

Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

Poseban prilog uz br. 4/2019.

Sadržaj

AKTUALNE TEME I OSVRTI

- Studentska stručna praksa u okviru specijalističkog studija javne uprave
na Sveučilištu u Beču (*Antonela Romić*) 3

STRUČNI RADOVI

- Pravna osoba s javnim ovlastima kao tužitelj u upravnom sporu (*Marko
Turudić, Mateja Held*) 9
- Gradovi za jednakost (*Heidi Eterović*) 21

UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

- Ustavni sud Republike Hrvatske (*Damir Juras*) 41
- Visoki upravni sud Republike Hrvatske (*Damir Juras*) 49
- Upravni sud u Splitu (*Damir Juras*) 51

VIJESTI

- Međunarodna konferencija *Public Administration in a Democratic Society:
Thirty Years of Democratic Transition in Europe* (*Iva Glavač, Ana
Marija Hajduković*) 59
- Transatlantski dijalog *Restoring the Administrative State: Trust, Engagement,
Security, and Identity* (*Anamarija Musa*) 63

Konferencija <i>Public Administration's Missions and Goals for the Achievement of the Sustainable Development Goals</i> (Teo Giljević)	67
Znanstveni skup <i>Suradnja pravne znanosti u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini: aktualne teme</i> (Teo Giljević)	71

PRODUBLJENE ANALIZE

Agencije u malom i srednjem poduzetništvu (<i>Filip Suknaić, Anamarija Musa</i>)	75
--	----

Studentska stručna praksa u okviru specijalističkog studija javne uprave na Sveučilištu u Beču

*Antonela Romić**

UDK 378.014.3(497.5:4EU)

Nakon što sam obranila završni rad i stekla naziv stručnog prvostupnika javne uprave, odlučila sam steći makar kratko, ali vrijedno inozemno iskustvo obavljanjem svoje stručne prakse u okviru programa Erasmus+. Pronašla sam udrugu gdje bih željela obavljati praksu i nakon dobivanja prihvatnog pisma počelo je moje tromjesečno iskustvo Erasmus+. U Hrvatskoj mi je koordinatorica bila profesorica Goranka Lalić Novak, s kojom sam tijekom prakse bila u kontaktu, mjesečno ju izvještavala i imala jako dobru komunikaciju te je suradnja između mene, profesorice i moje prihvatne ustanove bila jako koordinirana. Moja prihvatna ustanova bio je Gradišćansko-hrvatski centar (*Kroatisches Zentrum*) u Beču.

To je krovna udruga nastala spajanjem dviju udruga – Hrvatskoga akademskog kluba i Hrvatsko-gradišćanskoga kulturnog društva u Beču, koje već desetljećima djeluju u promicanju manjinskih i kulturnih pitanja u Beču, vezano uz manjinu gradišćanskih Hrvata, ali i sudjelovanjem u europskim inicijativama usmjerenima na poboljšanje položaja manjina općenito. Moj cilj bio je steći prvo inozemno radno iskustvo i poboljšati svoje znanje njemačkog jezika. Stežući na fakultetu znanja o hrvatskoj javnoj upravi, posebno mi je bilo zanimljivo vidjeti kako funkcionira javna uprava

* Antonela Romić, stručna specijalistica javne uprave, Zagreb, e-mail: antonela.romic@student.pravo.hr.

u Beču i pokušati napraviti malu usporedbu. Imala sam jako lijepo radno okruženje u centru Beča, u 4. okrugu (*Bezirke*), s izvrsno opremljenim Hrvatskim centrom koji, iako se kao udruga financira iz sredstava Saveznog kancelarstva, austrijskog Ministarstva obrazovanja i kulture te Odjela za kulturu Grada Beča, ima izvrsnu infrastrukturu, a na raspolaganje sam tijekom obavljanja prakse dobila laptop *Apple* jer su svi dijelovi Centra povezani u sustavu iOS. Centar raspolaže i bogatom književnom gradom, tako da sam u svakodnevnom kontaktu imala prigodu upoznati i korisnike Centra koji dolaze posuditi literaturu na hrvatskom, gradišćansko-hrvatskom ili njemačkom jeziku. Sudjelovala sam u organizaciji događanja Centra kao što je ulična priredba (*Strassenfest*). Imala sam prigodu iz prve ruke vidjeti što znači organizirati jedno događanje na otvorenom, što je sve potrebno kako bi sve proteklo sadržajno, zanimljivo i na zadovoljstvo svih posjetitelja, ali i sigurno i u skladu sa zakonom. Posebno mi se sviđjela ljubaznost austrijskih službenika te brzina i preciznost kojom se u Beču rješavaju neke administrativne stvari. Primjerice, kada smo organizirali uličnu feštu, moja šefica gđa Gabriela Novak-Karall rekla mi je da provjerim na *check*-listi imamo li sve podatke (mjesto i točno vrijeme održavanja priredbe, tko će nam biti partneri, eventualni sponzori, očekivani broj posjetitelja, opis događanja, plakat, glazba, kada će se uživo svirati i još mnoge podatke) te je ona ili telefonski, ili preko e-maila, ili osobno u točno dogovoreno vrijeme išla u gradske odjele za regulaciju prometa, za sigurnost, za čistoću i ishodila potrebne dozvole. Stekla sam dojam da sve teče dosta glatko, uredno i naposljetku je i rezultat bio izvrsna ulična fešta za koju sam i ja slala pozive na hrvatskom i njemačkom jeziku. Budući da je Hrvatski centar udruga koja često organizira večeri „Razgovor s...“ (s nekom osobom – obično uglednim članom, gradišćanskim Hrvatom koji je književnik ili znanstvenik) te simpozije (npr. o Grguru Mekiniću i protestantizmu u gradišćanskim Hrvatima), dobila sam zadatak transkribirati snimke s takva jednog simpozija za arhivu Centra, što mi je bilo zanimljivo, pa sam naučila i nešto izvan onoga što inače učim i što je područje moga užeg interesa.

Imala sam jedno osobno iskustvo sa zdravstvom u Beču koje me posebno oduševilo, ali sam vidjela i kako europska kartica zdravstvenog osiguranja, koju sam vrlo jednostavno „izvadila“ na HZZO-u u Zagrebu, funkcionira u praksi i koliko je korisna. Budući da sam imala nagle i jake bolove u koljenu, morala sam posjetiti liječnika. Pronašla sam bolnicu *Donauspital* u Beču i otišla onamo. Kada sam došla na šalter, samo sam trebala ispuniti formular na kojemu je bilo potrebno napisati gdje sam smještena (gdje imam prijavljeno boravište) u Beču, koliko točno ostajem, datum isteka

moje europske kartice, još neke osobne podatke i odmah su me uputili na pregled liječnici koja mi je izdala uputnicu za magnetnu rezonanciju. Kada sam to vidjela, prvo što sam pomislila bilo je da od toga neće biti ništa (znajući koliko se dugo čeka u Hrvatskoj za takvu pretragu). Međutim, odlučila sam ipak pronaći ustanovu gdje obavljaju tu pretragu (između ostalog, bila je preko puta moje bolnice) i otišla sam onamo te me medicinska sestra, nakon što sam ponovno ispunila isti formular, naručila već za tri dana na magnetnu rezonanciju, tako da sam i pretragu obavila i nalaz dobila u maksimalno jednom tjednu. Mislim da je prednost grada Beča ta što je i službenicima lakše raditi u uvjetima gdje imaju dobru infrastrukturu, brza računala i sustave koji funkcioniraju.

Javni prijevoz u Beču također je izvrstan. Postoji nekoliko sredstava javnog prijevoza (tramvaj, *S-Bahn*, *U-Bahn* ili podzemna željeznica, autobus, javni bicikli) te je mreža linija izvrsno povezana cijelim gradom, pa je vrlo lako doći s jednog kraja grada na drugi. Prilagođenost autobusa invalidima ono je što sam svakodnevno uočavala i što me se baš dojmilo. Naime, kada vozač autobusa vidi na autobusnoj stanici osobu u invalidskim kolicima, iziđe i spusti ploču (umjesto stepenica) kako bi osoba koja je u kolicima bez problema mogla ući u autobus, a tako je i kada osoba izlazi.

Također, u Beču se dosta velik naglasak stavlja na politiku održivog razvoja, ekološke osviještenosti i maksimalne iskoristivosti prirodnih resursa. Tako je i ispred Hrvatskog centra gdje sam ja radila bila *Grätzl Oase*, tj. mala zelena površina u povišenome ograđenom prostoru (kao velika posuda za cvijeće) u kojoj je zasaden nešto začinskog bilja, maline, cvijeće, čak papričice, te je vrlo ugodno sjesti uz klupicu napravljenu u sklopu te oaze i uživati u mirisnom bilju u urbanom centru Beča. Takvih oaza ima na jako puno mjesta u Beču pod motom „Iskoristimo javne površine“, „Zelene oaze i mjesta za odmor dostupna svima“ te se Bečani ponose njima, kao što i pomno razvrstavaju otpad u jako velik broj kontejnera namijenjenih za razne vrste otpada, koji stoje ispred zgrada.

Kada sam išla prijaviti i odjaviti svoje boravište, unatoč jako velikim gužvama šalterski službenici, koji zaista rade puno i bez pauza te imaju upite raznih stranaka, nisu neljubazni i drski (barem ja nisam imala takvo iskustvo), što mi se jako sviđjelo.

Budući da Hrvatsko veleposlanstvo u Beču dosta surađuje s Hrvatskim centrom (čak Hrvatski centar katkad ustupi svoj prostor ili neka sredstva za potrebe kakva događanja), imala sam prigodu sudjelovati na jednom događanju u Hrvatskom veleposlanstvu (u Beču je bilo organizirano prezentiranje hrvatskih proizvoda, vina i delicija koje proizvode Hrvati

koji ondje žive, a bilo je i izaslanstvo Hrvatske gospodarske komore te proizvođači iz Hrvatske), što mi je također bilo vrijedno i jako lijepo iskustvo, te sam upoznala prvu tajnicu Hrvatskog veleposlanstva i još neke zaposlenike, čijih se položaja ne mogu točno sjetiti. Sve što sam tijekom studija naučila i o čemu sam čitala, počevši od organizacijskog ustrojstva, organizacijske kulture, javnih politika, instrumenata kvalitete u javnom sektoru, vezano uz položaje u veleposlanstvima, uz europske politike i propise, smještala sam u svojoj glavi u praksu i primjenu i vidjela kako sam zapravo tijekom studija stekla dosta široko i korisno znanje o svemu, uopće o načinu funkcioniranja javne uprave u Hrvatskoj, ali i inozemstvu, kako kada dođem na radno mjesto mogu bez problema koncentrirano raditi na nečemu svih osam sati, a mislim da je tomu pridonijelo učenje tijekom studija, kao i pohađanje predavanja i pažljivo slušanje. Vidjela sam što znači jedna europska inicijativa, kada europski građani prikupljaju milijun potpisa kako bi nametnuli određeno pitanje na dnevni red u Europskom parlamentu i zalagali se za neka svoja prava. Naime, tijekom boravka u Beču pokušavala sam prikupiti što više potpisa za *Minority SafePack Initiative*, inicijativu koja je usmjerena na poboljšanje položaja svih manjina u Europi (Roma, izbjeglica, nacionalnih i etničkih manjina, osoba koje su različite vjerski, religijski i kulturno), pa sam tako slala pozive i informirala razne udruge i u Hrvatskoj o toj inicijativi, ali sam naišla na dosta slab odaziv i rijetke povratne informacije. Međutim, inicijativa je ipak uspjela te se ponosim time što sam i ja bila dio nje.

U Beču sam vidjela dosta jak osjećaj europskog građanina (čak mi se činilo više negoli osjećaj pripadnosti austrijskoj naciji ili identificiranju sebe kao Bečanina), suradnje na europskim projektima i poštivanja europskih direktiva. Ali također mogu reći da sam i u Hrvatskoj primijetila pozitivne korake prema europeizaciji, počevši od toga da sam bez problema nakon završetka svoje prakse ishodila *Europass Mobility Document* (potvrda o stečenim sposobnostima i vještinama koje je netko stekao u bilo kojoj drugoj državi članici Europske unije tijekom svoje stručne prakse ili u povodu nekoga drugog boravka u inozemstvu, a koju potpisuju predstavnik institucije pošiljatelja – izv. prof. Lalić Novak, prihvatitelja i osoba koja je bila u inozemstvu). Sustav e-Građani uvelike mi je olakšao dobivanje potvrde npr. o OIB-u, koja je bila potrebna kada sam prikupljala dokumentaciju. Agencija za mobilnost i programe EU također je ažurno odgovorila ako sam imala eventualno neki upit. Sredstva za život osigurala sam dobivanjem pune stipendije koja je pokrila troškove smještaja, a također sam, iako je praksa bila neplaćena, imala jednu korisnicu Centra koja inače radi u jednom odjelu Ministarstva socijalne

skrbi (*Sozialministeriumservice*) na poslovima vezanima uz integriranje i usmjeravanje mladih iz problematičnih obitelji ili koji imaju poteškoća u profesionalnoj orijentaciji – njoj sam davala privatne sate hrvatskog jezika, a komunicirale smo na njemačkom jeziku, tako da sam i zaradila i poboljšala svoje znanje njemačkog jezika, a i stekla jako lijepo poznanstvo. Iskustvo Eramsus+ preporučila bih svima te se nadam da će mi biti korisno u budućemu profesionalnom razvoju. Hvala prof. dr. sc. Ivanu Kopriću koji me potaknuo da napišem ovaj osvrt.

Pravna osoba s javnim ovlastima kao tužitelj u upravnom sporu

*Marko Turudić**

*Mateja Held***

UDK 347.193:35.077.2(497.5)
35.075:35.077.2(497.5)

1. Uvod***

Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUSRH) na sjednici od 17. rujna 2019. donio je nekoliko zaključaka¹ o pravnom shvaćanju. Pod brojem III postavlja se pitanje tumačenja čl. 17. Zakona o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS)² kojim se određuje tko može biti tužitelj u upravnom sporu. Pitanje je sljedeće: *Može li trgovačko društvo – prvostupanjsko javnopravno tijelo osporavati rješenje tuženika kojim su određeni troškovi upravnog postupka koje je tužitelj – javnopravno tijelo dužan platiti zainteresiranoj osobi?*

* Doc. dr. sc. Marko Turudić, docent, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: marko.turudic@pravo.hr.

** Doc. dr. sc. Mateja Held, docentica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: mateja.held@pravo.hr.

*** Rad je nastao na temelju kritičkog osvrtu doc. dr. sc. Marka Turudića na zaključak Visokoga upravnog suda objavljen na <https://upravnopravo.blog/2019/10/03/moze-li-pravna-osoba-s-javnim-ovlastima-biti-tuzitelj-u-upravnom-sporu-komentar-zakljucka-visokog-upravnog-suda/>.

¹ Br.: 6 Su-497/19-3.

² Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17.

2. Općenite odredbe o tužitelju u upravnom sporu

Prema čl. 17. ZUS-a tužitelj je fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Tužitelj može biti osoba koja nema pravne osobnosti ili skupina osoba ako su pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena njihova prava i pravni interesi. Tužitelj može biti javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora. Tužitelj može biti i državno tijelo ovlašteno zakonom.

Dok se prve dvije kategorije tužitelja odnose na osobe čija su prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem ili upravnim ugovorom te koje spor pokreću s ciljem zaštite svojih subjektivnih prava i interesa, druge dvije kategorije tužitelja kao osnovni cilj pokretanja spora imaju zaštitu javnog interesa i pravnog poretka, odnosno načela zakonitosti u cjelini (Đerđa & Šikić, 2012, str. 131).³

3. Općenito o pravnim osobama s javnim ovlastima

Pravne osobe s javnim ovlastima⁴ prema Zakonu o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP)⁵ javnopravna su tijela koja u upravnom postupku rješavaju u vezi s pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje (čl. 2/1. ZUP-a). Pritom su pravne osobe društvene tvorevine kojima pravni poredak priznaje pravnu sposobnost, odnosno svojstvo pravnog subjekta, iako nisu fizičke osobe (Klarić & Vedriš, 2006, str. 38). Takva definicija preuzeta je iz pandektističke tradicije prema kojoj „postoje stanoviti kolektivi s određenim ciljem i svrhom, i s određenom imovinom koja se

³ U teoriji, na osnovi cilja pokretanja upravnog spora razlikuju se subjektivni i objektivni upravni spor. Osim cilja spora, kriterij razlikovanja može biti i vrsta akta. Više u: Britvić Vetma & Ljubanović, 2011, str. 753–772.

⁴ Uz pravne osobe s javnim ovlastima, u upravnom postupku rješavaju i tijela državne uprave i druga državna tijela te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 1. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09).

⁵ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.

vezanjem uz taj kolektiv veže za određene svrhe koje u krajnjoj liniji služe opet interesima ljudi, ali s obzirom na svoju trajnost, kao i nemogućnost ostvarivanja po samom pojedincu ostvaruju se po takvim socijalnim organizmima koji se nazivaju pravnim osobama. Tako nastaju političke tvorevine kao npr. države, općine i gradovi, pa različita privredna udruženja (trgovačka društva, privredna poduzeća, zadruge), različite društvene organizacije (sindikati, omladinska, fiskulturalna itd. društva), različiti zavodi (bolnice, sirotišta) i zaklade (npr. za uzdržavanje prosvjetnih ustanova, za stipendije studentima itd.)“ (Horvat, 2002, str. 121). Pojam *javnopravna tijela* uvršten je u ZUP 2009. jer je smatran najprimjerenijim izrazom kojim bi se naglasilo da je aktivnost tijela koja su dužna postupati po ZUP-u ponajprije usmjerena na ostvarivanje prava i pružanje usluga građanima, a manje na provođenje vlasti autoritarnim načinom. U Obrazloženju čl. 1. Konačnog prijedloga ZUP-a navedeno je: „U ovoj odredbi određuje se predmet Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) i jasno su naznačeni subjekti koji su dužni postupati po odredbama ZUP-a, odnosno određena su javnopravna tijela koja su ga dužna primjenjivati. U odnosu na izraz *javnopravna tijela* trebalo bi napomenuti da je postojala dilema u korištenju odgovarajućim zajedničkim izrazom koji bi obuhvatio sve subjekte koji su dužni primjenjivati ZUP u svom postupanju. Izraz *javna uprava* napušten je jer je pravno-teoretski i iskustveno odveć širok i neodređen.

Drugi mogući izraz bio je *tijela javne vlasti*. Međutim, kako je jedno od glavnih načela i smisao novog ZUP-a uspostavljanje javne uprave kao servisno orijentirane djelatnosti na korist građana, gospodarskih subjekata i drugih ustanova i institucija civilnog društva, ocijenjeno je da je izraz *javnopravna tijela* pogodniji od izraza *tijela javne vlasti*. On svakako bolje odgovara ne samo postulatima novoga ZUP-a nego i dobroj upravnoj praksi država EU-a jer više naglašava aspekt javnih usluga u odnosu na autoritativno postupanje države u odnosu na prava, obveze i pravne interese građana i drugih stranaka. Tom stavu ide u prilog i činjenica da se u postupku decentralizacije sve više poslova povjerava jedinicama lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, u kojima je nedvojbeno više naglašen servisni dio javnih poslova, a sve manje autoritativan i jednostran način rješavanja upravnih stvari. I sama prava građana te drugih stranaka znatno su u posljednjem desetljeću ojačala u odnosu na tijela javne vlasti. Osim toga, osnivanjem novih agencija na državnoj razini (prema novom Zakonu o javnim agencijama koji je u izradi) omogućit će se daljnja dekoncentracija poslova državne uprave na neovisnije i specijalizirane organizacije u kojima će naglasak više biti na samim poslovima u javnom inte-

resu, a manje na primjeni državne vlasti. Stoga se izraz *javnopravna tijela* u današnje vrijeme čini najprimjerenijim.“ (Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, 27. veljače 2009., P. Z. E. br. 168.).

Kategorija javnih ovlasti malo je složenija te je i njoj potrebno posvetiti pozornost. Ustav Republike Hrvatske⁶ na nekoliko mjesta spominje javne ovlasti. U čl. 19. propisuje da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu te da se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.⁷ Prema čl. 38/4. jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Prema čl. 90/2. propisi tijela koja imaju javne ovlasti prije stupanja na snagu moraju biti objavljeni na dostupan način u skladu sa zakonom i ne mogu imati povratno djelovanje (čl. 90/4.). Svatko može podnijeti pritužbu pučkom pravobranitelju ako smatra da su zbog nezakonita ili nepravilna rada tijela s javnim ovlastima ugrožena ili povrijeđena njegova ustavna ili zakonska prava (čl. 93/2.). Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije (čl. 141.c). Čl. 114. Ustava propisano je da se određeni poslovi državne uprave mogu zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.⁸

Javne ovlasti poseban su oblik javne vlasti koje obavljaju nedržavni subjekti kao što su ustanove, trgovačka društva i druge pravne i fizičke osobe (Rajko, 2012, str. 80). One podrazumijevaju tri vrste poslova koji se odnose na normiranje, rješavanje u pojedinačnim stvarima i na druge upravne radnje (Rajko, 2012, str. 80; Krijan & Krijan-Žigić, 2006, str. 3; Arapović, 2001, str. 138). Javne ovlasti dodjeljuju se posebnim zakonom⁹ tako da se povjera-

⁶ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. U ovom radu korištena je numeracija u skladu s redakcijski pročišćenim tekstom Ustava Republike Hrvatske objavljenim na stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske, https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15_sijecnja_2014_.pdf, pristupljeno 6. studenoga 2019.

⁷ U čl. 36. Ustava propisano je da su svi državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki na sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti.

⁸ V. čl. 33. – 35. Zakona o sustavu državne uprave, NN 66/19.

⁹ Poželjno je da u zakonu izrijeком bude navedeno da je riječ o javnoj ovlasti, a ne da se mora interpretacijom pojedinih odredaba utvrđivati je li riječ o javnoj ovlasti ili ne (Krijan & Krijan Žigić, 2006, str. 7; Arapović, 2001, str. 144).

vaju ili delegiraju¹⁰ nedržavnim¹¹ subjektima.¹² Osim pravnih osoba s javnim ovlastima, u kategoriju pravnih osoba koje status javnopravnog tijela imaju po više osnova ulaze još pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Dakle, postoje one pravne osobe s javnim ovlastima koje su istodobno i pružatelji javnih usluga,¹³ kao što su primjerice škole (Rajko, 2012, str. 81). Pravne osobe kojima je dodijeljena javna ovlast mogu donositi i opće akte.¹⁴

Vežano uz pravne osobe koje obavljaju javnu službu,¹⁵ potrebno se kratko osvrnuti na pojam *javne službe*. Danas je na razini Europske unije za javne službe važan dokument Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa. Prema njoj, *izrazi služba od općeg interesa i služba od općeg gospodarskog interesa* ne smiju se pomiješati s izrazom *javna služba*. Izraz *javna služba* manje je precizan i može imati različita značenja koja pak mogu prouzročiti nejasnoće i nesporazume. Izraz se katkada odnosi na činjenicu da se usluga nudi javnosti, katkada pak naglašava da je nekoj službi dodijeljena posebna uloga od javnog interesa, a katkada se odnosi na vlasništvo ili status tijela koje službu pruža. Zato se taj izraz ne upotrebljava u Bijeloj knjizi.¹⁶

¹⁰ Javne ovlasti koje podrazumijevaju autoritativno obavljanje određenih poslova od javnog interesa nisu izvorno pravo pravnih osoba s javnim ovlastima (Đerđa, 2010, str. 37).

¹¹ Osnovna je karakteristika obavljanja javnih ovlasti nedržavnih subjekata autoritativnost. Međutim, takvom delegacijom javnih ovlasti jača se pozicija nedržavnih subjekata, a slabi pozicija države. S druge strane, država ne bi mogla izvršiti sve javne ovlasti ako ih ne bi delegirala na nedržavna tijela, čime se sužava područje njezina autoritativnog istupa (Borković, 2002, str. 24).

¹² Nedržavni subjekti produžena su ruka države u obavljanju poslova od javnog interesa, pa su ti poslovi pod posebnim pravnim režimom i jačim patronatom i nadzorom države (Arapović, 2001, str. 139).

¹³ Potrebno je razlikovati kada takva javnopravna tijela nastupaju u provedbi javnih ovlasti, a kada kao pružatelji javnih usluga, tj. u obavljanju poslova koji su posebnim zakonom određeni kao javna služba, ali ne u okviru javnih ovlasti. Tada postupaju po čl. 158. i 159. ZUP-a i na njih se odnose odredbe ZUS-a (Rajko, 2012, str. 81).

¹⁴ Prema Popisu tijela javne vlasti objavljenom na stranicama povjerenika za informiranje koja su obvezna postupati prema Zakonu o pravu na pristup informacijama postoji više od pet tisuća tijela (Prvi popis, koji nije isključiv, objavila je povjerenica za informiranje Anamarija Musa.) (<https://tjv.pristupinfo.hr/?sort=1&page=290>, pristupljeno 4. studenoga 2019.). Neka od tih tijela imaju ovlasti pravne regulacije u okviru javnih ovlasti koje su im povjerene zakonom, kao što su HZZO, HZMO, Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje, HAK, Hrvatski registar brodova, Centar za vozila Hrvatske itd. (Koprić, 2009, str. 41). O položaju neovisnih regulatornih tijela na razini Europske unije v. u: Popović & Maričić, 2010, str. 58–68.

¹⁵ Pojam javne službe uveden je u naš pravni sustav 1953. nakon druge verzije Osnovne uredbe o ustanovama sa samostalnim financiranjem iz 1953. (Ivanišević, 1968, str. 69).

¹⁶ Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa – prijevod, 2006., str. 36. Drugi dio prijevoda objavljen je također u Hrvatskoj javnoj upravi br. 1 iz 2007. godine (drugi dio), str. 37–49.

Javne službe nastale su u Europi krajem 19. stoljeća. U teorijskom smislu, razvoju koncepta javnih služba doprinos je dao Léon Duguit koji kao temeljeno načelo za određenje javnih služba uzima načelo kontinuiteta, a u pravnom smislu pojam javne službe razvijen je u sudskoj praksi francuskoga Državnog savjeta (Koprić, 2009, str. 28–29).¹⁷ Iako u hrvatskome pravnom sustavu¹⁸ nije postavljena definicija javne službe,¹⁹ u zakonodavstvu se nailazi na pravne osobe koje obavljaju javnu službu i na pružatelje javnih usluga.²⁰ Kao primjer pravnih osoba koje obavljaju javnu službu najčešće se navode ustanove.^{21, 22}

4. Komentar zaključka Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske

Može li trgovačko društvo – prvostupanjsko javnopravno tijelo osporavati rješenje tuženika kojim su određeni troškovi upravnog postupka koje je tužitelj – javnopravno tijelo dužan platiti zainteresiranoj osobi?

VUSRH u odgovoru na citirano pitanje prihvaća sljedeći zaključak:

„Pravna osoba s javnim ovlastima, donositelj prvostupanjskog rješenja, nije ovlaštena podnijeti tužbu protiv tuženika kojim je odlučeno o žalbi stranke u toj upravnoj stvari.“

¹⁷ Opširnije o razvoju javnih služba i o postavljanju koncepta služba od općeg interesa v. u: Koprić, 2009, str. 27–49; Koprić, Musa & Đulabić, 2008, str. 647–688; Đulabić, 2007, str. 137–162; Koprić, Musa & Lalić Novak, 2012, str. 175–187.

¹⁸ Ustav Republike Hrvatske propisuje u čl. 44. da svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.

¹⁹ O problematici određivanja pojma javne službe više u: Krbek, 1932, str. 11–19; Ivanišević, 1968, str. 72–73; Borković, 2002, str. 12–16.

²⁰ Sedmi dio ZUP-a nosi naziv Pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga, čl. 155. – 158. Potrebno je imati na umu da pružatelji javnih usluga mogu, ali i ne moraju biti pravne osobe s javnim ovlastima.

²¹ V. Osnovna uredba o ustanovama sa samostalnim financiranjem iz 1953., Službeni list FNRJ, br. 51/53, i Ivanišević, 1968, str. 76. Osim ustanova, pravne osobe koje su pružatelji javnih usluga brojne su neovisne regulacijske agencije koje u sklopu regulacijskih ovlasti ponajprije mogu donositi opća pravila (Koprić, Musa & Đulabić, 2008, str. 662). Primjerice, osnovne škole su, prema čl. 3/2. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19, i pravne osobe koje obavljaju javnu službu i pravne osobe s javnim ovlastima (prema Rajko, 2011, str. 61–62).

²² „Najveći broj javnih službi u materijalnom smislu ostvaruje se u društvenim djelatnostima organizacijskim oblikom ustanove“ (Borković, 2002, str. 18).

Prema čl. 40/2. Zakona o sudovima²³ pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici svih sudaca, odnosno sudskog odjela VUSRH-a, obvezno je za sva drugostupanjska vijeća ili sudce pojedince tog odjela, odnosno suda. Takvo shvaćanje posredno obvezuje i prvostupanjske upravne sudove jer postupanje suprotno tako prihvaćenu shvaćanju značilo bi da će im presude biti poništavane u žalbenom postupku. Stoga zaključak VUSRH-a, ako je upitne pravne osnovanosti, može načiniti znatnu štetu pravnom sustavu i pravima stranaka (v. primjerice Omejec *et al.*, 2018, str. 1–5).²⁴

Ponajprije, važno je istaknuti da načelno nije sporan stav da hijerarhijski niže javnopravno tijelo ne može pokretati upravni spor, odnosno biti tužitelj protiv drugostupanjskog rješenja hijerarhijski višeg tijela. Kada bi takve tužbe bile dopuštene, dovelo bi se u pitanje funkcioniranje državne uprave, kao i nadzor rada nižih tijela od viših tijela. Ipak, taj hijerarhijski odnos ne postoji kod svakoga prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela. Najvažnija i najuočljivija odrednica takva hijerarhijskog odnosa zakonom je dodijeljena ovlast provodenja upravnog nadzora u skladu s čl. 29/3. prema kojem tijela državne uprave u granicama svog djelokruga nadziru obavljanje povjerenih poslova državne uprave od upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima. Tako, na primjer, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, u skladu sa Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, provodi upravni nadzor nad tim Fondom. Kako je resorno Ministarstvo i drugostupanjsko tijelo protiv rješenja Fonda, smatramo da u tim situacijama Fond ne može biti tužitelj protiv drugostupanjskog rješenja Ministarstva. Ipak, postoje i drukčije situacije. DKOM je drugostupanjsko žalbeno tijelo u postupcima javne nabave koje nema ovlasti provoditi upravni nadzor. Stoga bi Hrvatske autoceste d. o. o., kao naručitelj i prvostupanjsko tijelo koje donosi odluku o odabiru, mogle biti tužitelj protiv rješenja DKOM-a. To je, između ostalog, i bila dosadašnja praksa. Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje u čl. 26/2. da protiv rješenja povjerenika za informiranje²⁵ kao drugostupanjskog tijela upravni spor može pokrenuti tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje.

Iz komentiranog zaključka VUSRH-a vidljivo je da se, nažalost, i ovdje nastavlja praksa objavljivanja zaključaka bez obrazloženja i davanja

²³ Zakon o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18.

²⁴ V. Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-2086/2018 od 9. travnja 2018.

²⁵ Povjerenik za informiranje provodi inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15 (dalje u tekstu: ZPPI).

minimalnog (ako i takva) konteksta. Stoga je teško točno ustvrditi te se može samo nagađati koja je motivacija za donošenje baš takva zaključka i kojim se argumentima VUSRH vodio. Ipak, smatramo da je taj zaključak problematičan te da otvara puno više pitanja nego što daje odgovora. Tako je prisutna različita razina uopćenosti između postavljenog pitanja i samog zaključka. Naime, pitanje se postavlja isključivo u kontekstu djelovanja trgovačkih društava kojima su podijeljene javne ovlasti i koji mogu donositi upravne akte te dalje u kontekstu osporavanja rješenja drugostupanjskog tijela kojim je odlučeno i o troškovima upravnog postupka. S druge strane, zaključak je bitno općenitiji te se odnosi na sve pravne osobe s javnim ovlastima i neovisno o tome o kakvu je drugostupanjskom rješenju riječ.

Takva različita razina uopćenosti može dovesti do nedoumica o tome treba li pitanje i zaključak promatrati kao neodvojivu cjelinu ili je za sudce obvezujući isključivo zaključak. Smatramo da je obvezujući jedino zaključak, bez obzira na uži karakter pitanja. Naime, VUSRH je imao prigodu zaključak odrediti znatno uže, u skladu s pitanjem koje mu je prethodilo. Ipak, propustio je to učiniti. Upravo takva općenitost zaključka u kombinaciji s nedostatkom obrazloženja i konteksta u kojem se zaključak donio upućuje na namjeru njegove široke primjene. Ipak, ostavljamo otvorenom mogućnost da se i pitanje i zaključak mogu promatrati kao neodvojiva cjelina. U slučaju priklanjanja jedinstvenu tumačenju, odnosno tumačenju prema kojem se pitanje i zaključak promatraju kao neodvojiva cjelina, potrebno je naglasiti da je dio o javnoj nabavi *infra* svejedno primjenjiv. Neovisno o odabiru stava može se reći da nije riječ o dobroj ili lošoj, nego o izboru između više i manje loše varijante zbog svega dosad navedenoga. U nastavku je prikazano nekoliko situacija iz posebnih upravnih postupaka na koje će taj zaključak znatno utjecati. Ovdje nije riječ o potpunu i konačnu popisu primjera, u praksi će ih se pojaviti i više.

5. Utjecaj zaključka VUSRH-a na neke od posebnih upravnih postupaka

5. 1. Javna nabava

Postoji mogućnost da je VUSRH pitanje postavio u kontekstu postupaka javne nabave. Naime, trgovačka društva kojima su podijeljene javne ovlasti bit će, kao naručitelji, obveznici provođenja postupaka javne nabave te će donositi odluke o odabiru koji su upravni akti. O žalbama na

odluke o odabiru odlučivat će Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: DKOM)²⁶ kao drugostupanjsko upravno tijelo te će ujedno odlučivati i o troškovima postupka, čiji su dio uvijek i naknade o pokretanju žalbenog postupka. Ako žalitelj uspije u postupku pred DKOM-om, naručitelj će žalitelju snositi troškove postupka. Ipak, sam zaključak puno je općenitiji i spominje samo pravne osobe s javnim ovlastima.

Tu je potrebno ponovno naglasiti razlikovanje tijela državne uprave i jedinica lokalne i regionalne samouprave s jedne strane i pravne osobe s javnim ovlastima s druge strane.²⁷ Predmetni zaključak tumačimo na način da će (na primjer) neko ministarstvo kao državno tijelo (i naručitelj) imati pravo biti tužitelj protiv rješenja DKOM-a, dok (na primjer) Agencija za ugljikovodike kao pravna osoba s javnim ovlastima (i naručitelj) to isto pravo neće imati.

5.2. Pravo na pristup informacijama

Obveznici primjene ZPPI-ja tijela su državne uprave, ali i niz pravnih osoba s javnim ovlastima. O zahtjevu na pristup informacijama tijelo javne vlasti odlučit će rješenjem na koje stranka ima pravo podnijeti žalbu povjereniku za informiranje. Protiv drugostupanjskog rješenja povjerenika za informiranje moguće je pokrenuti upravni spor na VUSRH-u. Tumačenjem predmetnog zaključka može se ustvrditi da će, uz stranku, tužitelj protiv rješenja povjerenika za informiranje moći biti tijela državne uprave, ali ne i pravne osobe s javnim ovlastima koje su također obveznici primjene ZPPI-ja, što je u izravnoj suprotnosti s člankom 26/2. Zakona o pravu na pristup informacijama.

5.3. HERA i energetska djelatnost

U skladu sa Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti (dalje u tekstu: ZRED)²⁸ Hrvatska energetska regulatorna agencija (dalje u tekstu: HERA) samostalna je, neovisna pravna osoba s javnim ovlastima za regu-

²⁶ V. čl. 398. Zakona o javnoj nabavi, NN 120/16.

²⁷ V. supra.

²⁸ Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18.

laciju energetske djelatnosti. Jedna je od ovlasti HERA-e, u skladu sa Zakonom o energiji (dalje u tekstu: ZE)²⁹, da kada je nužno osigurati redovitu i sigurnu opskrbu energijom da bi se spriječile ili otklonile veće štete u poslovanju pravnih osoba te u životu i radu fizičkih osoba, a osobito opasnost koja može nastati za život i zdravlje građana, može rješenjem naložiti energetske djelatnosti ili je prestao obavljati energetske djelatnosti, da svoje objekte, uređaje, mrežu, odnosno sustav preda na upravljanje drugomu energetske djelatnosti radi nastavka obavljanja energetske djelatnosti. Protiv takva rješenja HERA-e moguće je izjaviti žalbu nadležnom ministarstvu.³⁰ U skladu s predmetnim zaključkom VUSRH-a HERA protiv drugostupanjskog rješenja nadležnog ministarstva ne bi mogla biti tužitelj iako je neovisna regulatorna agencija.

6. Zaključak

Ako se zauzme stav da je VUSRH zaključkom htio pravne posljedice proširiti i izvan postavljenog pitanja, smatramo da postoji niz negativnih posljedica koje će takav zaključak proizvesti. Naime, ne samo da na taj način (u kontekstu javne nabave) dolazi do nejednakosti u mogućnosti korištenjem pravnim lijekovima ovisno o tome je li naručitelj tijelo državne uprave (ili jedinica lokalne ili regionalne samouprave) ili pravna osoba s javnim ovlastima, nego se ta nejednakost širi i na iste kategorije potencijalnih tužitelja u upravnim postupcima vođenim prema ZPPI-ju, kao što se i u određenim situacijama ograničava pravo pokretanja upravnog spora HERA-i.

Ako prikazano tumačenje nije bila namjera VUSRH-a, ono se moglo izbjeći – obrazloženjem samog zaključka. U hrvatskome pravnom sustavu još nažalost prevladava gramatičko tumačenje norme i prakse te bi takav zaključak bez obrazloženja i konteksta mogao dovesti do isključivanja velika broja potencijalnih tužitelja iz upravnog spora, a u dogledno vrijeme zaključak VUSRH-a mogao bi se pojaviti u postupcima na Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

²⁹ Zakon o energiji, NN 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18.

³⁰ To je zakonodavno rješenje upitno jer se njime umanjuje neovisnost HERA-e kao regulatorne agencije koja mora biti neovisna o izvršnoj vlasti te se njezine odluke podvrgavaju nadzoru upravo izvršne vlasti.

Literatura

- Arapović, S. (2001). Pravne osobe koje imaju javne ovlasti. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 38(2-3), 137–147.
- Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa (2006). Prijevod, I. dio. *Hrvatska javna uprava*, 6(4), 35–49.
- Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Britvić Vetma, B., & Ljubanović, B. (2011). Vrste upravnih sporova. *Hrvatska komparativna i javna uprava*, 11(3), 753–772.
- Đerđa, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro.
- Đerđa, D., & Šikić, M. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
- Đulabić, V. (2007). Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa. *Revija za socijalnu politiku*, 14(2), 137–162.
- Horvat, M. (2002). *Rimsko pravo*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ivanišević, S. (1968). Prilog diskusiji o pojmu javne službe. *Zbornik radova Visoke upravne škole za 1968*. (str. 69–88). Zagreb, Hrvatska: Visoka upravna škola.
- Klarić, P., & Vedriš, M. (2006). *Građansko pravo*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Koprić, I. (2009). Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. *Zbornik radova drugog Skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija* (str. 27–49). Skoplje, Makedonija: Pravni fakultet „Justinijan Prvi“.
- Koprić, I., Musa, A., & Đulabić, V. (2008). Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. *Hrvatska javna uprava*, 8(3) 647–688.
- Koprić, I., Musa, A., & Lalić Novak, G. (2012). *Europski upravni prostor*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Krbek, I. (1932). *Upravno pravo, II. knjiga, Organizacija javne uprave*. Zagreb, Hrvatska: Tisak i naklada jugoslavenske štampe.
- Krijan, P., & Krijan-Žigić, L. (2006). Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti. *Informator*, br. 5461-5462, 1–12.
- Omejec, J., Staničić, F., Ofak, L., & Turudić, M. (2018). Zaključak Visokog upravnog suda RH o troškovima upravnog spora – Korak nazad u zaštiti prava stranaka? *Informator br. 0537-6645*, 1–5.
- Popović, N., & Maričić, D. (2010). Postupci pred nezavisnim regulatornim tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima. *Hrvatska pravna revija*, 10(6), 58–68.
- Rajko, A. (2011). Reforma upravnog spora – novosti u odnosu na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. *Hrvatska pravna revija*, 11(2), 60–73.
- Rajko, A. (2012). Javnopravna tijela prema novom Zakonu o upravnim sporovima. *Hrvatska pravna revija*, 12(1), 79–83.

Propisi

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11,

5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18

Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19

Zakon o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

Osnovna uredba o ustanovama sa samostalnim financiranjem iz 1953., Službeni list FNRJ, br. 51/53

Sudska praksa

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-2086/2018 od 9. travnja 2019.

Zaključci o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca održane 17. rujna 2019., broj: 6 Su-497/19-3

Mrežni izvori

<https://tjv.pristupinfo.hr/?sort=1&page=290>

www.usud.hr

Gradovi za jednakost

Heidi Eterović*

UDK 352.07::342.722
35.072.7.01

1. Zašto gradovi?¹

Obveze gradova u ostvarivanju jednakosti proizlaze iz Ustava, zakona i drugih instrumenata javne politike. Usko gledajući, gradovi su obvezni poštovati i provoditi u njima sadržane odredbe i mjere, no u domaćoj se praksi rijetko na ulogu gradova u ostvarivanju jednakosti gledalo izvan uloge provoditelja središnje definirane javne politike.

Međutim, gradovi su složene društvene institucije sa širokim funkcijama: oni uređuju društvene odnose u lokalnim zajednicama, osiguravaju dostupnost javnih usluga, a posredno i neposredno zapošljavaju velik broj ljudi. U okviru svih tih funkcija gradovi izravno utječu na ostvarivanje jednakih mogućnosti za svoje građane, pozitivno ili negativno.

Posljednjih desetak godina u svijetu se sve više prepoznaje važnost gradova u tom smislu. Razlozi su višestruki. Prvo, počela je prevladavati ideja da se ljudska prava, ravnopravnost i jednakost ostvaruju upravo ondje gdje ljudi žive i obavljaju najveći dio svojih svakodnevnih aktivnosti – u njihovim lokalnim zajednicama. Zatim, gradovi, osobito oni veliki, postaju sve ambiciozniji u upravljanju procesima koji se događaju u njihovu okviru te u definiranju prioriteta u skladu s potrebama svojih stanovnika. Sve više ljudi živi u gradovima: u Hrvatskoj je to već 60 %, a na svjetskoj se razini

* Heidi Eterović, Hrvatski pravni centar, e-mail: hpc@hpc.hr.

¹ Projekt „Gradovi za jednakost“, čiji se rezultati ovdje prenose, financirala je Europska unija preko programa „Prava, jednakost i građanstvo“, sufinancirao ga je Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, a proveli Hrvatski pravni centar i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj.

očekuje da će taj postotak do 2050. dosegnuti 80 %. Konačno, svijest i dokazi o tome koliko negativno nejednakost utječe na društvo sve su jači. Jednakost je Ustavom Republike Hrvatske proglašena najvišom vrednotom ustavnog poretka. Ona obuhvaća zabranu diskriminacije i promicanje jednakih mogućnosti, što su zakonske obveze svih javnih tijela. Međutim, shvaćena šire, ona obuhvaća i bolju društvenu koheziju u gradu, koja se postiže boljim odnosima između gradskih vlasti i građana te skupina građana međusobno. Kada građani vide svoj grad kao mjesto u kojem mogu dobiti prigodu za ostvarivanje svojih planova i mogućnosti pod jednakim uvjetima i kao mjesto u kojem se prema njima pošteno odnose, vjerojatnije je da će ondje ostati i biti aktivnim članovima zajednice.

Iskustva i istraživanja pokazuju da se konkretne politike i praksa gradova u tom području uvelike razlikuju jer ovise o nizu čimbenika, poput veličine i tradicije gradova, financijskih i ljudskih kapaciteta, sastava stanovništva, lokalnih pitanja i prioriteta, političkih odnosa, organiziranosti civilnog društva, gospodarskih mogućnosti i o mnogim drugima. Nadalje, one pokrivaju mnoga područja djelovanja gradova: zaštitu temeljnih prava i sloboda, odgoj i obrazovanje, zapošljavanje i rad, stanovanje i infrastrukturu, socijalne usluge, zdravstvo, političku i građansku participaciju, kulturna prava i multietničnost.

Treba spomenuti i da gradovi na jednakost djeluju u čitavu doseg svoga utjecaja: ne samo u onim aspektima javnih politika za koje su izravno nadležni nego i djelovanjem poduzeća i institucija s kojima su povezani te u odnosima sa svim dionicima u lokalnoj zajednici i na drugim razinama vlasti.

Stoga je nemoguće propisati konkretan sadržaj politika, programa i mjera koje bi svi gradovi trebali provoditi radi promicanja jednakosti. Međutim, u skladu s načelima dobrog upravljanja, moguće je identificirati neke odlike javnih politika i postupanja koje su zajedničke gradovima koji uspješno djeluju u području jednakosti.

Gradovi koji uspješno djeluju u području jednakosti jasno su objavili da im je jednakost prioritet i jasno je izražena politička volja da se ta vrijednost u njima ostvaruje. Postavljeni su ciljevi u skladu s time, njihovo se ostvarenje prati, ocjenjuje i objavljuje, a odgovornost je za ta pitanja i formalno dodijeljena u strukturama upravljanja. Stanje jednakosti među građanima sustavno se prati na temelju objektivnih pokazatelja. Pitanja jednakosti integrirana su u način na koji grad osigurava javna dobra i usluge te u način na koji se odnosi prema vlastitim zaposlenicima. Konačno, ti gradovi sustavno uključuju građane i ostale dionike u razvoj, primjenu i praćenje lokalnih politika i programa.

2. Prepoznaju li javne politike takvu ulogu gradova?

Tijekom 2018. Hrvatski pravni centar proveo je analizu dostupnih izvora podataka o propisanim obvezama gradova u području jednakosti u Hrvatskoj.² Analizirana su dvadeset dva regulatorna dokumenta (zakoni, protokoli, napatci)³ i trinaest dokumenata javne politike (strategije, programi, akcijski planovi)⁴ koji su pokrivali mjere iz sljedećih područja.

² Hrvatski pravni centar, Gradovi za jednakost: Sekundarna analiza podataka o obvezama gradova u ostvarivanju jednakosti, <https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2018/07/Sekundarna-analiza-podataka-obveza-hrvatskih-gradova-u-podru%C4%8Dju-jednakosti-koje-proizlaze-iz-zakonodavstva-i-drugih-dokumenata-javnih-politika.pdf>.

³ Analizirani regulatorni dokumenti uključuju: Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14); Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11); Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina (NN 51/00, 56/00); Napatuk za dosljednu primjenu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina (NN 33/12); Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12); Zakon o ravnopravnosti spolova (NN 82/08, 69/17); Zakon o radu (NN 93/14, 127/17, 98/19); Zakon o hrvatskom znakovnom jeziku i ostalim sustavima komunikacije gluhih i gluhoslijepih osoba (NN 82/15); Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19); Zakon o državnim službenicima i namještenicima u lokalnoj samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19); Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 157/13, 152/14, 39/18); Protokol o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom; Pravilnik o utvrđivanju kvote za zapošljavanje osoba s invaliditetom (NN 75/18); Zakon o socijalnoj skrbi (NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19); Zakon o lokalnim izborima (NN 144/12, 121/16, 98/19); Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 92/10); Zakon o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina (NN 80/11, 34/12, 98/19); Zakon o savjetima mladih (NN 41/14); Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19); Protokol uključivanja djeteta s teškoćama u razvoju; Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 100/18).

⁴ Analizirani dokumenti javne politike: Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije (2017. – 2022.); Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije (2017. – 2019.); Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava (2013. – 2016.); Nacionalna strategija za izjednačavanje mogućnosti za osobe s invaliditetom (2017. – 2020.); Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014. – 2020.); Nacionalna strategija za uključivanje Roma (2013. – 2020.); Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske do 2020.; Strategija razvoja poduzetništva žena (2014. – 2020.); Nacionalna strategija za prava djece (2014. – 2020.); Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije; Plan implementacije Garancije za mlade; Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (2017. – 2019.); Akcijski plan unaprjeđenja sustava socijalnih naknada (2018. – 2020.); Strategija socijalne skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj (2017. – 2020.).

1. Zaštita temeljnih prava i sloboda. Osim opće obveze zaštite i promicanja temeljnih prava i sloboda, jedinice lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS, koje osim gradova uključuju i općine i županije) izravno su zadužene za provedbu niza relativno jasno definiranih mjera koje se ponajprije odnose na položaj pripadnika nacionalnih manjina te osoba s invalidnošću. U tom su području odgovornosti JLS-a i obveze izvještavanja također relativno dobro definirane.

2. Obrazovanje. Mjere u nadležnosti JLS-a u najvećoj su mjeri usmjerene na financiranje predškolskog odgoja, infrastrukture i srednjoškolskog obrazovanja. Mjere uključuju i one usmjerene prema osiguranju dostupnosti škole učenicima lošijega imovnog stanja, učenicima s poteškoćama u razvoju te mjere usmjerene prema ispunjavanju prava učenika predstavnika nacionalnih manjina u obrazovanju.

3. Zapošljavanje i rad. Uz opću zabranu diskriminacije kojoj su jedinice lokalne samouprave podložne u svojstvu poslodavca, njihove izravne zakonske obveze odnose se na zapošljavanje razmjerna broja predstavnika nacionalnih manjina u slučajevima definiranim zakonom te zapošljavanje osoba s invalidnošću. Osim toga, različite javne politike postavljaju im zadatak poticanja zapošljavanja predstavnika različitih ranjivih skupina te obvezu izvještavanja o postizanju s time povezanih ciljeva.

4. Stanovanje i infrastruktura. U analiziranim dokumentima izravno se spominju tri skupine mjera u nadležnosti JLS-a: one koje se odnose na osiguranje objekata i usluga brige za starije osobe, one usmjerene na osiguranje fizički dostupnih objekata stanovanja i javnih zgrada osobama s invalidnošću te osiguranje osnovne infrastrukture i komunalnih usluga u romskim naseljima.

5. Socijalne usluge. Osim uloge koju imaju u distribuciji nacionalnog paketa socijalnih usluga, jedinice lokalne samouprave su, po analiziranim dokumentima, zadužene i za organizaciju i decentralizirano osiguranje usluga u zajednici osobama s invalidnošću i starijim osobama.

6. Zdravstvo. Osim sudjelovanja u distribuciji nacionalnog paketa zdravstvenih usluga i financiranja izgradnje i održavanja zdravstvenih ustanova na regionalnoj, gradskoj i općinskoj razini, jedinice lokalne samouprave na temelju niza dokumenata javne politike zadužene su za unaprjeđenje zdravstvenih standarda na svom području te za unaprjeđenje sposobnosti različitih ranjivih skupina da zadovolje vlastite zdravstvene potrebe, osobito osobe s invalidnošću.

7. Demokratska participacija. Jedinice lokalne samouprave imaju eksplicitnu obvezu primjene mjera usmjerenih prema postizanju razmjernje političke zastupljenosti te uspostavi, financiranju i funkcioniranju savjetodavnih tijela nacionalnih manjina u svojoj nadležnosti. Zadužene su i za osnivanje i osiguranje funkcioniranja savjetodavnih vijeća mladih, za osiguranje tehničke i druge potpore potrebne za osiguranje političke participacije osoba s invalidnošću, za promicanje političke participacije žene, za podupiranje organizacija civilnog društva te za promicanje prakse višesektorskog dijaloga.

8. Kulturna prava i multietničnost. Jedinice lokalne samouprave imaju obvezu promicanja kulturnih prava nacionalnih manjina općenito, a posebno u zajednicama gdje njihov udio u stanovništvu prelazi zakonom određene pragove. Javne ih politike također obvezuju osigurati osobama s invalidnošću pristup kulturnim ustanovama i uslugama.

Općenito se može zaključiti da su zadaće i ovlasti jedinica lokalne samouprave slabo definirane, da se ne razlikuju i ne definiraju sustavno zadaće i ovlasti različitih razina vlasti te da se na jedinice lokalne samouprave uglavnom gleda kao na izvršitelje nacionalnih propisa i strategija, a u mnogo manjoj mjeri primjećuje se njihova stvarna i potencijalna uloga u ostvarivanju jednakosti i ljudskih prava u lokalnoj zajednici i u svim područjima njihova utjecaja.

3. Što gradovi poduzimaju?

Tijekom svibnja 2018. Hrvatski pravni centar i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj proveli su istraživanje kojim se željelo saznati što čine hrvatski gradovi da bi pomogli ostvarivanju jednakosti među svojim građanima. Naime, malo je sustavnih informacija o tome kako gradovi ostvaruju svoju ulogu u suzbijanju nejednakosti, a moguće napredne prakse koje su oni u velikoj mjeri samoinicijativno osmislili ostaju slabo prepoznate u široj javnosti. Stoga je ovo istraživanje bilo namijenjeno osiguranju uvida u to što sami gradovi smatraju prioritetima u ovom području te u njihove aktivnosti.

Istraživanje je provedeno *online* anketom tijekom svibnja 2018. Od ukupno 128 gradova u RH, na anketu je odgovorilo njih 56, što iznosi 43,75 %.⁵

⁵ Gradovi koji su sudjelovali u istraživanju: Beli Manastir, Benkovac, Biograd na moru, Buje – Buie, Crikvenica, Čakovec, Čazma, Daruvar, Delnice, Donja Stubica, Donji Mihaljac, Drniš, Dubrovnik, Duga Resa, Dugo Selo, Đurđevac, Gospić, Hrvatska Kostajnica, Ilok, Imotski, Ivanec, Kastav, Kaštela, Komiža, Korčula, Krapina, Kutina, Ludbreg, Mursko Središće, Novi Marof, Novi Vinodolski, Opatija, Orahovica, Osijek, Otok, Pakrac, Pazin,

Glavni su rezultati istraživanja sljedeći.⁶

Najčešća je osnova za identificiranje skupina kojima je potrebna zaštita od diskriminacije invalidnost (75,5 % gradova), potom imovno stanje (66 % gradova) te zdravstveno stanje (62 % gradova). Kada je riječ o skupinama na koje su usmjerene mjere zaštite od diskriminacije i promicanja jednakosti, u većini gradova to su u posljednjih godinu dana bili ponajviše djeca (86,8 % gradova), osobe lošijega imovnog stanja (86,8 % gradova), mladi (84,9 % gradova) i osobe s invalidnošću (73,6 % gradova).

U odnosu na upravljačke prakse kojima se gradovi koriste za postizanje tih ciljeva, u 23 grada (43,4 %) postoje formalne odluke koje se izravno odnose na zaštitu od diskriminacije, izjednačavanje mogućnosti i/ili promicanje jednakosti ranjivih skupina. U većini se gradova te odluke odnose na razne mjere socijalne skrbi te kratkoročne novčane pomoći poput sufinanciranja dohrane dojenčadi i male djece ili stipendiranja učenika i studenata. U manjem broju gradova odlukom je osnovano i povjerenstvo za ravnopravnost spolova ili povjerenstvo nešto šireg djelokruga.

U više od polovine anketiranih gradova (64,2 %) strategije, planovi ili programi grada uključuju mjere koje doprinose zaštiti od diskriminacije, izjednačavanju mogućnosti ili promicanju jednakosti skupina, dok se u samo 30,2 % gradova, njih 16, provode strategije, planovi ili programi koji su posebno posvećeni ranjivim skupinama. Većina anketiranih gradova navodi strategije društvenog razvoja kao dokumente kojima se definiraju mjere koje obuhvaćaju i ranjive skupine. Od gradova koji su normirali zaštitu ranjivih skupina posebnim programima, izuzev odluka ili programa socijalne skrbi, treba istaknuti niz gradova u kojima su donesene strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invalidnošću te gradove u kojima su inicirani lokalni programi za mlade.

Ipak, u najvećem broju gradova (67,9 %) mjere posvećene zaštiti od diskriminacije i promicanju jednakosti provode se u sklopu provedbe relevantnih nacionalnih strategija.

Samo u 11 gradova postoje osobe ili odjeli zaduženi za provedbu zaštite od diskriminacije i izjednačavanja mogućnosti ranjivih skupina, u osam gradova određen je termin za primanje primjedaba građana, dok su u samo šest gradova osnovani odbori, povjerenstva ili radna tijela zadužena

Popovača, Požega, Prelog, Pula, Rab, Rijeka, Senj, Solin, Šibenik, Varaždin, Vinkovci, Virovitica, Vodice, Vrbovsko, Vrljika, Zabok, Zagreb, Zlatar, Županja.

⁶ Istraživanje je provela Danijela Širinić (Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu). Izvještaj o istraživanju može se pronaći na <http://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2018/07/Izvje%C5%A1taj-o-anketnom-istra%C5%BEivanju.pdf>.

za praćenje zaštite ranjivih skupina. U samo šest gradova prihvaćena su pravila ponašanja u obliku kodeksa ili pravilnika kojima se definira i odnos prema ranjivim skupinama. Deset gradova organizira treninge ili mentorstva za nove zaposlenike koji obuhvaćaju obrazovanje o odredbama etičkog kodeksa javnih službenika.

Osam gradova izvijestilo je da potiče zaštitu od diskriminacije i izjednačavanje mogućnosti uvođenjem posebnih odredaba u ugovore o subvencijama, bespovratnim sredstvima i/ili ugovorima o javnoj nabavi.

Većina gradova mjere usmjerene na ranjive skupine donosi na temelju prijedloga upravnih odjela, u dijelu gradova donošenje mjera nešto je inkluzivnije jer se nadležni upravni odjeli pri donošenju mjera konzultiraju s Centrom za socijalnu skrb ili Zavodom za zapošljavanje. U manjem broju anketiranih gradova provode se šire konzultacije i u donošenje odluka uključuju se i organizacije civilnog društva.

Iako anketirani gradovi navode da uključuju pripadnike ranjivih skupina i organizacije civilnog društva u odlučivanje, točnije njih 60,4 %, uključivanje organizacije civilnog društva najčešće se provodi samo preliminarnim konzultacijama prije planiranja mjera (25 gradova). 15 gradova uključuje pripadnike ranjivih skupina i udruge u donošenje strateških planova, a 14 gradova u suradnji s udrugama implementira mjere. Dio gradova provodi i praksu javnog savjetovanja o ključnim odlukama.

U odgoju i obrazovanju većina gradova usmjerava mjere prema djeci lošijega imovnog statusa (81,1 %), djeci s poteškoćama u razvoju (75,5 %) te osobama s invalidnošću (58,5 %). Najčešće mjere usmjerene na djecu lošijega imovnog stanja uključuju subvencioniranje mjesečnih troškova vrtića, sufinanciranje ili besplatne obroke, subvencioniran ili besplatan javni prijevoz u osnovne i srednje škole, subvencioniran ili besplatan obrok u školama, pomoć pri nabavi udžbenika i radnih bilježnica te stipendije za učenike osnovnih i srednjih škola i studente.

Najčešće mjere u području zapošljavanja odnose se na žene (37,7 %), trajno nezaposlene osobe (34 %) te osobe s invalidnošću (20,8 %).

U stanovanju i pristupu javnim uslugama najčešće su mjere za osobe i/ili obitelji lošijega imovnog statusa (u 45 % gradova), za osobe s invalidnošću (u 32 % gradova) te za samohrane roditelje (u 19 % gradova).

Mjere socijalne politike usmjerene na ranjive skupine definirane su odlukama o socijalnim uslugama. Od 53 anketirana grada, njih 52 ima odluku o socijalnim uslugama, a mnoštvo gradova ima i neki oblik socijalnih vijeća ili radnih tijela zaduženih za provedbu mjera lokalne socijalne politike. U 13 anketiranih gradova postoji i/ili se razrađuje plan socijalnih usluga grada. Mjere socijalne politike najčešće su usmjerene prema osobama i/ili

obiteljima lošijega imovnog statusa (u 94 % gradova), potom mjerama za starije osobe i umirovljenike (u 74 % gradova), mjerama za osobe s invalidnošću (u 66 % gradova) te samohranim roditeljima.

Rezultati ovoga anketnog istraživanja pokazuju da gradovi, usprkos slabo definiranim obvezama i nevelikim ovlastima, gotovo bez iznimke izvještavaju o mjerama i programima namijenjenima unapređenju jednakosti koje su samostalno razvili i za čiju se provedbu koriste vlastitim resursima. To pokazuje da oni osiguranje jednakosti smatraju vlastitom zadaćom, odnosno da znaju da građani od njih očekuju angažiranje u tim pitanjima.

Pokazalo se također da postoji znatan prostor za napredak u načinu na koji gradovi razvijaju, provode i vrednuju svoje intervencije u ovom području. Naišli smo na malo primjera sustavna uključivanja pitanja jednakosti u procese upravljanja gradovima te uključivanja građana u odlučivanje o važnim pitanjima u njima, koja su temelj dobrog upravljanja. Pristup zasnovan na tim dvama elementima upravo je taj koji omogućuje gradovima ostvarivanje stvarnih i održivih pozitivnih učinaka u ovom području i učinkovitije korištenje ograničenim sredstvima koja su im na raspolaganju.

Pozitivni su primjeri korištenja takvim pristupom Pazin, dobitnik posebne nagrade u sklopu Indeksa „Gradovi za jednakost“, koji se svojim programom participativne izrade gradskog proračuna sustavno koristi za uključivanje građana u odlučivanje u gradu, i Zabok, prvoplasirani među malim gradovima, koji također sustavno provodi savjetovanja i uključuje predstavnike dionika u razvoj svojih javnih politika i mjera.

4. Kako ostvariti primjenu načela jednakosti na lokalnoj razini?

Da bi pomogao gradovima unaprijediti svoj učinak u području jednakosti, projekt „Gradovi za jednakost“ izradio je dva alata. Prvi je priručnik za gradove koji im pruža okvir za razmišljanje i neke savjete o mogućim koracima koje mogu poduzeti u tom smjeru. Drugi je alat Indeks „Gradovi za jednakost“, s pomoću kojeg mogu mjeriti i pratiti svoju uspješnost te ju usporediti s učinkom drugih gradova u Hrvatskoj.

Priručnik „Gradovi za jednakost“⁷ pokriva aktivnosti gradova u provedbi njihovih triju funkcija ključnih za ostvarivanje jednakosti: institucija zadu-

⁷ Priručnik je dostupan na sljedećoj adresi: <https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2018/07/Gradovi-za-jednakost-ostvarivanje-na%C4%8Dela-jednakosti-na-lokalnoj-razini.pdf>.

ženih za osiguranje demokratskog sudjelovanja i odlučivanja na lokalnoj razini, pružatelja javnih usluga i poslodavca. Posebna je pozornost pritom posvećena i sudjelovanju građana te ostvarivanju načela dobrog upravljanja.

Priručnik je organiziran u tri poglavlja koja su opisana u nastavku. Svako od njih sadržava uvod u temu, primjere dobre prakse i važnih inicijativa iz Hrvatske i svijeta, opis prednosti koje se ostvaruju sustavnim angažiranjem, prijedlog mjera koje gradovi mogu poduzeti ako tek počinju te aktivnosti ili ako već imaju određena iskustva u njihovoj provedbi te popis indikatora koji im pomažu da mjere svoju uspješnost.

Prvi dio priručnika odnosi se na političko odlučivanje, postavljanje ciljeva koje grad želi ostvariti u području jednakosti, ustanovljenje institucijskog i upravljačkog okvira za postizanje tih ciljeva te komuniciranje gradskih čelnika o pitanjima jednakosti.

Praksa koja se odnosi na promicanje jednakosti u gradovima tek se razvija, tako da još ne postoji široko prihvaćen model ili standard za njihovo postupanje u tom području. Međutim, kao zajedničko različitim pristupima kojima se koriste oni gradovi koji su u ovom kontekstu najdalje odmaknuli čini se sljedeće:

- izabrani čelnici koji su se odlučili zauzeti za postizanje jednakosti i učinili to pitanje političkim prioritetom
- razvoj partnerstva i dijalog s građanima, organizacijama civilnog društva i drugim akterima radi identifikacije lokalnih prioriteta i pronalazjenja zajedničkih rješenja
- uključivanje pitanja jednakosti u donošenje odluka i upravljanje gradom.

Strateško vodstvo, političko i izvršno, ključno je za razvoj snažne vizije grada koji je posvećen unapređenju jednakosti među građanima. Za uključivanje pitanja jednakosti u gradske politike i planove te za osiguranje sustavna i usklađena djelovanja u svim javnim poslovima grada najvažnija je uloga upravo izabranih čelnika, gradonačelnika i vijeća.

Osim toga, oni su ti koji mogu osigurati dostupnost gradskih sredstava za tu svrhu, znanje i informacije potrebne za provedbu takve politike te učinkovitu komunikaciju sa svima zainteresiranima.

Priručnik nudi sljedeće savjete gradovima koji počinju razvijati svoju politiku u području jednakosti:

- analizirati postojeće projekte i programe grada te njegov učinak u području jednakosti

- raspraviti u gradskom vijeću i upravi s predstavnicima javnih služba te s ostalim postojećim partnerima situaciju na području jednakosti i poglede na lokalne prioritete u tom području
- izraditi dokument u kojem ćete izraziti svoje namjere u području ostvarivanja jednakosti u doseg utjecaja grada te s njim upoznati odgovarajuće dionike u gradskoj upravi i u zajednici
- imenovati osobu na visokom položaju koja će biti zadužena za pitanja jednakosti, predvoditi taj proces i o njemu izvještavati vijeće
- provjeriti imaju li potrebno znanje i informacije o različitim aspektima jednakosti i ljudskih prava te ispitati gdje bi ih mogli dobiti
- postaviti ciljeve i rokove za prvu godinu rada te definirati uloge i odgovornosti svih uključenih.

Za one koji žele unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti:

- definirati kako će pitanja jednakosti biti uklopljena u odlučivanje, planiranje i proračunske procese u gradu
- sustavno se koristiti savjetodavnim procesima s dionicima radi definiranja prioriteta te zajedničkog planiranja, a povratne informacije upotrijebiti za daljnje razvijanje svojih politika i ciljeva
- obučiti zaposlenike grada i gradskih poduzeća o pitanjima jednakosti i njihovoj ulozi u tome
- odrediti ciljeve i razviti sustave za nadziranje uspješnosti grada u tom području te o tome obavještavati javnost
- razmjenjivati s drugim gradovima i razinama vlasti informacije o najboljoj praksi te zagovarati i njihovo aktivnije zauzimanje i usklađeno djelovanje u tom području.

Drugi dio priručnika odnosi se na to kako integrirati pitanja jednakosti u upravljanje gradom. Naime, iako gradovi u okviru sustava javne uprave i lokalne samouprave dijele većinu odgovornosti za organiziranje i financiranje tih funkcija s višim razinama vlasti te imaju tek ograničenu autonomiju u definiranju javnih politika, oni u velikoj mjeri utječu na način na koji se spomenuti propisi i politike provode u lokalnim zajednicama. Pritom treba imati na umu da krug utjecaja grada nije ograničen samo na lokalnu samoupravu nego obuhvaća i javna/komunalna poduzeća, ali i ustanove čiji je grad osnivač ili s kojima sklapa ugovore o obavljanju javnih usluga.

Grad, osim svojih zakonskih ovlasti, posjeduje i mogućnosti okupljanja i podupiranja suradnje svih važnih organizacija i institucija u zajednici

(neizravna moć, tzv. *convening power* ili *soft power*). Uzevši sve to u obzir, gradovi imaju znatne mogućnosti učinkovita djelovanja na ostvarivanju jednakosti građana i učinkovita rješavanja povezanih problema.

Osnovni su preduvjet za upravljanje pouzdani podatci na temelju kojih se mogu ustanoviti i analizirati problemi te formulirati intervencije koje bi na djelotvoran i učinkovit način bile usmjerene na njihovo rješavanje. Stoga priručnik znatnu pozornost posvećuje važnosti odlučivanja utemeljena na podacima (tzv. *evidence-based decision making*) te koracima koje gradovi mogu poduzeti da bi došli do stvarnih informacija koje im mogu pomoći u učinkovitu usmjeravanju javnih politika, u praćenju uspješnosti njihove provedbe, kao i toga jesu li u konačnici postigle one rezultate kojima su bile namijenjene.

Priručnik za jednu od najvažnijih primjena tih podataka smatra njihovu upotrebu radi provjere postoje li razlike među skupinama građana, primjerice u nekim njihovim osobinama ili prema lokaciji na kojoj su smješteni, u korištenju javnim uslugama koje su u nadležnosti grada. Razlike u korištenju najčešće, naime, upućuju na razlike u dostupnosti, a razlika u dostupnosti usluga dobar je pokazatelj diskriminacije, odnosno nejednakosti.

Javne usluge u nadležnosti grada spominju se u priručniku jer se u njemu smatra da je najvažnija obveza grada osigurati da u svojem obavljanju javnih funkcija i poslovanju poduzeća u području svojeg utjecaja ne diskriminira građane, nego promiče njihovu jednakost stvarajući uvjete u kojima se svi mogu jednako koristiti mogućnostima koje im grad pruža. Posebni programi namijenjeni pojedinačnim skupinama u zajednici, a koje većina gradova ima, također su važni, ali je prvo bitno osigurati jednak pristup svim građanima u okviru temeljnih poslova grada. Priručnik u tom kontekstu gradovima nudi sljedeće savjete.

Za one koji počinju razvijati svoju politiku u području jednakosti:

- razmotriti kako će pri donošenju odluka provjeriti utječu li one negativno na različite skupine u društvu, odnosno promiču li jednakost i koheziju u zajednici
- analizirati način na koji grad osigurava javne usluge iz svoje nadležnosti: postoje li skupine koje su u prednosti ili koje se suočavaju s preprekama u pristupu i mogućnosti korištenja tim uslugama
- uspostaviti ili unaprijediti postojeći sustav podnošenja pritužbi građana i njihova rješavanja.

Za one koji žele unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti:

- uvesti sustav procjene učinaka planiranih mjera na jednakost građana koristeći se svim dostupnim podacima i savjetodavnim procesima
- pri planiranju odrediti prioritete, postaviti mjerljive ciljeve, pratiti njihovo ostvarenje i o tome izvještavati dionike
- razmotriti mogućnost uvođenja sustava prikupljanja povratnih informacija od korisnika javnih usluga i programa namijenjenih unapređenju jednakosti o tome koliko su zadovoljni njima i koje su učinke proizveli.

Treće važno područje za integriranje načela jednakosti u upravljanje gradom odnosi se na postupanje grada kao poslodavca. Naime, gradovi i s njima povezane organizacije i institucije zapošljavaju znatan broj ljudi. Njihov je glavni zadatak građanima učiniti dostupnima javna dobra i usluge, poštujući pritom načela dobrog upravljanja. S druge strane, gradske vlasti moraju osigurati primjenu tih načela te jednak pristup i odsutnost diskriminacije u svojem odnosu prema vlastitim službenicima i namještenicima.

Napredni pristup planiranju radne snage i zapošljavanju, i u privatnom i u javnom sektoru, zasniva se na ideji da bi struktura zaposlenih u organizaciji trebala odražavati strukturu ljudi u zajednici na koju se poziva. Tako organizacija, odnosno grad, može osigurati bolje razumijevanje pitanja i problema koji su važni za pojedine skupine u zajednici, a time i lakše pronaći odgovore na njih. Nadalje, tim se pristupom povećava povjerenje između gradskih vlasti i zajednice, što uvelike doprinosi uspješnom funkcioniranju grada.

Za gradove koji počinju razvijati svoju politiku u području jednakosti, priručnik nudi sljedeće savjete:

- proučiti strukturu zaposlenih i razmotriti odražava li ona strukturu stanovništva u gradu te jesu li muškarci i žene jednako zastupljeni na svim hijerarhijskim razinama
- provjeriti poštuje li grad obvezu zapošljavanja predstavnika nacionalnih manjina i osoba s invalidnošću; ako ne, koje su prepreke
- pregledati postupke kojima se grad koristi pri oglašavanju radnih mjesta, u odabiru kandidata i pri njihovu uvođenju u posao te razmotriti njihovo unapređenje radi suzbijanja moguće diskriminacije i unapređenja jednakosti
- provjeriti je li grad osigurao razumnu prilagodbu koja bi omogućila zapošljavanje i rad osobama s invalidnošću
- osigurati da osobe na rukovodećim mjestima znaju što je diskriminacija i kako se sprečava

- provjeriti imaju li muškarci i žene jednake plaće za poslove iste složenosti
- pokušati saznati od zaposlenika što bi im pomoglo da dostignu jednak status na radnom mjestu
- provjeriti postoje li pritužbe zaposlenika na diskriminaciju ili zlostavljanje.

Za one koji žele unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti:

- ako ustanove da neke skupine nisu dobro zastupljene, odrediti prioritete i mjere kojima će unaprijediti situaciju, najbolje u suradnji sa zaposlenicima koji pripadaju tim skupinama
- zadužiti osobu ili tijelo da redovito prati pokazatelje u tom području te o njima izvještava gradsku upravu
- razmotriti uvođenje mjera, poput fleksibilnog radnog vremena i rada od kuće, koje bi olakšale položaj zaposlenika s obiteljskim obvezama
- osigurati mogućnosti i uvjete za učenje i profesionalno napredovanje zaposlenih
- ustanoviti objektivni sustav rješavanja pritužbi zaposlenih
- savjetovati se redovito sa zaposlenicima o mjerama koje bi unaprijedile njihovo zadovoljstvo poslom te o njihovim prijedlozima za unapređenje poslovnih procesa u gradu.

Treći dio priručnika posvećen je uključivanju građana u odlučivanje u gradu. Naime, pitanje ostvarivanja jednakosti u gradu nemoguće je odvojiti od pristupa i postupaka kojima se grad koristi da bi informirao građane, savjetovao se s njima, uključivao ih u izradu i provedbu javnih politika te djelovao s njima u partnerstvu na ostvarivanju ključnih ciljeva grada. Da bi jednakost bila unaprijeđena, grad mora pronaći načine da sazna što više o pitanjima koja muče građane, osiguravajući pritom da i oni koji se najmanje čuju dobiju prigodu iznijeti svoje mišljenje o problemima, mogućim rješenjima i s tim povezanim prijedlozima grada.

Korist je pritom dvostruka jer grad doznaje mnogo o problemima koje treba rješavati, o potrebnim ishodima svojih intervencija te o mjerilima njihove uspješnosti. Uspješna suradnja gradske uprave i građana u rješavanju jednog problema razvija sposobnosti i kod jednih i kod drugih za buduću suradnju te stvara društveni kapital koji omogućuje uspješno upravljanje gradom i unapređuje kvalitetu života u njemu.

I spomenuto anketno istraživanje i rezultati sudjelovanja gradova u Indeksu „Gradovi za jednakost“ pokazuju da je praksa uključivanja građana

dosta rasprostranjena u hrvatskim gradovima jer postoji znatna povijest takva djelovanja, kao i dobro prihvaćeni instrumenti za njezinu provedbu. Priručnik upućuje gradove na koristi stvarna i smislena uključivanja građana u odlučivanje o bitnim pitanjima te predlaže neke od koraka koje bi pritom mogli poduzeti.

5. Okvir za mjerenje i praćenje učinka gradova u ostvarenju načela jednakosti

U okviru projekta izrađen je i Indeks "Gradovi za jednakost" namijenjen gradovima koji žele unaprijediti svoju praksu u području promicanja jednakosti. On omogućava gradovima da procijene vlastiti učinak u tom području i tako dijagnosticiraju razinu svoje postojeće prakse. U prvoj verziji Indeksa korišteno je dvanaest pokazatelja. Oni se odnose na način na koji grad unapređuje jednakost preko svojih funkcija nositelja demokracije na lokalnoj razini, pružatelja javnih usluga i poslodavca te uključivanjem građana.

Indeks se zasniva na upitniku za samoprocjenu. U svakom od dvanaest indikatora opisane su tri moguće razine prakse grada u tom području: ona gdje još nije bilo znatnijih pokušaja; ona gdje su načinjeni početni koraci i ostvarena određena razina prakse te treća razina, koja znači da u gradu već postoji napredna praksa koja daje opipljive rezultate u području jednakosti. Grad je u odnosu na svaki od dvanaest pokazatelja sam odabrao onaj opis prakse koji najbolje opisuje njegovu situaciju. Taj je odabir potkrijepio odgovarajućim dokazima, najčešće prilaganjem nekog dokumenta ili dokumenata.

Ispunjene upitnike pregledao je i ocijenio Odbor za nagrade, sastavljen od stručnjaka iz područja upravljanja gradovima i iz područja jednakosti.⁸ Slijedom toga, nagradu „Gradovi za jednakost“ dobila su po tri najbolje ocijenjena grada u kategorijama velikih i malih gradova (u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi). Osim spomenutih nagrada, Odbor za nagradu dodijelio je i posebne nagrade za osobito istaknute primjere dobre prakse⁹ (v. Prilog 1).

⁸ U Odboru su sudjelovali: Tulio Demetlika (predsjednik Odbora za lokalnu i područnu samoupravu Hrvatskog sabora), Vedran Đulabić (izvanredni profesor, Katedra za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu), Jadranka Nikolov (pravna savjetnica, Grad Osijek), Lidija Pavić Rogošić (direktorica, Odraz) te Lora Vidović (pučka pravobraniteljica).

⁹ Dobitnici nagrada za najbolje ocijenjenu praksu u području jednakosti za 2019. bili su: (a) u kategoriji velikih gradova Zagreb, Rijeka i Pazin; (b) u kategoriji malih gradova

Na temelju procesa primjene i rezultata Indeksa te povratnih informacija koje smo dobili od prijavitelja, revidirali smo upitnik za samoprocjenu radi njegove veće jednostavnosti, razumljivosti i lakoće primjene. Revidirana verzija, koja bi u budućnosti trebala biti primjenjivana svake dvije godine, sada sadržava osam pokazatelja i četiri razine uspješnosti, pokrivajući i dalje isti raspon gradskih praksa koje su bile uključene u prvu verziju Indeksa (v. Prilog 2).

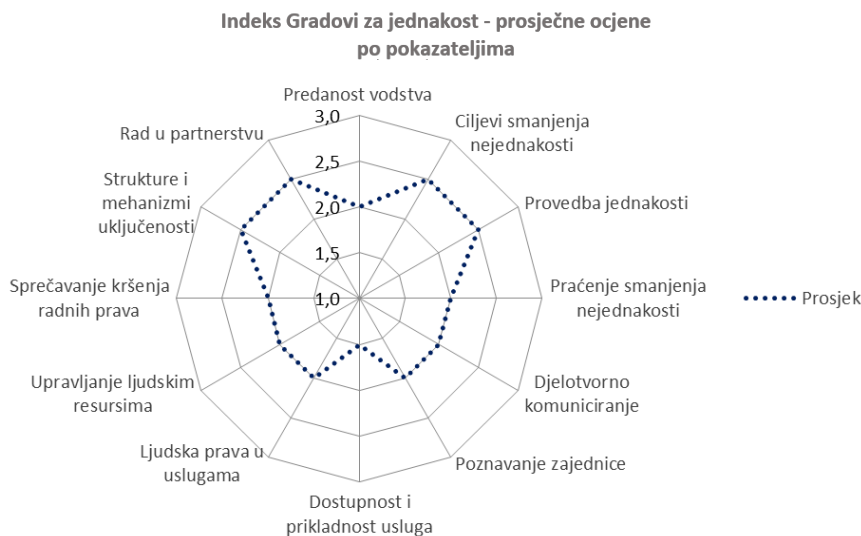
6. Mogući daljnji koraci

Provedba tog projekta prvi je korak u većem i uspješnijem angažiranju gradova u ostvarivanju načela jednakosti na lokalnoj razini. Instrumenti koji su u njemu razvijeni postavili su okvir razmišljanju o vrijednosti, ulozi i rasponu djelovanja gradova, a stvorena je i početna skupina predvodnika u tom području. Neki od idućih koraka mogli bi uključivati i sljedeće:

- da centralna država uspostavi, financira i učinkovito nadzire standarde dostupnosti javnih usluga u svim jedinicama lokalne samouprave
- da gradovi dalje razvijaju standarde i alate za djelovanje u konkretnim i pojedinačnim segmentima upravljanja i osiguranja javnih usluga
- daljnji razvoj i snaženje skupine gradova koji žele unaprijediti svoju uspješnost u tom području, što uključuje i suradnju s drugim dionicima, uzajamno učenje i daljnji razvoj i elaboriranje koristi od takva djelovanja
- podizanje svijesti u javnosti / građansko obrazovanje radi stvaranja svijesti o tome koja bi trebala biti legitimna očekivanja građana u odnosu na lokalnu upravu da bi oni s naprednom praksom bili prepoznati i da bi se time ojačala i proširila motivacija gradova za daljnje djelovanje
- najširi razvoj sposobnosti za javno upravljanje i dobro demokratsko upravljanje.

Zabok, Labin, Lepoglava i Petrinja. Za osobito istaknutu praksu u području jednakosti nagrade su dobili Grad Rijeka, za program uvođenja građanskog odgoja i obrazovanja i Grad Pazin, za program aktivnog uključivanja građana u proces donošenja gradskog proračuna – Pazi(n), proračun! U Indeksu su sudjelovali sljedeći gradovi: Kutina, Glina, Crikvenica, Prelog, Ozalj, Drniš, Petrinja, Lepoglava, Labin, Zabok, Varaždin, Pazin, Rijeka, Zagreb.

Prilozi:

Prilog 1. *Prosječne ocjene postignute na Indeksu (N = 14)*

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Prilog 2. *Revidirani Indeks „Gradovi za jednakost“*

Pokazatelj br. 1: predanost vodstva grada smanjenju nejednakosti

Razina 1: vrijeme je za akciju	Razina 2: počeli smo djelovati	Razina 3: postižemo bolje rezultate	Razina 4: učinkoviti smo
1.1. Predstavnici gradskih vlasti dosad nisu u svojim istupima jasno naglašavali posvećenost smanjenju nejednakosti i borbi protiv diskriminacije.	1.2. Predstavnici gradskih vlasti iskazali su posvećenost smanjenju nejednakosti i borbi protiv diskriminacije u javnim objavama i nastupima u kojima govore o drugim svojim aktivnostima ili u sklopu poruka koje pokrivaju više tema i aktivnosti.	1.3. Predstavnici gradskih vlasti iskazali su posvećenost smanjenju nejednakosti i borbi protiv diskriminacije u posebnim javnim nastupima i objavama u kojima su se pretežito ili isključivo bavili temama nejednakosti i diskriminacije.	1.4. Predstavnici gradskih vlasti iskazali su posvećenost smanjenju nejednakosti i borbi protiv diskriminacije javnim objavama i nastupima te organizacijom aktivnosti u kojima su se pretežito ili isključivo bavili temom nejednakosti i diskriminacije i u kojima su djelovali zajedno s predstavnicima osjetljivih ciljnih skupina.

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Pokazatelj br. 2: politike smanjenja nejednakosti

Razina 1: vrijeme je za akciju	Razina 2: počeli smo djelovati	Razina 3: postizemo bolje rezultate	Razina 4: učinkoviti smo
2.1. Grad u svojim strateškim i provedbenim dokumentima nema ciljeva i mjera jasno usmjerenih prema smanjenju nejednakosti i sprečavanju diskriminacije.	2.2. Grad je postavio jasne ciljeve i predvidio mjere, aktivnosti i proračun za smanjenje nejednakosti u barem jednome strateškom ili provedbenom dokumentu koji određuje aktivnosti grada u područjima važnima za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, kultura, stanovanje, infrastruktura i sudjelovanje u političkom životu zajednice).	2.3. Gradske vlasti imaju jasno postavljene ciljeve, provode mjere i imaju osiguran proračun usmjeren prema smanjenju nejednakosti u područjima važnima za smanjenje nejednakosti, ali nemaju posebne položaje (imenovanu osobu ili osobe) ili tijela zadužena za oblikovanje, provedbu i praćenje provedbe tih mjera ili ih imaju samo s obzirom na jednu ranjivu društvenu skupinu i/ili u samo jednom od područja važnih za smanjenje nejednakosti.	2.4. Gradske vlasti imaju jasno postavljene ciljeve, provode mjere i aktivnosti smanjenja nejednakosti, imaju osiguran proračun te za upravljanje provedbom mjera imaju uspostavljene posebne položaje (imenovanu osobu ili osobe) ili tijela zadužena za oblikovanje, provedbu i praćenje provedbe mjera koje pokrivaju više ranjivih društvenih skupina i/ili nekoliko područja važnih za smanjenje nejednakosti.

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Pokazatelj br. 3: praćenje smanjenja nejednakosti

Razina 1: vrijeme je za akciju	Razina 2: počeli smo djelovati	Razina 3: postizemo bolje rezultate	Razina 4: učinkoviti smo
3.1. Grad se ne koristi posebnim pokazateljima ni postupcima praćenja mjera za smanjenje nejednakosti u pojedinim područjima i/ili s obzirom na osjetljive ciljne skupine.	3.2. Grad izvještava tijela nacionalne razine koristeći se njihovim pokazateljima i postupcima praćenja provedbe mjera za smanjenje nejednakosti u barem jednom od područja i/ili s obzirom na barem jednu ranjivu društvenu skupinu.	3.3. Grad izvještava tijela nacionalne razine koristeći se njihovim pokazateljima i postupcima praćenja provedbe mjera za smanjenje nejednakosti u više područja i/ili s obzirom na više ranjivih društvenih skupina.	3.4. Grad izvještava tijela nacionalne razine koristeći se njihovim pokazateljima te se dodatno koristi vlastitim pokazateljima, postupcima i tijelima za praćenje te izvještava lokalne dionike o provedbi mjera za smanjenje nejednakosti u pojedinim područjima i/ili s obzirom na ranjive društvene skupine.

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Pokazatelj br. 4: djelotvorna komunikacija

Razina 1: vrijeme je za akciju	Razina 2: počeli smo djelovati	Razina 3: postizemo bolje rezultate	Razina 4: učinkoviti smo
4.1. Grad ne djeluje ciljano na povećanju vidljivosti ranjivih skupina u zajednici i informiranju članova zajednice o mjerama koje poduzima za smanjenje nejednakosti.	4.2. Grad u sklopu redovitih aktivnosti i oblika komunikacije (mrežne stranice, službena glasila, društvene mreže...) objavljuje stručne i promocijske sadržaje kako bi povećao vidljivost ranjivih skupina u zajednici i informirao ih o načinima ostvarenja prava i mjerama koje se poduzimaju za smanjenje nejednakosti u zajednici.	4.3. Grad organizira aktivnosti i javne događaje te objavljuje stručne i promocijske sadržaje posebno osmišljene radi povećanja vidljivosti ranjivih skupina i informiranja ranjivih skupina o načinima ostvarenja prava i mjerama koje se poduzimaju za smanjenje nejednakosti u zajednici.	4.4. Uz objavljivanje stručnih/promocijskih sadržaja i organizaciju javnih događaja, Grad promiče i omogućuje dvosmjernu komunikaciju s članovima zajednice kako bi povećao vidljivost i sudjelovanje ranjivih skupina u javnom životu, dobio povratne informacije za svoje aktivnosti, a članove zajednice uključio u aktivnosti smanjenja nejednakosti u zajednici.

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Pokazatelj br. 5: dizajn mjera i usluga utemeljen na poznavanju lokalne zajednice

Razina 1: vrijeme je za akciju	Razina 2: počeli smo djelovati	Razina 3: postizemo bolje rezultate	Razina 4: učinkoviti smo
5.1. Grad nema mehanizme kojima oblikovanje mjera za smanjenje nejednakosti temelji na prikupljanju podataka o lokalnoj zajednici te izvorima i razmjerima nejednakosti u njoj.	5.2. Grad povremeno prikuplja podatke o profilu lokalne zajednice te razmjerima nejednakosti u njoj te koristi za oblikovanje mjera u jednom ili nekoliko važnih područja za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, kultura, stanovanje, infrastruktura i sudjelovanje u političkom životu zajednice).	5.3. Grad ima uspostavljene procedure i instrumente (npr. upitnike, baze podataka) s pomoću kojih dizajn vlastitih mjera i usluga temelji na podacima o razmjerima i izvorima nejednakosti u zajednici, kao i podacima o dostupnosti i prilagodivosti javnih usluga potrebama pojedinačnih skupina u zajednici u barem jednom od područja djelovanja u kojima djeluje kao organizator pružanja usluga i/ili ima osnivačka prava.	5.4. Grad ima uspostavljene procedure i instrumente (npr. upitnike, baze podataka) s pomoću kojih dizajn vlastitih mjera i usluga temelji na podacima o razmjerima i izvorima nejednakosti u zajednici, kao i podacima o dostupnosti i prilagodivosti javnih usluga potrebama pojedinačnih skupina u zajednici u najmanje polovici područja djelovanja u kojima djeluje kao organizator pružanja usluga i/ili ima osnivačka prava.

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Pokazatelj br. 6: ljudska prava u dizajnu i pružanju usluga

Razina 1: vrijeme je za akciju	Razina 2: počeli smo djelovati	Razina 3: postizemo bolje rezultate	Razina 4: učinkoviti smo
6.1. Grad nema mehanizme koji su usmjereni prema osiguranju zaštite ljudskih prava u pružanju javnih usluga u područjima u kojima djeluje kao koordinator pružanja usluga i/ili ima osnivačka prava.	6.2. Grad je započeo oblikovanje mehanizama (procedura, standarda, tijela) kojima se osigurava zaštita, poštovanje i promicanje ljudskih prava te jednako postupanje prema korisnicima javnih usluga u područjima u kojima djeluje kao koordinator pružanja usluga i/ili ima osnivačka prava.	6.3. Grad je oblikovao i započeo korištenje specifičnim mehanizmima (procedure, standardi, tijela) kojima se osigurava zaštita, poštovanje i promicanje ljudskih prava te dostojanstven odnos prema korisnicima javnih usluga u područjima u kojima djeluje kao koordinator pružanja usluga i/ili ima osnivačka prava.	6.4. Grad ima formirana te učinkovito upotrebljava posebna tijela procedure i standarde, za zaštitu ljudskih prava i osiguranje dostojanstvenog odnosa prema korisnicima pri dizajnu i pružanju javnih usluga u područjima u kojima djeluje kao koordinator pružanja usluga i/ili ima osnivačka prava.

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Pokazatelj br. 7: upravljanje ljudskim resursima u gradskim organizacijama

Razina 1: vrijeme je za akciju	Razina 2: počeli smo djelovati	Razina 3: postizemo bolje rezultate	Razina 4: učinkoviti smo
7.1. Grad ne primjenjuje posebne politike ni postupke kojima se unapređuje jednakost i štite prava pri zapošljavanju i na radnom mjestu.	7.2. Grad je osigurao da su politike i procedure pri zapošljavanju i zaštite radnih prava usklađene s odgovarajućim zakonodavstvom i nacionalnim politikama u području jednakosti.	7.3. Grad je razvio vlastite mehanizme sprečavanja kršenja radnih prava i suzbijanja zlostavljanja na radnom mjestu te je razvio dodatne postupke kojima se unapređuje jednakost pri zapošljavanju i na radnom mjestu.	7.4. Primjena nacionalnih i gradskih mjera upravljanja ljudskim resursima učinkovito sprečava kršenja radnih prava i suzbija zlostavljanja na radnom mjestu te unapređuje jednakost pri zapošljavanju i na radnom mjestu.

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Pokazatelj br. 8: strukture i mehanizmi uključenosti

Razina 1: vrijeme je za akciju	Razina 2: počeli smo djelovati	Razina 3: postizemo bolje rezultate	Razina 4: učinkoviti smo
8.1. U gradu se još nisu razvili mehanizmi sudjelovanja članova zajednice u donošenju i provođenju lokalnih politika.	8.2. Mehanizmi i strukture uključenosti uspostavljeni su i potiču aktivnosti poput savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, sudjelovanja predstavnika ranjivih društvenih skupina u radnim tijelima i potpore djelovanju udruga koje promiču prava ranjivih skupina u jednom ili nekoliko važnih područja za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, kultura, stanovanje, infrastruktura i sudjelovanje u političkom životu zajednice).	8.3. Mehanizmi i strukture uključenosti uspostavljeni su i potiču aktivnosti poput savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, sudjelovanja predstavnika ranjivih društvenih skupina u radnim tijelima i potpore djelovanju udruga koje promiču prava ranjivih skupina većini važnih područja za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, kultura, stanovanje, infrastruktura i sudjelovanje u političkom životu zajednice).	8.4. Mehanizmi i strukture uključenosti učinkovito potiču savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u procesima donošenja i provedbe gradskih odluka i javnih politika, sudjelovanje predstavnika ranjivih društvenih skupina u radnim tijelima i djelovanje udruga koje promiču prava ranjivih skupina u većini važnih područja javnih politika, a dionici važni za smanjenje nejednakosti u područjima važnim za smanjenje nejednakosti djeluju kao sunositelji oblikovanja i provedbe javnih politika.

Izvor: Hrvatski pravni centar i Udruga gradova Republike Hrvatske

Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK 342.565.2(497.5)(094.9)

DOSTAVA PISMENA U UPRAVNOM POSTUPKU STRANCI KOJA IMA OSOBU OVLAŠTENU ZA ZASTUPANJE ILI OPUNOMOĆENIKA

Čl. 32. i 83. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Dostava pismena u upravnom postupku stranci koja ima osobu ovlaštenu za zastupanje ili opunomoćenika uredna je samo u slučaju kada je dostava izvršena tom opunomoćeniku, a ne i u slučaju ako je pismeno dostavljeno stranci.¹

Podnositelj ustavne tužbe 9. srpnja 2012. podnio je preko opunomoćenika odvjetnika zahtjev za priznavanje profesionalne bolesti Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) kojem je priložio tiskanice „prijava o profesionalnoj bolesti“ i punomoć za zastupanje na HZZO-u od 9. srpnja 2012. HZZO je ovjerom tiskanice „prijava o profesionalnoj bolesti“ (dalje u tekstu: ovjerena tiskanica) priznao podnositelju profesionalnu bolest s danom 23. kolovoza 2012.²

¹ „Važno je naglasiti kako se prema Zakonu o općem upravnom postupku stranke i druge sudionike u postupku obavještava osobno, osim kada imaju osobu ovlaštenu za zastupanje ili opunomoćenika za primanje obavijesti. Naravno da se u tim slučajevima ne mora nužno obavijestiti i samu stranku jer nju, silom prilika ili na osnovi njezine volje, zastupa ovlaštena osoba. Ako je stranka u postupku maloljetno djeteta, obavještava se njegov roditelj kao zakonski zastupnik, a koji će onda u ime i za račun djeteta dalje poduzimati pravne radnje. S druge strane, ako je stranka u postupku za zastupanje ovlastila opunomoćenika, to je učinila ili zato što smatra da nema dovoljno stručnoga znanja ili zato što smatra da nema vremena sama istupati u upravnom postupku, pa se obavješćivanje same stranke u tim slučajevima također čini suvišnim. Stoga će se u tom slučaju također obavješćivati opunomoćenika, a ne stranku.“, Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 196.

² U skladu s čl. 46/1. Pravilnika o pravima, uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja u slučaju ozljede na radu i profesionalne bolesti (NN 1/11,

Podnositelj je ovjerenu tiskanicu osobno primio u rujnu 2013., dok je na zahtjev opunomoćenika podnositelja pisani otpravak rješenja od 5. veljače 2014. (koje je izrađeno na temelju navedene tiskanice) 10. veljače 2014. dostavljen opunomoćeniku podnositelja.

Podnositelj je Povjerenstvu za rješavanje odštetnih zahtjeva (dalje u tekstu: Povjerenstvo) preko opunomoćenika odvjetnika podnio 16. travnja 2014. odštetni zahtjev za ostvarivanje prava na novčanu naknadu zbog profesionalne bolesti zbog izloženosti azbestu. Odštetnom zahtjevu priložio je punomoć za zastupanje pred Povjerenstvom od 10. ožujka 2014. i rješenje o priznanju profesionalne bolesti od 5. veljače 2014. Povjerenstvo je rješenjem od 14. svibnja 2014. odbacilo odštetni zahtjev podnositelja uz obrazloženje da je podnesen izvan roka iz čl. 8/2. Zakona o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu (NN 79/07, 139/10 – dalje u tekstu: Zakon o obeštećenju), kojim je propisano da se odštetni zahtjev može podnijeti u roku od šest mjeseci računajući od dana priznanja profesionalne bolesti zbog izloženosti azbestu.

Upravni sud u Rijeci odbio je tužbu podnositelja u kojoj je on, pozivom na odredbe čl. 32/2. i 83/4. Zakona o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP), istaknuo da je dostava pismena od HZZO-a bila neuredna i da se šestomjesečni rok za podnošenje odštetnog zahtjeva nije mogao računati od dana kada je njemu osobno dostavljena ovjerena tiskanica, nego ga je trebalo računati od dana kada je njegovu opunomoćeniku dostavljeno pisano rješenje o priznavanju profesionalne bolesti. Sud je naveo da utvrđivanje profesionalne bolesti podnositelja ne čini predmet odlučivanja o odštetnom zahtjevu, stoga nije ocijenio relevantnim prigovor podnositelja da takva dostava nije u skladu s odredbama ZUP-a. Visoki upravni sud u obrazloženju presude kojom je odbio žalbu podnositelja istaknuo je da navodi podnositelja o nezakonitoj dostavi nemaju utjecaja na drukčije odlučivanje u tom postupku zbog materijalnopravnoga prekluzivnog roka propisanog čl. 8/2. Zakona o obeštećenju.

Ustavni je sud u Odluci U-III-1658/2016 od 20. prosinca 2018. ispitao je li postojao razumni odnos razmjernosti između sankcije za propuštanje roka iz čl. 8. Zakona o obeštećenju i legitimnog cilja koji je država nastojala ostvariti te je zaključio da je formalističkim postupanjem suda podnositelju povrijeđeno pravo na pristup sudu, kao bitan aspekt ustavnog prava na pravično suđenje, ističući da se u upravnom postupku dostava pismena

153/11, 51/12, 126/12, 147/12, 38/13 i 67/13), HZZO odlučuje o priznavanju profesionalne bolesti, u pravilu, bez donošenja pisanog rješenja, ovjerom zaprimljene tiskanice prijave o profesionalnoj bolesti.

stranci koja ima opunomoćenika mora izvršiti tom opunomoćeniku, a da pogreške nadležnih tijela ne smiju ići na štetu građana.

Iz obrazloženja:

„17. Dostava ovjerene tiskanice podnositelju koji je u trenutku dostave imao opunomoćenika nije bila u skladu ni s mjerodavnim odredbama ZUP-a ni s ustaljenom praksom upravnih sudova (v. presude Upravnog suda Us-6107/78 od 29. lipnja 1979. i Us-4404/83 od 21. prosinca 1983.), prema kojima je dostava stranci koja ima zakonskog zastupnika ili opunomoćenika uredna samo u slučaju kada je dostava pismena izvršena tom opunomoćeniku, a ne i u slučaju ako je pismeno dostavljeno stranci. U konkretnom slučaju, okolnost da je ovjerenu tiskanicu HZZO dostavio izravno podnositelju, a ne njegovu opunomoćeniku (iako je on u tom trenutku imao opunomoćenika), upravni sudovi ocijenili su kao irelevantnu te su tijekom roka računali od dostave ovjerene tiskanice podnositelju. Posljedično, zbog nepravodobnosti podnositelj je izgubio pravo na naknadu štete po osnovi priznate profesionalne bolesti. Iako je riječ o dva zasebna upravna postupka, HZZO svojim radom i odlukama u postupku priznavanja profesionalne bolesti izravno utječe na ishod postupka pred Povjerenstvom. Naime, odštetni zahtjev ne može se podnijeti bez prethodno donesene odluke HZZO-a kojom se utvrđuje dan priznanja profesionalne bolesti, a koji je ujedno i dan od kojeg Povjerenstvo u postupku odlučivanja o odštetnom zahtjevu računa šestomjesečni rok za podnošenje odštetnog zahtjeva.

18. Ustavni sud podsjeća na načelno stajalište da pogreške ili propusti nadležnih tijela ne smiju ići na štetu građana. Navedeno stajalište Ustavni sud izrazio je u više svojih odluka (v., primjerice, odluke U-III-4673/2008 od 20. svibnja 2009., NN 67/09, t. 6.; U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009., NN 88/09, t. 11.4.; U-III-3063/2007 od 4. listopada 2011., NN 124/11, t. 7.1.). Istovjetno stajalište zauzeo je i Europski sud za ljudska prava u predmetu *Gashi protiv Hrvatske* (br. 32457/05, presuda od 13. prosinca 2007.) u kojem ističe: «40. Drugim riječima, rizik svake pogreške što je napravi državno tijelo trebala bi snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina.» ...“

Odluka U-III-1658/2016 od 20. prosinca 2018.

OSPORAVANJE NALAZA I MIŠLJENJA INSTITUCIJSKIH VJEŠTAKA U UPRAVNOM SPORU

Čl. 29/1. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14

Načelo jednakosti oružja, kao bitni element prava na pravično suđenje, obuhvaća razumnu mogućnost stranke da nalaz i mišljenje institucijskih vještaka dano u upravnom postupku osporava u upravnom sporu izvođenjem dokaza saslušanjem sudskog vještaka.

Prvostupanjskim rješenjem Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO) stranci (podnositeljici ustavne tužbe) priznato je pravo na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad. Drugostupanjsko upravno tijelo odbilo je žalbu stranke. Oba rješenja donesena su na temelju nalaza i mišljenja vještaka koji su radnici HZMO-a (institucijski vještaci). Stranka je, smatrajući da joj je trebala biti utvrđena opća nesposobnost za rad, protiv navedenih rješenja pokrenula upravni spor u kojem je osporavala nalaze i mišljenja institucijskih vještaka te je predložila da sud provede dokaz medicinskim vještačenjem po ovlaštenim vještacima Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, što su upravni sudovi prvog i drugog stupnja odbili te su odbili i njezinu tužbu.

Odlučujući o tužbi protiv presude Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske Usz- 2295/15-2 od 4. veljače 2016. i Upravnog suda u Zagrebu UsI.2287/13-16 od 4. rujna 2015., Ustavni je sud Republike Hrvatske u Odluci broj: U-III-1768/2016 od 17. travnja 2019. utvrdio da je podnositeljici povrijeđeno pravo na pravično suđenje (čl. 29/1. Ustava Republike Hrvatske) jer joj nije omogućeno da izvođenjem dokaza vještačenjem po sudskom vještaku u upravnom sporu ospori nalaze i mišljenja vještaka HZMO-a³ na temelju kojih su donesena osporena rješenja u upravnom postupku.

³ Petković, J., Još o dokazima u upravnom sporu, Informator, broj 6230/13, str. 6, upozorio je da se postupovne odredbe Zakona o mirovinskom osiguranju odnose na upravni, a ne i na sudski postupak; da su vještaci u upravnom postupku, u pravilu, radnici tuženika te da bez sudskog utvrđivanja činjenica nema pune i prave sudske kontrole akata i postupanja javnopravnih tijela, odnosno da se bez toga ne može ostvariti uloga suda u sporu pune jurisdikcije. Rajko, A., Utvrđivanje stručno-medicinskih činjenica u socijalnim stvarima u upravnom sporu, Informator, broj 6366/15, str. 1–3, istaknuo je da je sudsko medicinsko vještačenje jedino učinkovito dokazno sredstvo koje tužitelj ima kada osporava pogrešno utvrđenje stručno-medicinskih činjenica, da bi ograničavanje suda da meritorno riješi spor na temelju nalaza i mišljenja stalnoga sudskog vještaka moglo stvoriti „začarani krug“ u slučaju da upravno tijelo, odnosno Zavod za vještačenje u ponovnom postupku ustraje pri svojim stajalištima,

Iz obrazloženja:

„5. Polazeći od navoda i razloga ustavne tužbe, Ustavni sud utvrđuje da u ovom ustavnosudskom postupku treba odgovoriti na pitanje je li podnositeljici u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29/1. Ustava koji glasi: «Svatko ima pravo da ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ... (...)».

5.1. Sadržaj ustavnog prava zajamčenog čl. 29/1. Ustava ograničen je na postupovna jamstva pravičnog suđenja, pa Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta toga ustavnog prava, ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima na sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak, razmatran kao jedinstvena cjelina, bio vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično suđenje.

Da bi zakonske odredbe kojima je uređen pravni položaj stranaka odnosno njihovih zastupnika u postupcima na sudu udovoljile zahtjevu koji postavlja čl. 29/1. Ustava, pravni položaj stranaka i njihovih zastupnika mora biti jednak, odnosno sudovi u postupku moraju osigurati jednakost stranaka u mogućnosti korištenja procesnim sredstvima (*jednakost oružja, jednakost sredstava*).

Načelo jednakosti sredstava, u smislu pravične ravnoteže među strankama (*fair balance*), čini jedan od bitnih konstitutivnih elemenata prava na pravično suđenje. S tim u vezi, to načelo nužno obuhvaća razumnu mogućnost stranaka da izlože činjenice i podupru ih svojim dokazima na način da nijednu od stranaka ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku. Ustavni sud u svojoj je praksi prihvatio stajališta Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) izražena u presudama *Perić protiv Hrvatske* (br. 34499/06, presuda od 27. ožujka 2008., §§ 24. i 25., u odnosu na povredu čl. 6/1. Konvencije) i *LB INTERFINANZ A. G. protiv Hrvatske* (br. 29549/04, presuda od 27. ožujka 2008.), primjerice, u odlukama U-III-2182/2014 od 17. lipnja 2014. (NN 108/14), U-III-3874/2008 od 4. travnja 2012., U-III-4304/2011 od 15. listopada 2014., U-III-2335/2016 od 14. prosinca 2016. (sve na www.usud.hr).

6. Polazeći od prigovora koje je podnositeljica navela u tužbi Upravnom sudu u Zagrebu, a koje sadržajno ponavlja i u ustavnoj tužbi, proizlazi da

što bi sudsku zaštitu u ovoj vrsti upravne stvari činilo neučinkovitom te da je u pojedinim slučajevima sudski vještak stručno kvalificiraniji (ili u najmanju ruku nije manje kvalificiran) od institucijskog vještaka glede medicinske (sub)specijalizacije relevantne u odnosnoj stvari.

je podnositeljici bilo uskraćeno pravo da neposredno u upravnom sporu predloži provođenje drugoga sudskog vještačenja po liječniku vještaku kako bi se utvrdilo njezino zdravstveno stanje, odnosno da neposredno sasluša ovlaštenog vještaka.

7. Prvostupanjski je sud u osporenoj presudi, odbijajući dokazni prijedlog podnositeljice, istaknuo sljedeće: „Kako je činjenično stanje u pogledu ocjene zdravstvenog stanja tužiteljice, odnosno njezine radne sposobnosti sud ocijenio potpuno utvrđenim i pravilnim, raspravnim rješenjem odbijen je dokazni prijedlog tužiteljice za provođenjem medicinskog vještačenja, kao i dodatnim saslušanjem ovlaštenoga višeg vještaka, ocjenjujući izvođenje navedenih dokaza neekonomičnim i nesvrshodnim, u skladu s odredbom čl. 8. Zakona o upravnim sporovima koji propisuje načelo ekonomičnosti spora“. Pri tome je istaknuo da je „tužiteljica u tužbi istaknula iste prigovore koje je prije iznijela u žalbi na prvostupanjsko rješenje, a na koje se u svezi s kontradiktornosti medicinske dokumentacije, dostave nalaza i mišljenja, neposrednog pregleda te pravilnosti vještačenja očitovao tuženik u obrazloženju osporavanog rješenja“, i to je obrazloženje tuženika i taj sud prihvatio u cijelosti.

Istu ocjenu prihvatio je i Visoki upravni sud utvrđujući da „nije osnovan žalbeni navod da je prvostupanjski sud načinom izvođenja dokaza onemogućio žaliteljici postavljati pitanja vještacima ... s obzirom na ocjenu prvostupanjskog suda da je činjenično stanje u upravnom postupku pravilno utvrđeno i na tom je činjeničnom stanju utemeljio presudu, sud je odbio žaliteljičin dokazni prijedlog za provođenje vještačenja u upravnom sporu, što znači da nije provodio dokaz vještačenjem.“

Dakle, konačna ocjena o postojanju invalidnosti podnositeljice temelji se na medicinskim nalazima i mišljenjima koje su za potrebe upravnog postupka napravili vještaci zaposleni u upravnim tijelima HZMO-a, a koji su odlučujući dokaz u ovom predmetu jer se bez njih ne može dati procjena postojanja invalidnosti podnositeljice.

8. Kako je odlučujući dokaz u ovom postupku ostalo vještačenje koje su proveli vještaci iz HZMO-a, koje je podnositeljica osporavala, može se zaključiti da podnositeljici u upravnom sporu koji je vodila protiv javno-pravnog tijela (koje se za potrebe ovoga postupka može izjednačiti s državom) nije dana mogućnost da dokazuje svoje tvrdnje te da je upravni spor proveden bez stvarne namjere provedbe cilja upravnog spora – kontrole zakonitosti upravnih akata, a što je dužnost upravnih sudova propisanih čl. 19/2. Ustava.

9. Ovom odlukom Ustavni sud ne dovodi u pitanje načelo slobodne ocjene dokaza koje vrijedi za sudove u upravnom sporu. Osim toga, nije na Ustavnom sudu ocjenjivati koje odlučne činjenice redovni sudovi trebaju utvrđivati ni koje dokazne prijedloge stranaka moraju prihvaćati ili odbijati. Međutim, Ustavni sud napominje da je obveza sudova da u cilju osiguranja pravičnog suđenja o pravima i obvezama stranaka u postupku svakoj stranci omoguće da iznose dokaze kojima bi potkrijepile odnosno utvrdile svoje navode, a pogotovo one od kojih ovisi meritorno rješavanje spora (stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci broj: U-III-3874/2008 od 4. travnja 2012.).

Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje kako odbijanje dokaznog prijedloga podnositeljice u konkretnom slučaju nije bilo u skladu s jednakošću oružja, kao jednim od načela pravičnog suđenja. Nadalje, pristup drugostupanjskog suda u žalbenom postupku pri razmatranju žalbenih prigovora podnositeljice, ocjenjivanja cjelokupnog postupka i razloga osporenih presuda može se ocijeniti suviše formalističkim, nedostatnim i arbitrarnim.

10. Stoga, razmatrajući postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da on nije vođen na način koji je podnositeljici osigurao pravo na pravično suđenje, što je prema ocjeni Ustavnog suda dovelo do povrede prava podnositeljice na pravično suđenje propisano čl. 29/1. Ustava u vezi s čl. 19/2. Ustava.“

Odluka U-III-1768/2016 od 17. travnja 2019.

*Damir Juras**

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

UDK 347.998.85(497.5)(094.8)
351.94(497.5)(094.8)

POLIGRAFSKO TESTIRANJE KAO DOKAZNO SREDSTVO U UPRAVNOM POSTUPKU

Čl. 58/1. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Poligrafsko je testiranje sredstvo prikladno za dokazivanje u upravnom postupku.

Disciplinski postupak protiv policijskih službenika provodi se na temelju odredaba Zakona o policiji i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, a u onim pitanjima koja nisu uređena navedenim propisima primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak (čl. 100/1. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 121/16). U upravnom postupku službena osoba utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje te s tom svrhom može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaze i mišljenje vještaka i obaviti očevid (čl. 58/1. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09). Zakon samo, primjerice, navodi dokazna sredstva koja se najčešće upotrebljavaju u upravnom postupku.¹ Svi dokazi načelno imaju jednaku dokaznu snagu, odnosno u disciplinskom (upravnom) postupku nema stupnjevanja dokaza.

¹ „Zakonodavac je Zakonom o općem upravnom postupku javnopravnom tijelu otvorio mogućnost utvrđivanja činjeničnog stanja svakim sredstvom prikladnim za dokazivanje. Međutim, i izričito je naveo neka dokazna sredstva, i to: isprave, saslušanje svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka te očevid. Može se ustvrditi kako su izričito navedena samo u praksi najkorištenija dokazna sredstva, među kojima će se za dokazivanje neke činjenice odabrati u svakom konkretnom slučaju najpogodnije sredstvo. Stoga, tijelo koje izvodi i ocjenjuje dokaze ne može neko dokazno sredstvo vrednovati kao sredstvo s jačom ili slabijom dokaznom snagom u odnosu na druga jer su sva dokazna sredstva prema pravnoj snazi izjednačena.“, Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 151.

U presudi Usž-1114/19-2 od 28. ožujka 2019., kojom je potvrđena presuda Upravnog suda u Splitu poslovni 3 UsIrs-94/18-7 od 19. studenog 2018.², Visoki upravni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište da je rezultat poligrafskog testiranja valjani dokaz u upravnom postupku.

Iz obrazloženja:

„Prvostupanjski je sud odgovorio na sve tužbene navode tužiteljice, uključivo i one da su rezultati poligrafskog testiranja i službena zabilješka o obavljenom razgovoru i poligrafskom ispitivanju nezakoniti dokazi. Naime, pravilno je obrazložio prvostupanjski sud da se ne radi o nezakonitim dokazima jer Zakon o općem upravnom postupku (NNe, 47/09), u skladu s kojim se provodi disciplinski postupak, nema ograničenja u smislu valjanosti dokaza te se činjenično stanje utvrđuje svim dokaznim sredstvima u skladu s odredbom čl. 58/1. Zakona o općem upravnom postupku.“³

*Damir Juras**

² U obrazloženju navedene presude Upravni sud u Splitu uputio je na stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske da se „u disciplinskom postupku činjenično stanje utvrđuje svim dokaznim sredstvima, pa nema zapreke da se upotrijebe izjave, službene zabilješke i druga pismena načinjena u povodu istog događaja“ (Odluka broj U-III-633/2005 od 11. srpnja 2005.), odnosno da se „u disciplinskom postupku primjenjuju različiti dokazni standardi nego u kaznenom postupku“ (Odluka broj U-III-4798/2010 od 12. lipnja 2014.).

³ U presudi Upravnog suda u Rijeci sudac i predsjednik tog suda dr. A. Rajko upozorio je, odnosno pojasnio, da se odredba čl. 58/1. Zakona o općem upravnom postupku „ne može interpretirati na način da u upravnom postupku ne postoje nedopuštena dokazna sredstva. Međutim, ocjena (ne)dopuštenosti i (ne)prikladnosti dokaznih sredstava u upravnome (disciplinskom) se postupku ne provodi po kriterijima kaznenog postupka, prije svega zbog razlika između svrhe postupka i drugih bitnih pravnih obilježja između tih dviju vrsta postupaka.“

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

Upravni sud u Splitu

UDK 347.998.85(497.5 Split)(094.9)

NAČELO RAZMJERNOSTI KOD UPORABE OSOBNIH PODATAKA¹

Čl. 6., 7. i 18. Zakona o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12²

Osobni podatci mogu se prikupljati i obrađivati u opsegu koji je nužan za ostvarenje zakonom propisane svrhe.

Na zahtjev radnika društva Hrvatske šume d. o. o. Agencija za zaštitu osobnih podataka donijela je rješenje UP/I-041-02/17-09/07 od 31. 8. 2017. kojim je utvrđena povreda prava na zaštitu osobnih podataka jer su osobni podatci tog radnika, sadržani u ugovoru o radu, proslijeđeni (dostavljeni) u prekomjernom opsegu (privatna adresa stanovanja, datum i godina rođenja, OIB) na službene e-mail adrese određenih zaposlenih osoba unutar društva Hrvatske šume d. o. o.

Upravni sud u Splitu, presudom 10 UsI-317/17-9 od 29. lipnja 2018.³, odbio je tužbu društva Hrvatske šume protiv tuženika Agencije za zaštitu osobnih podataka (AZOP) prihvaćajući u cijelosti stajalište tuženika.

¹ Pitanje obrade osobnih podataka u Republici Hrvatskoj na ustavnu je razinu podignuto odredbama čl. 37. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14: Svakom se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Bez privole ispitanika osobni se podatci mogu prikupljati, obrađivati i rabiti samo uz uvjete određene zakonom. Zakonom se uređuje zaštita podataka te nadzor nad djelovanjem informatičkih sustava u državi. Zabranjena je uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihova prikupljanja.

² Taj Zakon stavljen je izvan snage Zakonom o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, NN 42/18.

³ Ta presuda potvrđena je presudom Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske Usž-1537/19-2 od 18. 4. 2019. u čijem je obrazloženju navedeno: „Na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja ovaj sud prihvaća obrazloženje pobijane presude iz kojeg proizlazi da je tuženik pravilno utvrdio da u konkretnom slučaju nisu poduzete odgovarajuće

Iz obrazloženja:

„Iz obrazloženja osporenog rješenja tuženika u bitnome proizlazi da je na temelju cjelokupno provedenog postupka utvrđeno da je tužitelj kao voditelj zbirke osobnih podataka obrađivao osobne podatke, prije svega, sa svrhom izvršavanja svojih zakonskih obveza i na temelju Zakona o radu kao posebnog zakona, i to čl. 29., a koji bi u smislu odredbe čl. 7. Zakona o zaštiti osobnih podataka bio pravni temelj za zakonitu obradu osobnih podataka. (...) Pri prosljeđivanju navedenog ugovora poslodavac je trebao poduzeti odgovarajuće mjere zaštite osobnih podataka na način da se dostavi samo nužan opseg podataka za identifikaciju osobe i radnog mjesta na kojem je zaposlen, dok je sve ostale podatke bio dužan na odgovarajući način zaštititi (zatamniti), na taj bi se način s jedne strane ostvarila svrha i obveza voditelja zbirke osobnih podataka, a s druge strane osobni podatci podnositelja zahtjeva bili bi odgovarajuće zaštićeni.

Takvo obrazloženje osporenog rješenja tuženika ovaj sud nalazi pravilnim i zakonitim, dok tužbeni prigovori nisu osnovani niti su od utjecaja na drukčije rješavanje predmetne upravne stvari.

Naime, po ocjeni ovog suda, polazeći od podataka spisa predmeta, a imajući u vidu citirane odredbe, pravilno je i zakonito utvrđenje tuženika da je davanje informacija o obavljanju poslova i radnih zadaća podnositelja zahtjeva, ovdje zainteresirane osobe, određenim osobama unutar društva bilo nužno radi ostvarivanja prava i obveza iz radnog odnosa i u vezi s radnim odnosom te da je tužitelj osobne podatke obrađivao, prije svega, sa svrhom izvršenja

mjere zaštite osobnih podataka (...) zainteresirane osobe, zbog čega je došlo do povrede odredaba čl. 6. i čl. 7. Zakona o zaštiti osobnih podataka (NN 106/12 – pročišćeni tekst) koje su citirane u pobijanoj presudi. Naime, uvažavajući utvrđeno u upravnom postupku i upravnom sporu, dostavljeni ugovor o radu, sklopljen na neodređeno vrijeme između Hrvatskih šuma d. o. o. i (...) – zainteresirane osobe, osim nužnih podataka (ime i prezime, naziv radnog mjesta i stručne kvalifikacije) sadržava i privatnu adresu stanovanja, datum i godinu rođenja i OIB, a koji nisu na odgovarajući način zaštićeni i nisu nužni u svezi s trenutačnim radnim zadaćama zainteresirane osobe. Dakle, zaključno sud u obrazloženju pobijane presude navodi da je pravilno utvrdio tuženik da nije bilo pravne osnove za obradu osobnih podataka u tom opsegu, odnosno podataka koji nisu bili nužni za ostvarivanje prava i obveza iz radnog odnosa i u svezi s radnim odnosom u skladu sa Zakonom o radu. Imajući u vidu svrhu tuženika (čl. 33. Zakona o zaštiti osobnih podataka) da, među inim, nadzire provođenje zaštite osobnih podataka, upozorava na uočene zloporabe osobnih podataka, kraj svih podataka spisa ovog predmeta i detaljnog obrazloženja presude Upravnog suda u Splitu, ovaj sud ne nalazi postojanje razloga zbog kojih se presuda kojom je odbijen tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika pobija. Upravni sud u Splitu u obrazloženju pobijane presude iznio je dostatne i relevantne razloge te je svoja stajališta obrazložio. Stoga ovaj sud potpuno prihvaća dano obrazloženje pobijane presude.“

svojih zakonskih obveza, i to na temelju posebnog zakona, i to Zakona o radu, odnosno odredbe čl. 29. Zakona o radu, međutim da je pri tome tužitelj pri prosljeđivanju navedenih informacija iz ugovora o radu povrijedio načelo razmjernosti dostave osobnih podataka jer je dostavio veći opseg podataka od onoga koji je nužan za ostvarenje takve svrhe, u konkretnom slučaju privatnu adresu stanovanja, datum i godinu rođenja i OIB.

Ovdje valja istaknuti da pri prosljeđivanju podataka uvijek treba voditi računa da opseg prosljeđenih podataka mora biti nužan i razmjernan svrsi s kojom se podatci prosljeđuju te je stoga obveza voditelja zbirke osobnih podataka da poduzme odgovarajuće mjere zaštite osobnih podataka, što ovdje nije učinjeno, a kako to pravilno utvrđuje i tuženik u obrazloženju osporenog rješenja.

Tako, po ocjeni ovog suda, pravilno tuženik utvrđuje da u konkretnom slučaju nisu poduzete odgovarajuće mjere zaštite osobnih podataka te je u konkretnom slučaju došlo do povrede citiranih odredaba čl. 6., 7. i 18. Zakona jer je, dakle, dostavljen ugovor o radu sklopljen na neodređeno vrijeme između Hrvatskih šuma d. o. o. i zainteresirane osobe, koji osim nužnih podataka (ime i prezime, naziv radnog mjesta i stručna kvalifikacija), sadržava i privatnu adresu stanovanja, datum i godinu rođenja i OIB, a da ti podatci, koji nisu nužni, nisu na odgovarajući način zaštićeni, što je tužitelj, kao voditelj zbirke osobnih podataka, bio dužan učiniti.

Stoga, po ocjeni ovog suda, pravilno je utvrđenje tuženika kako je davanje informacija osobama unutar društva o trenutačnim radnim zadaćama zainteresirane osobe bilo nužno radi ostvarenja prava i obveza iz radnog odnosa i u svezi s radnim odnosom u skladu sa Zakonom o radu, međutim da nema pravne osnove za obradu osobnih podataka u navedenom opsegu (privatna adresa stanovanja, datum i godina rođenja i OIB) u smislu citiranih odredaba čl. 6. i 7. Zakona.“

RJEŠAVANJE NA TEMELJU SLOBODNE (DISKRECIJSKE) OCJENE

Čl. 5/2. i čl. 98/5. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Čl. 4/2. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

Kada javnopravno tijelo donosi odluku na temelju slobodne ocjene, dužno je voditi računa o svrsi koja se mora postići tom odlukom, ali time se ono ne

oslobađa obveze poštivanja zakonom propisanih pravila postupka koja uključuju pravo stranke da bude upoznata sa svim dokazima i da u obrazloženju odluke budu navedeni razlozi zbog kojih je donesena konkretna odluka, odnosno zbog čega određeni dokazi jesu ili nisu prihvaćeni te zbog čega javno-pravno tijelo smatra da se takvom odlukom postiže zakonom određeni cilj.⁴ U protivnom odluka javnopravnog tijela jest arbitrarna⁵ i kao takva nezakonita.

Upravni sud u Splitu, odlučujući o tužbi Lj. Z., jedne od neizabranih kandidatkinja na javnom natječaju, presudom 3 UsIrs-32/19-14 od 18. srpnja 2019., poništio je rješenje tuženika Ministarstva zaštite okoliša i energetike od 7. veljače 2019. o imenovanju N. S. za ravnateljicu Javne ustanove „Nacionalni park Krka“ i predmet vratio na ponovno odlučivanje. Sud je posebno upozorio na značenje valjanog obrazloženja rješenja, bez čega se ne može ispitati je li slobodna ocjena u konkretnom slučaju primijenjena u skladu sa svojom svrhom.

Iz obrazloženja:

„(...) odredbom čl. 5/2. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, dalje u tekstu: ZUP) propisano je da u upravnim stvarima u kojima je jav-

⁴ „(...) javnopravno tijelo odluku treba donijeti na temelju slobodne ocjene, vođeno ne samo zakonitošću već i svrhovitošću vlastitoga postupanja. Rješavanje na temelju slobodne ocjene, još nazvano i upravnom diskrecijom, jedno je od najsloženijih pitanja upravnog prava uopće. Razlog je tome što ona čini nužan kompromis između dva važna, ali oprečna cilja pravnog poretka. S jedne strane, trebala bi zaštititi pojedinca od arbitrarne primjene izvršnih ovlasti. Kako bi takva zaštita bila valjana, pravnu normu na konkretno činjenično stanje treba primijeniti zakonito, predvidljivo i jednako drugim slučajevima. S druge strane, potrebno je osigurati donošenje pravične odluke, a koja ovisi o specifičnim okolnostima svakoga slučaja koje zakonodavac propisom nije mogao predvidjeti ili podvesti pod donesenu pravnu odredbu. Stoga se slobodna ocjena može odrediti kao odabir javnopravnog tijela jednoga od zakonom ponuđenih sredstava radi postizanja zakonom određenoga cilja. Taj odabir javnopravno tijelo obavlja na temelju vrijednosne ocjene svake od ponuđenih alternativa. Vodeći se poželjnošću određene mjere u javnoj zajednici općenito, ona upravo odabranim sredstvom u konkretnome slučaju treba najpotpunije ostvariti cilj koji će unaprijediti javni interes. Budući da pri korištenju slobodne ocjene javnopravno tijelo ima zadaću odrediti mjeru koja na najbolji način odgovara zaštiti javnog interesa i prava pojedinca, upravo je načelo razmjernosti posebna vodilja koju pri donošenju takvih upravnih odluka ono treba imati na umu.“, Đerđa, D., Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, broj 1/2016, str. 186–187.

⁵ „Obrazloženja sudskih odluka, odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadržavaju ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitarnosti u postupovnom i/ili materijalopravnom smislu.“, Šarin, D., Aspekti prava na pravično suđenje – pravo na pristup sudu kroz jurisprudenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj 3/2016, str. 738.

nopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i u skladu sa svrhom radi koje je ovlast dana.

Na temelju odredbe čl. 4/2. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12 i 152/14, dalje u tekstu: ZUS) upravni spor ne može se voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana.

Citirana zakonska odredba ne dopušta vođenje upravnog spora o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene dokaza javnopravnog tijela, već je dopušteno osporavanje samo zakonitosti takve odluke, granica ovlasti koje je javnopravno tijelo pri donošenju odluke rabilo te svrhe radi koje takvom ovlašću raspolaže, o čemu je Visoki upravni sud u Zagrebu zauzeo i izrazio svoje stajalište u presudi Usž-691/15 od 13. kolovoza 2015.⁶

Dakle, po pravnom shvaćanju ovog suda, tumačeći citiranu odredbu čl. 135/1. Zakona o zaštiti prirode u svezi s odredbom čl. 38/2. Zakona o ustanovama, ministar odlučuje o imenovanju ravnatelja/ravnateljice Javne ustanove «Nacionalni park Krka» primjenom slobodne (diskrecijske) ocjene između više kandidata koji ispunjavaju propisane uvjete za imenovanje, kao oblika slabije vezanosti javnopravnog tijela pravnom normom, u granicama ovlaštenja i u skladu s ciljem radi kojeg je ovlaštenje dano prema čl. 5/2. ZUP-a, dok je upravnosudski nadzor zakonitosti te odluke ograničen na zakonitost takve odluke, granice ovlasti i svrhu radi koje je ovlast dana u skladu s čl. 4/2. ZUS-a.

Međutim, unatoč slabijoj vezanosti tuženika pravnom normom pri donošenju odluke o imenovanju ravnateljice Javne ustanove «Nacionalni park Krka», to ne podrazumijeva da kriteriji propisani predmetnim natječajem, stručna sprema, radno iskustvo u struci, životopis s podacima o školovanju i dosadašnjem radu te koncepcija rada i razvoja Javne ustanove «Nacionalni park Krka» nisu od utjecaja na izbor između više kandidata koji kumulativno ispunjavaju sve uvjete za ravnatelja Javne ustanove, zbog čega je javnopravno tijelo, u konkretnom slučaju tuženo tijelo, u obrazloženju

⁶ Stajalište Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, iskazano u presudi od 13. kolovoza 2015., da upravni sud nije ovlašten mijenjati odluku disciplinskog suda o izrečenoj disciplinskoj kazni jer se takva odluka u upravnom (disciplinskom) postupku donosi primjenom slobodne ocjene, ali može ispitivati je li ovlast za izricanje navedene kazne primijenjena u skladu sa svrhom radi koje je dana, prikazano je u časopisu Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 4/15, str. 963–965.

svoje odluke o imenovanju dužno dati, odnosno navesti valjane i obrazložene razloge za rješavanje upravne stvari, odnosno zašto i na temelju kojih razloga izabranog kandidata, u odnosu na ostale prijavljene kandidate koji također ispunjavaju uvjete propisane natječajem, smatra najprikladnijim kandidatom za ravnatelja/ravnateljicu Javne ustanove «Nacionalni park Krka».

Naime, iznošenje valjanih i obrazloženih razloga za izbor upravo odabranog kandidata nužno je radi obrazlaganja svrhovitosti primjene slobodne ocjene u konkretnom slučaju te radi mogućnosti ocjene je li u predmetnoj upravnoj stvari ovlaštenje izbora kandidata primjenom slobodne ocjene bilo u skladu s ciljem radi kojeg je to ovlaštenje dano, odnosno ciljem izbora kandidata za kojeg se u najvećoj mjeri može očekivati da će uspješno, stručno, savjesno i zakonito obavljati poslove ravnatelja Javne ustanove «Nacionalni park Krka», odnosno sa svrhom mogućnosti ocjene zakonitosti takve odluke u granicama ispitivanja određenim u čl. 4/2. ZUS-a.

Naime, odredbom čl. 98/5. ZUP-a propisano je da obrazloženje sadržava kratko izlaganje zahtjeva stranke, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, razloge zbog kojih nije prihvaćen koji od zahtjeva stranaka, razloge donošenja zaključaka u tijeku postupka te propise na temelju kojih je riješena upravna stvar. Kad žalba ne odgađa izvršenje rješenja, obrazloženje sadržava i pozivanje na zakon koji to propisuje.

Dakle, obrazloženje se sastoji iz činjeničnog i pravnog dijela te se u činjeničnom dijelu navode podatci u vezi s činjenicama koje su utvrđene u postupku, a u pravnom dijelu navode se odgovarajuće odredbe materijalnog prava i razlozi podvođenja činjeničnog stanja pod te odredbe materijalnog prava. Naime, valjano obrazloženje po prirodi stvari nužna je pretpostavka jer bez takva obrazloženja nije moguće ocijeniti pravilnost utvrđenoga činjeničnog stanja ni zakonitost pobijane odluke u upravnom sporu.

U konkretnom slučaju i predmetnoj upravnoj stvari, a posebno ocjenjujući cjelokupan sadržaj obrazloženja, po ocjeni ovog suda, osporavano rješenje tuženika ne sadržava određene, jasne i obrazložene razloge rješavanja konkretne upravne stvari u smislu odredbe čl. 98/5. ZUP-a jer tuženik u osporavanom rješenju nije dovoljno obrazložio, kao nositelj diskrecijske ocjene, razloge zbog kojih daje prednost izabranom kandidatu u odnosu na ostale kandidate.

Osim navedenog, valja istaknuti da navodi tužiteljice da je koncepcija rada i razvoja Javne ustanove «Nacionalni park Krka» koju je izradila N. S., ovdje zainteresirana osoba, plagijat, nisu niti mogu biti predmetom

ovoga upravnog spora zbog prije obrazloženoga tzv. zakonski ograničenoga upravnosudskog nadzora zakonitosti osporene odluke koja je donesena po slobodnoj ocjeni, slijedom čega je ovaj sud i odbio predložene dokazne prijedloge opunomoćenika tužiteljice koji su bili usmjereni u tom smjeru, a shodno tome nije smatrao potrebnim očitovati se i ocijeniti (ne)osnovanim navode i prigovore tužiteljice, kao ni navode tuženika i zainteresirane osobe koji su se očitovali u tom smislu.

Konačno, u odnosu na povredu odredbe čl. 102/1. Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji, odnosno je li u konkretnom slučaju i predmetnoj upravnoj stvari došlo do povrede prava pri zapošljavanju hrvatskog branitelja dragovoljca, ovaj sud za sada spornu činjenicu ne može utvrditi, i to zbog bitne povrede postupka koja se ogleda upravo u provedbi provjere stručnih znanja, sposobnosti i vještina, iz razloga koje je ovaj sud već u svojoj odluci obrazložio te zbog nedostatna obrazloženja osporavanog rješenja o imenovanju ravnateljice u skladu s odredbom čl. 98/5. ZUP-a, a kao što je to već navedeno i obrazloženo.

Nije sporno da bi tužiteljica u konkretnom slučaju i predmetnoj upravnoj stvari imala prednost pod jednakim uvjetima, odnosno samo u slučaju da su i tužiteljica i izabrana kandidatkinja, ovdje zainteresirana osoba, ostvarile jednak broj bodova na predmetnom natječaju, uključujući i intervju.

Međutim, kako iz priloženog Izvješća o provedenom natječaju za izbor i imenovanje ravnatelja/ravnateljice Javne ustanove «Nacionalni park Krka» od 6. veljače 2019., a koje je sastavilo povjerenstvo i u kojem je sadržan rezultat na način da su kandidati koji su kumulativno ispunjavali uvjete natječaja ostvarili sljedeće bodove, i to: 1. N. S. 10 bodova, 2. K. Š i J. R. 8 bodova, 3. Ž. D., Lj. Z. i S. J. 6 bodova, a da pritom u predmetnom Izvješću nije sadržana ni bilješka niti je načinjen zapisnik o razgovoru – intervjuu s kandidatima, nije razvidno na temelju kojih je i kakvih pitanja, odnosno odnose li se postavljena pitanja na poslovanje, organizaciju, problematiku i koncepciju rada i razvoja Javne ustanove «Nacionalni park Krka» za koju se ravnatelj i bira, povjerenstvo bodovalo kandidate te ovaj sud ne može ocijeniti jesu li kandidati u strukturiranom razgovoru stavljeni u nejednak položaj, zbog čega nije moguće ni utvrditi jesu li svi kandidati imali jednake uvjete, odnosno je li zbog postavljenih pitanja ili danih diskrecijskih ocjena bilo arbitrarnosti u postupanju.

Upravo zbog činjenice što kod intervjuja ne postoje objektivno mjerljiva i unaprijed propisana mjerila, potrebno je da postupak provođenja intervjuja nadležno javnopravno tijelo provede i odluku donese u granicama

dane ovlasti, pridržavajući se zakonskih odredaba koje uređuju postupak provođenja natječaja, a sve kako bi se otklonila sumnja u bilo kakav oblik arbitrarnosti ili pogodovanja pojedinim kandidatima, a što je u konkretnom slučaju i predmetnoj upravnoj stvari izostalo. Slobodna ocjena nije samovolja u postupanju uprave zbog slabije vezanosti pravnom normom, nego postupanje po načelu legaliteta koje, između ostalog, podrazumijeva i poštivanje procesnih pravila s aspekta jednoobraznosti postupanja prema prijavljenim kandidatima, a to je pravno stajalište izrazio i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci Usž-922/15-3 od 3. veljače 2016.“

*Damir Juras**

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

Međunarodna konferencija *Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe*

UDK 35.07:321.7(4)(047)

U Dubrovniku je od 4. do 6. listopada 2019. održana Međunarodna konferencija *Javna uprava u demokratskom društvu: Trideset godina demokratske tranzicije u Europi (Public Administration in a democratic society: Thirty years of democratic transition in Europe)* posvećena pitanjima europeizacije, preuzimanja i primjene europske pravne stečevine (*acquis communautaire*) bivših socijalističkih zemalja. Organizatori konferencije bili su Institut za javnu upravu, dva istraživačka odbora Međunarodnog udruženja političkih znanosti (*IPSA: RC05 – Comparative Studies on Local Government and Politics and RC32 – Public Policy and Administration*), Međunarodni institut za upravne znanosti (*International Institute of Administrative Sciences*), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu te Hrvatsko politološko društvo.

Pad Berlinskog zida 9. studenog 1989. označio je prekid 28 godina stare podjele između Istočnog i Zapadnog Berlina koji je bio simbol političke i ideološke podjele Njemačke i Europe na istočni, socijalistički blok te zapadni, demokratski dio. G. 2019. obilježava se trideseta obljetnica pada Berlinskog zida i 30 godina od početka demokratske tranzicije zemalja središnje, istočne i jugoistočne Europe. Na konferenciji su se, između ostalog, analizirali uloga javne uprave u demokratskom društvu i jačanje demokratskih vrijednosti kao srži demokratskoga javnog upravljanja na svim državnim razinama – lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj. Neka od pitanja na koja je konferencija nastojala dati odgovor jesu: koji su ključni čimbenici koji utječu na unapređenje i čuvanje demokratskih vrijednosti, kako se te vrijednosti prenose u uprave tranzicijskih zemalja, kako različiti tipovi odnosa između

javne uprave i politike utječu na ishode tranzicije, što se može naučiti od iskustava tranzicijskih procesa u drugim dijelovima svijeta...

Na konferenciji je sudjelovalo 60-ak sudionika iz raznih zemalja te je ukupno predstavljeno 48 radova. Svi su radovi prezentirali teme tranzicije u najširem smislu ili ih se doticali, uključujući i suvremene koncepte koji su se pojavili u tranzicijskim zemljama, kao što su novi oblici javnog menadžmenta, javno-privatno partnerstvo, koprodukcija, *governance* i mnogi drugi. Radovi su se bavili i temama o posljedicama europeizacije te koliki je i kakav institucijski kapacitet tranzicijskih zemalja da tranziciju zaista provedu, ali i sada da uhvate priključak s najrazvijenijim zemljama.

Naglasak je, naravno, bio na samoj tranziciji te različitim komponentama društva i politike koje ona zahvaća. Tako je već na prvom panelu, koji je moderirala prof. Jill Tao, dan izvrstan pogled na neka od ključnih pitanja u radovima: *Governance and Democracy: Diverging or Converging?* (Geert Bouckaert, The Catholic University of Leuven, Belgija), *The Politico-Administrative Transformation of the Former Communist Countries After 1990* (Hellmut Wollmann Professor Emeritus – Humboldt University Berlin, Njemačka), *The Quest for Legitimacy: Philosophical Underpinnings of Administrative Reform Doctrines* (Edoardo Ongaro, President of the European Group for Public Administration – The Open University London, Ujedinjeno Kraljevstvo), *Democratic Transition, Deficits and Innovation in Europe* (Norbert Kersting, Westfälische Wilhelms Universität Münster, Njemačka), *Democratization and Administrative Reforms: Lessons Learned from Democratic Post-Socialist Transition* (Ivan Koprić, predsjednik Instituta za javnu upravu i predstojnik Katedre za upravnu znanost na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska).

Važna tema bila je također europska integracija i utjecaj europeizacije na javnu upravu postsocijalističkih zemalja koje su pristupale Europskoj uniji, a usporedno nastojale i uspješno završiti tranziciju. Tako je, osobito u zemljama istočne Europe, nastao niz problema kao što su netransparenost i neučinkovitost javne uprave. Dok Europska unija nastoji upravni postupak preoblikovati u vrstu dijaloga između države i građana, tranzicijske zemlje teško napuštaju strogi autoritarni režim koji su provodile niz godina. Postavljalo se i pitanje koliko je zajednička regulativa upravnog postupka na razini Europske unije uopće poželjna i potrebna (Polonca Kovač – *The Principles of Administrative Procedure in Selected CEE Countries: Between Post-socialist Legacy and European Trends*; Ana Đanić Čeko, Tunjica Petrašević – *Procedural Rights of Parties to Croatian and European Administrative Procedure – Lack of Common Administrative Procedure. Is Ad-*

ministrative Procedure Necessary in EU?). Konferenciju su obilježila i mnoga empirijska istraživanja koja su se ponajviše odnosila na uspoređivanje zemalja istočne i srednje Europe koje su od pada komunističkog režima nastojale modernizirati vlastitu upravu kako bi se što uspješnije uključile u globalnu utakmicu u kojoj su u to doba uvelike prednjačile liberalizirane zapadne zemlje (Jakub Lysek – *Quality of Governance in Central and Eastern Europe after 30 Years of Democratic Development: Evidence from Longitudinal Large-N Analysis*; Iva Lopižić, Tijana Vukojičić Tomić, Gordana Marčetić – *Territorial Administration in Post-socialist Countries: New Skin (f)or the Old Ceremony*; Michael Soukop, Hana Hurtíková – *Democratic Innovations at the Local Level in Selected Post-communist Countries of Central Europe*; Paweł Swianiewicz, Anna Kurniewicz – *Coming out of the Shadow? Studies of Local Governments in Central and Eastern Europe in European Academic Research after 1990*). U tri dana konferencije izmijenili su se mnogi sjajni govornici u zajedničkoj analizi uloge javne uprave u demokratskom društvu i različitih načina učvršćivanja demokratskih vrijednosti kao temeljnih načela upravljanja na svim razinama vlasti.

Posljednji panel konferencije sudionike je nakratko odveo i na Daleki istok, gdje su upoznali izazove s kojima se susreće javna uprava u naizgled sličnu, ali zapravo posve različitu komunističkom režimu i polaganu tranzicijskom procesu te regije prema demokraciji (Jill Tao – *Transitioning to Democracy from the Other Side: Revolution, Occupation and the Rise of the Administrative State in East Asia*; Lisheng Dong – *How does the Positioning of Party-State Relationship Determine the Outcomes of the Administrative Reform in China*). Nakon završne rasprave sve dojmove, zaključke i saznanja, podijeljene u tri dana intenzivna druženja, zaključnim su riječima obuhvatili Tom Christensen (University of Oslo, Norveška), Jill Tao (Incheon National University, Južna Koreja), Stevan Lilić (University of Belgrade, Srbija) te Ivan Koprić (Sveučilište u Zagrebu, Institut za javnu upravu). Preostalo je samo dodijeliti priznanje vrhunskom stručnjaku, profesoru emeritusu Hellmutu Wollmannu te u tome počasnom tonu završiti ovogodišnju konferenciju.

Iva Glavač*

Ana Marija Hajduković**

* Iva Glavač, studentica druge godine stručnoga specijalističkog studija javne uprave na Studijskom centru za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: iva.glavac@gmail.com.

** Ana Marija Hajduković, studentica četvrte godine pravnog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: hajdukovic.anamarija@gmail.com.

Transatlantski dijalog *Restoring the Administrative State: Trust, Engagement, Security, and Identity*

UDK 35.072:340.5(73:4EU)(047)

Godine 2005. Europska grupa za javnu upravu (EGPA) pokrenula je u suradnji s Američkim društvom za javnu upravu (ASPA) seriju redovitih godišnjih konferencija pod nazivom Transatlantski dijalog (*Transatlantic dialogue*, TAD). Začetnici susreta, čija je svrha razmatranje suvremenih pitanja i izazova javnog upravljanja, javne uprave i javnog menadžmenta koji se javljaju s obiju strana Atlantskog oceana te okupljanje znanstvenika i stručnjaka u zajedničkom istraživanju ključnih tema, bili su eminentni znanstvenici javne uprave europskoga i američkoga kontinenta – profesor Geert Bouckaert s Katoličkog sveučilišta Leuven (Belgija), ujedno ovogodišnji uvodni izlagač na Konferenciji IPSA, koju su, između ostalih, u Dubrovniku organizirali Institut za javnu upravu i zagrebački Pravni fakultet, te profesor Marc Holzer s Fakulteta za javne poslove i javnu upravu Rutgers-Newark (New Jersey, SAD). Otada je održano 15 susreta uz izmjenjivanje domaćina s obiju strana oceana.

Petnaesti TAD održan je od 20. do 22. listopada 2019. u Školi Marxe za javne i međunarodne poslove Koledža Baruch Gradskog sveučilišta New York, uz suorganizaciju Škole za javne poslove i javnu upravu Sveučilišta Rutgers-Newark, pod pokroviteljstvom EGPA-e i ASPA-e. Tema konferencije *Povratak države javne uprave: povjerenje, uključivanje, sigurnost i identitet (Restoring Administrative State: Trust, Engagement, Security and Identity)* obuhvatila je ključna pitanja suvremenog upravljanja koja nisu endemska za specifične kontinente ili regije, nego su izazov s kojim se suočavaju sve suvremene države. Ta su pitanja obrađena u 50 radova koje je pripremila 70 autora u pet radionica koje su vodili eminentni znanstvenici: (1) Učin-

kovitost uprave, (2) Uključivanje građana, (3) Javno komuniciranje, (4) Digitalna i fizička sigurnost, (5) Demografska promjena. U trećoj radionici sudjelovala je i predstavnica Pravnog fakulteta u Zagrebu – izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa koja je predstavila svoje istraživanje o transparentnosti u Europskoj uniji pod naslovom *Zamagljena transparentnost: Pristup informacijama u agencijama EU-a*.

Uvodno izlaganje na konferenciji održao je eminentni znanstvenik iz područja javnog upravljanja, profesor Michael Lipsky na temu *Razmišljanja o državi javne uprave*. Profesor Lipsky, koji je svoj radni vijek proveo većinom kao profesor političkih znanosti na Massachusetts Institute of Technology, a sada djeluje u udruzi Demos, stvorio je 1980. jedan od ključnih koncepata javnog upravljanja i javne uprave. Termin *street-level bureaucrats* (u opisnom prijevodu – službenici koji rade na ulici) odnosi se na javne službenike koji neposredno rade s korisnicima (policajci, socijalni radnici, učitelji itd.) i koji su veza između vladinih politika i njihovih rezultata, pri čemu se očekuje da imaju određenu razinu diskrecije i moći, ali i da imaju vezu sa zajednicom. Profesor Lipsky naglasio je dva ključna izazova s kojima se danas suočava javna uprava. Prvi je problem reputacije javne uprave, koji je neprestano u fluktuaciji, i to prema dolje u smislu pada povjerenja i negativne percepcije, a drugi je problem efikasnosti i partnerstva u obavljanju javnih poslova, uglavnom u povezivanju s privatnim i civilnim sektorom koji nisu pod istim stupnjem kontrole kao što je to uprava. Ta su dva problema međusobno povezana. Jedan je od razloga pada povjerenja u upravu povezivanje političara i profesionalne javne uprave u percepciji javnosti – ministri, predsjednici, lokalni šefovi ili ljudi koji rade za vlast i upravu kao vanjski ugovaratelji, a koji se ogriješe o zakon, podlegnu korupciji ili jednostavno neuspješno obavljaju svoju funkciju, zasjenjuju rad vojske upravnih službenika koji u pravilu profesionalno i stručno obavljaju svoj posao. Uz opće slabosti i neefikasnosti upravnog aparata konačna je posljedica negativna percepcija uprave, pa i jednostavna opća prihvaćenost *a priori* negativna stava prema upravi (npr. termin *uhljeb* i sl.). Nemoguće je stoga naći pozitivne vijesti o radu javne uprave ili postignutim rezultatima, dijelom zbog slabosti mjerenja učinka i rezultata uprave, a dijelom zbog promijenjene uloge medija i njihove pomame za negativnim vijestima koje dižu „tiražu“. Međutim, taj problem nadilazi problem iritacije i eventualno snuždenosti uprave zbog lošeg imidža – on za posljedicu ima potrese u političkim procesima i rekonfiguraciju političkih sustava koji su rezultat populizma, ekstremizma i drugih negativnih pojava koje u konačnici izvire iz neefikasnosti uprave da djeluje u skladu sa zakonom i društvenim potrebama. Stoga je više nego ikada potrebno promovirati ideju da uprava (ipak manje-više) efikasno radi.

Konferencija je uključila i zanimljiva društvena događanja (potpomognuta, doduše, nemalim kotizacijama), koja su omogućila nastavak razmjene iskustava sudionika i produbljivanje spoznaje da nas u svim dijelovima svijeta muče ista pitanja osiguravanja efikasne, uključive i transparentne javne uprave koja osigurava društveni i ekonomski razvoj. Mogući odgovori na te probleme kriju se, dakle, u razmjeni iskustava i međusobnom učenju, a osobito u tome da donositelji odluka, koji nužno moraju surađivati s akademskom zajednicom, civilnim i privatnim sektorom u osmišljavanju i implementaciji instrumenata koji doprinose razvoju uprave i razvoju društva, samokritično poimaju upravne reforme.

Najavljeno je da će se 16. TAD održati u Roskildeu, u Danskoj od 24. do 26. lipnja na temu *Strateško upravljanje transformacijom javnog sektora: jačanje kolaborativnog upravljanja i suizrade javne vrijednosti*.¹

Anamarija Musa*

¹ Više o TAD15 na <https://spaa.newark.rutgers.edu/tad-15>.

* Izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa, izvanredna profesorica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: amusa@pravo.hr. Sudjelovanje na konferenciji kao i vijesti nastali su za vrijeme boravka autorice na istraživačkoj stipendiji Fulbright u razdoblju kolovoz 2019. – siječanj 2020. na George Washington University Law School, SAD.

Konferencija *Public Administration's Missions and Goals for the Achievement of the Sustainable Development Goals*

UDK 35.07:061.12(100)(047)

U Lisabonu u Portugalu održala se od 22. do 26. srpnja 2019. godišnja međunarodna konferencija Međunarodnog udruženja škola i instituta za upravu (*International Association of Schools and Institutes of Administration – IASIA*) pod nazivom *Public Administration's Missions and Goals for the Achievement of the SDGs*. Domaćin ovogodišnje konferencije bilo je Sveučilište u Lisabonu ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). Na konferenciji je sudjelovalo više od četiri stotine izlagača iz reda upravnih praktičara, profesora, doktoranada i mladih istraživača. Posebno je zanimljiva činjenica da su na konferenciji sudjelovali izlagači s čak šest kontinenata – Sjeverne Amerike, Južne Amerike, Afrike, Azije, Australije i Europe, i upravo je ta raznolikost izlagača dala dodatnu dimenziju konferenciji. Iz Hrvatske je sudjelovao Teo Giljević (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu) koji je izlagao na temu *Sustainable development and integration of migrants: Public administration's perspective* u radnoj skupini o lokalnom upravljanju u razvoju.

Konferencija je tematski bila podijeljena u 12 radnih skupina na čelu kojih su bili jedan, dva ili tri moderatora. Prvu radnu skupinu *Obrazovanje i osposobljavanje za javnu upravu* vodili su Hendri Kroukamp (Sveučilište Free State u Južnoafričkoj Republici), Ludmila Gajdosova (NISPAcee) i Blue Wooldridge (Virginia Commonwealth, SAD). Drugu radnu skupinu *Etika i kultura u javnoj upravi* vodio je Najat Zarrouk (Afrička akademija za lokalnu samoupravu, Maroko). Treću radnu skupinu *Reforma javnog sektora* vodili su Benoit Cathala (Centre National de la Fonction Publique Territoriale, Francuska), Randir Auluck (Sveučilište Coventry) i Alketa

Peci (LSE, Ujedinjeno Kraljevstvo). Četvrtom radnom skupinom *Lokalno upravljanje i razvoj* koordinirali su Cristina Rodriguez-Acosta (Međunarodno sveučilište Florida), Amitava Basu (Centar za upravljanje okolišem i participativni razvoj, Indija) i PS Reddy (Sveučilište KwaZulu-Natal, Južnoafrička Republika). Petu radnu skupinu *Rod, raznovrsnost i jednakost* vodili su Susan Gooden (Sveučilište u Virginiji, SAD) i Laila El-Baradei (Američko sveučilište u Kairu, Egipat). Šestu radnu skupinu *Upravljanje u javnom sektoru, vodstvo i menadžment* koordinirali su Liezel Lues (Sveučilište Free State, Južnoafrička Republika), Yingchun Sun (Kineska nacionalna škola za upravu) i Juraj Nemeč (Sveučilište Masaryk). Sedmu radnu skupinu *Javne politike, političko odlučivanje i implementacija* vodili su Christina Andrews (Federalno sveučilište u São Paulu), Henry Wissink (Sveučilište KwaZulu-Natal, Južnoafrička Republika) i Michiel de Vries (Sveučilište Radbound). Osmu radnu skupinu *Upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru* koordinirali su Chafika Agueznay (Nacionalna škola za upravu, Maroko) i Liza van Jaarsveldt (Sveučilište u Južnoafričkoj Republici). Devetu radnu skupinu *Međunarodna dimenzija javne uprave* vodili su Frank Naert (Sveučilište u Gentu), Ruben Dario Echeverry (Sveučilište del Valle, Kolumbija) i Adrian Velazquez Vazquez (Sveučilište La Verne, SAD). Desetu radnu skupinu *Javna uprava u fragilnim i sukobom opterećenim državama* vodio je i moderirao raspravu Tamer Qarmout (Institut za sveučilišne studije u Dohi). Jedanaestom skupinom *Globalizacija, teritorij i integracija* koordinirao je Lorenzo Kihlgren Grandi (Sciences Po iz Pariza). Dvanaestom radnom skupinom *Korupcija* koordinirala je Pregala Pillay (Sveučilište u Stellenboschu, Južnoafrička Republika). Trinaestu radnu skupinu *Misija i ciljevi javne uprave za ispunjavanje ciljeva održivog razvoja* vodio je José Maria Neves (Sveučilište Zelenortskih Otoka). Na doktorskom seminaru doktorandi su mogli predstaviti svoja dosadašnja istraživanja te su Wolfgang Drechsler (Sveučilište u Tallinu) i Michiel de Vries (Sveučilište Radbound) prezentirali kako objavljivati u eminentnim znanstvenim časopisima iz upravne znanosti. Uz to, na konferenciji su se održali i brojni paneli među kojima su posebno interesantni bili forum o udruženjima i mrežama javne uprave, BRICS (Brazil, Rusija, Indija, Kina i Južnoafrička Republika), okrugli stol o ciljevima održivog razvoja, forum o modernizaciji upravljanja ljudskim resursima na lokalnoj razini te okrugli stol o evoluciji stručnog obrazovanja i osposobljavanja u Europi. Profesor Michiel de Vries, koji je ove godine osvojio nagradu za izvrsnost u radu sa studentima javne uprave, u svom govoru istaknuo je važnost predanog rada javnih službenika na ispunjavanju ciljeva održivog razvoja radi stvaranja boljeg i pravednijeg društva.

Konferencija je istaknula važnost javne uprave u ispunjavanju ciljeva održivoga razvoja koji su iznimno bitni ne samo u nerazvijenim nego i u razvijenim državama, zbog čega je potrebno kontinuirano raditi na povećanju učinkovitosti javne uprave kako bi mogla uspješno odgovoriti na sve veće izazove koji stoje pred njom.

Sljedeća konferencija IASIA održat će se 2020. u Bela-Beli u Limpopu u Južnoafričkoj Republici.

*Teo Giljević**

* Doc. dr. sc. Teo Giljević, docent, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr.

Znanstveni skup *Suradnja pravne znanosti u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini: aktualne teme*

UDK 34:061.12(497.5)(047)

U Mostaru u Bosni i Hercegovini održao se od 24. do 25. listopada 2019. godišnji znanstveni skup Akademije pravnih znanosti Hrvatske (APZH). Tema ovogodišnjega znanstvenog skupa bila je suradnja pravne znanosti u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Godišnji skup APZH-a prvi je put održan izvan Republike Hrvatske te je organiziran u suradnji s mostarskim Pravnim fakultetom.

Na konferenciji je sudjelovalo više od trideset izlagača iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine te je obrađen niz aktualnih pitanja iz ustavnog, međunarodnog, kaznenog i privatnog prava te europeizacije javnog prava i javne uprave.

Izlaganja su oba dana skupa bila podijeljena u dva panela. Prvoga dana održani su paneli *Ustavno i međunarodno pravo* kojim je moderirao prof. dr. sc. I. Koprić te *Kazneno pravo* kojim je moderirala prof. dr. sc. A. Kurtović Mišić.

Na panelu *Ustavno i međunarodno pravo* održano je ukupno osam izlaganja. Uvodno izlaganje imao je prof. dr. sc. Z. Miljko o Ustavu Bosne i Hercegovine te perspektivi pridruživanja Europskoj uniji. Nakon toga je prof. dr. sc. I. Padjen izlagao o diplomaciji u granicama prava u kontekstu hrvatske vanjske politike, Ustava Bosne i Hercegovine i nacionalnog prava. Docenti D. Dobrić Jambrović i N. Vranješ predstavili su pravni okvir zaštite nacionalnih manjina na lokalnoj razini u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Docenti Z. Brkić i V. Popović izlagali su o samoodređenju naroda i suvremenome međunarodnom pravu. Dr. sc. T. Dagen i doktorandica M. Čepo predstavili su rad o iznimno aktualnoj temi – izbjeglička

i migracijska kriza te utjecaju pravnih akata sa svrhom zaštite prava na pristup teritoriju ili zaštite teritorija. Docent M. Krešić na primjeru instituta privremene zaštite prikazao je kako alati teorije prava mogu biti korisni za analizu jednoga pravnog instituta. Docent T. Petrašević, M. Krmek i N. Miletić predstavili su standarde zaštite ljudskih prava u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske pitajući se pritom imaju li prednost standardi suda u Strasbourgu ili Luxembourg. Završno izlaganje u panelu imali su izv. prof. dr. sc. A. Jurić, docentica C. Jurković i dr. sc. J. Zovko o aktualnim pitanjima zaštite prava na tjelesnu slobodu u pravnoj teoriji i praksi.

Na drugom panelu prvoga dana *Kazneno pravo* održano je ukupno devet izlaganja. Uvodno izlaganje održao je prof. dr. sc. D. Derenčinović na temu uspostave instituta europskoga javnog tužitelja. Docentica I. Stipanović, prof. dr. sc. S. Horović i docent I. Zovko izlagali su o istraživanju i procesuiranju kaznenih djela počinjenih iz mržnje u Bosni i Hercegovini. Nakon toga prof. dr. sc. V. Crnić-Grotić i docent E. Omerović obradili su pitanje zastare ratnog zločina na primjeru slučaja *Kamenica* o kojem je odlučivao Europski sud za ljudska prava. Docentica M. Buhovac, izv. prof. dr. sc. D. Primorac i doktorand M. Pilić govorili su o različitim aspektima pravosudne suradnje Hrvatske i Bosne i Hercegovine u postupcima izručenja. Doktorandica P. Šprem i izv. prof. dr. sc. A. Getoš Kalac analizirale su kaznenopravnu i kriminološku perspektivu delinkventnog nasilja u Hrvatskoj. Pitanjem pravnih posljedica osude bavila se u svom izlaganju doc. dr. sc. Marta Dragičević Prtenjača, dok je docentica L. Sokanović analizirala pravno shvaćanje Europskog suda glede načela zakonitosti u odlukama *Tarrico I. i II.* Pretposljednje izlaganje održali su docentica B. Herceg Pakšić i doktorand I. Pakšić o izazovima u području zlouporabe droga i potrebe za adaptivnim pravnim sustavom. Završno izlaganje u panelu imala je docentica N. Radanović o kaznenoj odgovornosti medicinskih djelatnika.

Drugoga dana održan je panel *Privatno pravo* kojim je moderirao prof. dr. sc. B. Petrović i panel *Europeizacija* kojim je moderirao prof. dr. sc. Z. Miljak.

Na prvom panelu drugog dana *Kazneno pravo* održano je ukupno devet izlaganja. Uvodno izlaganje održao je prof. dr. sc. M. Petrak na temu velikih pravnih tradicija i kodificiranosti građanskog prava u jugoistočnoj Europi. Prof. dr. sc. A. Korać u svom izlaganju analizirala je Zakon o medicinskoj oplodnji i prijepore koji proizlaze iz njegovog tumačenja. Prof. dr. sc. M. Lasić, docentica V. Haubrich i docentica N. Maleta održali su izlaganje o nužnosti donošenja Zakona o arbitraži za razvoj gospodarstva

u Bosni i Hercegovini. Nakon toga je prof. dr. sc. M. Bukovac Puvača analizirala odnos subjektivne i objektivne odgovornosti za štetu u predbenom i europskom odštetnom pravu. Docent D. Pichler izlagao je o građanskopravnim

aspektima Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (GDPR) u provođenju ljekarničke prakse, dok je prof. dr. sc. S. Jelinić govorio o globalizaciji prava u području temeljnih ljudskih prava i sloboda i zaštiti potrošača na primjeru Europske unije i Vijeća Europe. Posljednje izlaganje u okviru tog panela imala je Dž. Suljević koja je govorila o javnim bilježnicima kao povjerenicima suda u ostavinskom postupku iz motrišta iskustava iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Na prvom panelu drugog dana *Europeizacija* održano je ukupno pet izlaganja. Prof. dr. sc. I. Koprić analizirao je upravne kapacitete potrebne za sudjelovanje u oblikovanju zajedničkih europskih politika i zajedničkome europskom upravljanju te za provedbu zajedničke pravne stečevine te njihovu važnost kod pridruživanja pojedinih zemalja Europskoj uniji. Docentica A. Đanić Čeko govorila je o ulozi nacionalnih upravnih sudova u pružanju učinkovite sudske zaštite i primjeni prava EU-a. Docent T. Giljević i K. Nikolić izlagali su o odgovornosti policijskih službenika u pogledu zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Nakon toga docentica A. Dujmović i prof. dr. sc. N. Žunić Kovačević analizirale su utjecaj presuda Europskog suda za ljudska prava i Suda pravde Europske unije na oblik i razinu zaštite prava poreznih obveznika u nacionalnim poreznim sustavima. Završno izlaganje imao je prof. dr. sc. Dž. Drino o Bosni u djelima akademika Luje Margetića.

Skup su zatvorili dekanica Pravnog fakulteta u Mostaru prof. dr. sc. S. Horović i predsjednik APZH-a prof. dr. sc. D. Derenčinović. Sudionici i publika ocijenili su godišnji znanstveni skup iznimno uspješnim. Namjera je da se odabrani radovi objave u tematskom broju Godišnjaka Akademije pravnih znanosti Hrvatske tijekom 2020., kao što je i dosad bila praksa s godišnjim znanstvenim skupovima APZH-a.

Teo Giljević*

* Doc. dr. sc. Teo Giljević, docent, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr.

*Agencije u malom i srednjem poduzetništvu**

*Filip Suknaić***

*Anamarija Musa****

UDK 338.246.027(497.5:4EU)
339.923:061.1>(497.5:4EU)

Poticanje razvoja malih i srednjih poduzeća skriva golem ekonomski potencijal, a istodobno i zahtjevan i sveobuhvatan posao u kontekstu europskih politika i osobito Europskih strukturnih i investicijskih fondova (dalje u tekstu: ESI fondovi). Radi toga su državi i lokalnoj samoupravi na području na kojem se odvija gospodarska aktivnost potrebne suvremene upravne organizacije koje mogu ostvariti odgovarajuću fleksibilnost i učinkovitost u radu, istodobno se pridržavajući načela zakonitosti, transparentnosti i uključivosti. Agencijski oblik upravne organizacije posljednjih desetljeća smatra se odgovarajućim rješenjem za te svrhe na svim razinama upravljanja i za sve resore i vrste poslova. U radu se prema postojećim zakonskim rješenjima, dostupnim podacima i primjerima iz prakse identificiraju te analiziraju obilježja javnih agencija usmjerenih na poticanje razvoja malih i srednjih poduzeća. Analiziraju se agencijska obilježja HAMAG-BICRO-a kao središnje koordinativne institucije u poticanju razvoja malog i srednjeg poduzetništva te se mapiraju agencije na lokalnoj

* Prva verzija rada izrađena je kao završni rad na poslijediplomskome specijalističkom interdisciplinarnom studiju Javna uprava Sveučilišta u Zagrebu i obranjena u rujnu 2018.

** Filip Suknaić, mag. iur., specijalist javne uprave, savjetnik u Hrvatskoj narodnoj banci, e-mail: fsuknaic@gmail.com. Stavovi autora nisu stavovi HAMAG-BICRO-a u kojem je autor prethodno bio zaposlen ni stavovi Hrvatske narodne banke.

*** Izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa, izvanredna profesorica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: amusa@pravo.hr.

i regionalnoj razini koje sudjeluju u politici regionalnog razvoja i razvoja malog i srednjeg poduzetništva te posebno njihova koordinacijska uloga, kapaciteti i rasprostranjenost.

Ključne riječi: Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO), javne agencije, lokalne agencije, regionalne agencije, razvojne agencije, mala i srednja poduzeća, koordinacija

1. Uvod: agencije i malo i srednje poduzetništvo u Hrvatskoj i EU-u

Trend osnivanja agencija javlja se 80-ih godina prošloga stoljeća u okviru neomenadžerske doktrine koja od javne uprave zahtijeva da bude fleksibilnija, brža i učinkovitija, naglašavajući osobito ekonomske vrijednosti. Političke vrijednosti smatraju se nesukladnima s menadžerskim pristupom, osobito izvan definiranja ciljeva agencije, dok pravne, smatra se, trebaju biti stavljene pod kontrolu sa svrhom ostvarivanja rezultata (u smislu izbjegavanja pretjeranog formalizma, pojednostavnjivanja, širenja diskrecije, ali uz poštivanje načela zakonitosti). Agencije kao specijalizirane i strukturno izdvojene organizacije pod vodstvom menadžera i stručnjaka smatraju se odgovarajućim organizacijskim rješenjem za obavljanje niza poslova suvremene javne uprave: od regulacije u smislu donošenja propisa, odlučivanja u pojedinačnim stvarima, prikupljanja informacija, koordinacije, dodjele financijskih sredstava do provedbe određenih projekata. EU posebno favorizira efikasnost i specijalizaciju agencija koje se lako uklapaju u europske mreže organizacija koje su posvećene posebnom zadatku. Smatra se da su tehnički pogodnije (manje, brže, stručne) i demokratskije (otvorene, transparentne, orijentirane na korisnike) od glomaznih, politiziranih i zatvorenih ministarstava. Pritom se s jedne strane nastoji izbjeći politizacija agencija, ali i spriječiti nedopušten utjecaj korisnika, odnosno reguliranog sektora na rad agencije. Stoga se uz uspostavu odgovarajućih procedura i pravne i financijske kontrole posebno nastoji osigurati transparentnost i otvorenost agencija te njihova demokratsko-politička odgovornost.

Agencije postaju suvremen model javne uprave koji se javlja na svim razinama upravljanja: državnoj, regionalnoj, lokalnoj, kao i na nadnacionalnoj, te za koje postoje pravila osnivanja i instrumenti osiguravanja odgovarajuće neovisnosti i odgovornosti. U okolnostima postojanja jasna zakonskog uređenja te mjesta pojedine agencije u postojećem sustavu ja-

vne uprave, agencije mogu u punoj iskorištenosti svojih kapaciteta biti ključan organizacijski oblik u povećanju efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti te jačanju neovisnosti javne uprave o političkim strukturama, kao i ostvarenju približavanja krajnjim korisnicima te poticanju specijalizacije i izvrsnosti službenika u javnoj upravi.

I u Hrvatskoj se agencije osnivaju osobito od 90-ih (iako nisu nepoznate i prije), a posebno tijekom prilagodbe pravnoj stečevini EU-a, pa se tek oko 2010. javlja suprotan trend ograničavanja bujanja agencija te spajanja (tzv. deagencifikacija). Međutim, osim planova ukidanja i spajanja pitanje agencija na *policy* razini nije dobilo posebno mjesto u smislu kreiranja pravnog okvira ili smjernica za osnivanje, strukturu i funkcije agencija. Zato se svaka agencija prilagođava potrebama i pravilima svog resora i konkretnih poslova, kao i političkim potrebama trenutka. Ipak, agencifikacija u kontekstu europeizacije, uz nacionalnu razinu na kojoj je ukupno 70-ak agencija, posebno se odražava na regionalnu i lokalnu razinu u Hrvatskoj, i s regulativom EU-a radi provođenja europskih programa i politika (energetske, razvojne odnosno kohezijske) i u okviru nacionalne politike gospodarskog razvoja (regionalnog razvoja, razvoja malog i srednjeg gospodarstva). Osnivanjem tih agencija ostvaruju se preduvjeti za korištenje ESI fondovima te za pokretanje i osmišljavanje regionalnoga razvoja, što ima ulogu identificirati nove razvojne mogućnosti, s dionicima definirati regionalne strategije, provoditi regionalni marketing, pružiti potporu razvoju poduzetništva i poslovno savjetovanje, uspostaviti poduzetničke zone, inkubatore, tehnološke parkove i sl., privući investicije, sudjelovati u programima financijske pomoći EU-a, razvijati ruralna područja i turizam itd. U tom smislu agencije su aktivan sudionik u implementaciji regionalne politike – one provode regionalne operativne programe koji su mehanizam za traženje i usmjeravanje sredstava u razvojne projekte (Musa, 2014, str. 476).

Politika razvoja malih i srednjih poduzeća posebno je poticajna za osnivanje agencija koje bi pomogle i koordinirale taj razvoj. Mala i srednja poduzeća (dalje u tekstu: MSP) okosnica su svakog gospodarstva, a njihovo značenje posebno se prepoznaje kroz udio u zaposlenosti, ukupno ostvareni prihod i izvoz (više u Dusenbury et al., 2004). Primjerice, u Hrvatskoj je u 2015. poslovalo 106.221 mikro-, malo i srednje poduzeće (99,7 % ukupno registriranih poduzeća) koje je ostvarilo udio od 54 % u ukupnom prihodu, 69,2 % u zaposlenosti i 50,3 % u izvozu Hrvatske, i po sva ta tri ključna kriterija u 2015. ojačala su svoj udio i utjecaj na gospodarstvo Hrvatske u odnosu na prethodnu godinu (CEPOR, 2017). Slično tome, u EU-u su u 2015. 23 milijuna MSP-a zapošljavala 90 milijuna djelatnika

(67 % ukupne zaposlenosti) i generirala 57 % ukupne dodane vrijednosti (Europska komisija, 2016).

Kategorizacija poduzeća utvrđena je Preporukom Europske komisije 2013/36/EZ o definiciji mikro-, malih i srednjih poduzeća¹ koja u obzir uzima kriterije broja zaposlenih te godišnjega poslovnog prihoda ili ukupne aktive (za obveznike poreza na dobit), odnosno dugotrajne imovine (za obveznike poreza na dohodak). Prema toj kategorizaciji poduzeća se razvrstavaju u sljedeće skupine:

- mikropoduzeća, koja imaju do 10 zaposlenih i godišnji poslovni prihod, odnosno ukupnu aktivu do 2 mil. eur.
- mala poduzeća, koja imaju do 50 zaposlenih i godišnji poslovni prihod, odnosno ukupnu aktivu do 10 mil. eur. te
- srednja poduzeća, koja imaju do 250 zaposlenih i godišnji poslovni prihod do 50 mil. eur., odnosno ukupnu aktivu do 43 mil. eur.

Svrha je kategorizacije poduzeća koja se primjenjuje na sve politike, programe i mjere EU-a da se sredstva iz namjenskih mjera potpore dodjeljuju samo onim poduzećima kojima su stvarno potrebna.

1.1. Europska unija i razvoj MSP-a

Europska unija osobito promiče razvoj malih i srednjih poduzeća koja se smatraju pokretačima gospodarstva. Devet od svakih deset poduzeća pripada u tu kategoriju, kao i dva od svaka tri radna mjesta. Ona potiču poduzetnički duh i inovacije diljem EU-a zahvaljujući čemu su ključna za poticanje konkurentnosti i zapošljavanja. S obzirom na njihovu važnost za europsko gospodarstvo, mala i srednja poduzeća u žarištu su politike EU-a (Europska komisija, 2015). Sveobuhvatan je okvir za javne politike usmjerene na MSP *The Small Business Act of Europe* iz 2008. koji kao glavne prioritete postavlja promociju poduzetništva, smanjenje administrativnog opterećenja, pristup financiranju te pristup tržištu i internacionalizaciju. Radi toga je uspostavljena i Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća (EASME) čiji je osnivač Europska komisija za koju EASME obavlja poslove upravljanja programima EU-a usmjerenima na rast i razvoj MSP-a. Jedan je od najvažnijih programa te vrste Program za konkurentnost malih i srednjih poduzeća za programsko razdoblje 2014. – 2020. (*Europe's pro-*

¹ OJ L124, 20. 5. 2003. Direktiva je dijelom prihvaćena u odredbama Zakona o poticanju razvoja malog gospodarstva.

gramme for small and medium-sized enterprises – COSME).² COSME obuhvaća aktivnosti poput donošenja i provođenja politika u poduzetništvu te aktivnosti promicanja poduzetništva. Cilj je COSME-a povećati konkurentnost europskih tvrtki, smanjiti nezaposlenost, stvoriti poticajnu poduzetničku okolinu i razvoj poduzetništva. Jedan od najvećih programa u Europskoj uniji – *Horizon 2020*³ također djelomično obuhvaća poticajne mjere za inovativna mala i srednja poduzeća. Također, posebnu važnost za MSP imaju Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi) koji su sredstvo ostvarenja jedne od najvažnijih politika EU-a, kohezijske politike za koju je EU u financijskome razdoblju 2014. – 2020. izdvojio 376 milijardi eura iz proračuna, što pruža brojne mogućnosti financiranja MSP-a. Ciljevi su konvergencija, regionalna konkurentnost te suradnja, a ostvaruju se stvaranjem novih radnih mjesta, razvojem konkurentnosti, gospodarskim rastom, unapređenjem kvalitete života te održivim razvojem. Glavninu poticaja koje EU nudi poduzetnicima čine jamstva za povrat kredita, krediti po subvencioniranim kamatnim stopama te bespovratne potpore.

Jedan je od dokaza da su mala i srednja poduzeća prepoznala potencijale ESI fondova i kohezijske politike stvaranje europskih udruženja malih i srednjih poduzeća, kao što su Europska udruga obrtnika, malih i srednjih poduzetnika (UEAPME) ili Mala i srednja poduzeća Europe (*SME Europe*) čiji je cilj sudjelovanje u oblikovanju europskih javnih politika u skladu s interesima MSP-a. Na europskoj razini važno je i ostvarenje sinergije javnoga i privatnoga sektora koju promovira politika bolje regulacije (v. Koprić et al., 2014), a jedan od načina ostvarenja takve sinergije ogleda se u Europskoj poduzetničkoj mreži (*EEN*) koja čini sastavni dio COSME-a. EEN pruža potporu i savjete gospodarstvenicima diljem Europe pomažući im da u najvećoj mogućoj mjeri iskoriste mogućnosti EU-a i jedinstvenoga europskoga tržišta. Usluge EEN-a pružaju se bez naplate i specifično su kreirane za MSP, ali su dostupne i poslovnim institucijama, istraživačkim centrima te sveučilištima u cijeloj Europi. Očekivanja su da će COSME doprinijeti godišnjemu povećanju BDP-a EU-a za 1,1 mld. eura. Od EEN-a se očekuje da će pomoći 40.000 poduzeća s partnerskim sporazumima, što će rezultirati s 1.200 novih poslovnih proizvoda, usluga ili procesa godišnje te 400 milijuna eura očekivana dodatnog prometa godišnje za potpomognuta poduzeća.

² https://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_hr

³ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

Tablica 1. Pregled ključnih institucija i mreža u politici malih i srednjih poduzeća na razini EU-a

Naziv	Godina	Uloga
EASME Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća (<i>The Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises</i>) https://ec.europa.eu/easme/en	2014.	Upravljanje programima EU-a usmjerenima na rast i razvoj malih i srednjih poduzeća (COSME, Horizon 2020 i dr.).
UEAPME Europska udruga obrtnika, malih i srednjih poduzetnika (<i>Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises</i>) http://www.ueapme.com	1980.	Zastupanje interesa obrtnika te drugih malih i srednjih poduzeća na razini EU-a. Nadziranje provedbe javnih politika EU-a i zakonodavnih procesa te obavještavanje članova o svim pitanjima na razini EU-a koja su važna za mala i srednja poduzeća.
Mala i srednja poduzeća Europe (<i>SME Europe</i>) http://www.smeurope.eu/	2012.	Sudjelovanje u oblikovanju europskih javnih politika u skladu s interesima malih i srednjih poduzeća.
EEN Europska poduzetnička mreža (<i>Enterprise Europe Network</i>) http://een.ec.europa.eu/	2008.	Pružanje potpore i savjeta gospodarstvenicima diljem Europe te pomaganje da u najvećoj mogućoj mjeri iskoriste mogućnosti EU-a i jedinstvenoga europskog tržišta.

Izvori: autori, prema javno dostupnim podacima

1.2. Hrvatska i razvoj MSP-a

Razvoj malog i srednjeg poduzetništva predmet je niza nacionalnih politika: Strategija razvoja poduzetništva u Republici Hrvatskoj 2013. – 2020. Hrvatskog sabora (NN 136/13) te niza strategija i planova Vlade, kao što su Nacionalni program reformi, Program poticanja poduzetništva i obrta – Poduzetnički impuls 2015., Strategija razvoja poduzetništva žena u Republici Hrvatskoj 2014. – 2020., Strategija razvoja klastera u Republici Hrvatskoj 2011. – 2020., Strategija poticanja inovacija Republike Hrvatske 2014. – 2020., Akcijski planovi za smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva 2015., 2016., 2017., 2018., 2019., kao i neki prijašnji (npr. Akcijski plan podrške izvozu 2014. – 2015.).

Kvalitetu, usklađenost i efektivnost nacionalnih javnih politika i programa razvoja u odnosu na smjernice i dokumente EU-a može se pratiti dva-

ma istraživanjima koja se provode u godišnjoj dinamici: *SBA Fact Sheet*⁴ i *GEM* istraživanje.⁵ Za sada, sva ta istraživanja u Hrvatskoj upućuju na loše ocjene nacionalnih javnih politika, što potvrđuju i relativno loši rezultati poduzetničke aktivnosti te lošiji učinak sektora malih i srednjih poduzeća u Hrvatskoj (CEPOR, 2017). Iz statističkih pokazatelja razvidna je pokretačka snaga malih i srednjih poduzeća u Hrvatskoj i njihov utjecaj na cjelokupno gospodarstvo.⁶ Isto tako, primjećuje se da ima prostora za njihov daljnji rast. Brojne strategije i akcijski planovi koje je donijela središnja državna vlast govore u prilog činjenici da postoji politička percepcija o važnosti malih i srednjih poduzeća, ali istodobno stvarni rezultati izostaju zbog nezadovoljavajuće implementacije javnih politika.

Institucijski akteri hrvatske politike razvoja MSP-a, uz zakonodavca i izvršnu vlast, uključuju ministarstva, agencije na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, drugu potpornu infrastrukturu (poduzetnički centri, centri kompetencija itd.) te udruženja privatnog sektora i korisnike mjera. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta⁷ nadležno je za kreiranje javnih politika usmjerenih na razvoj malih i srednjih poduzeća i stvaranje povoljna okruženja za poduzetništvo.⁸ Uz ministarstvo kao središnje tijelo

⁴ *SBA Fact Sheet* godišnje je izvješće Europske unije kojim se prati usklađenost nacionalnih programa i politika relevantnih za sektor malih i srednjih poduzeća zemalja članica Unije sa smjernicama definiranim u *Small Business Act of Europe*.

⁵ GEM je najveće svjetsko istraživanje poduzetničke aktivnosti, koje je 1999. pokrenulo deset najrazvijenijih zemalja, a koje vodi konzorcij nacionalnih timova pod vodstvom *London Business School* iz Londona i *Babson College* iz Bostona. CEPOR od 2002. provodi istraživanje *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) za Hrvatsku. Prema stranici CEPOR, istraživanje GEM prati poduzetničku aktivnost na individualnoj razini (uzorak ispitanika za Hrvatsku: 2.000) i poduzetničku okolinu preko faza i preko obilježja poduzetničkog ponašanja te objavljuje indikatore ukupne poduzetničke aktivnosti i poduzetničke okoline u obliku izvještaja globalnih rezultata (svih uključenih zemalja) te izvještajem za svaku pojedinu zemlju. Izvor: <https://www.cepor.hr/gem-global-entrepreneurship-monitor/>.

⁶ Primjer su korištenja potpornim mjerama za MSP Rimac automobili, poduzeće koje je osnovano u studenome 2009., a koje je svega dvije godine poslije predstavilo Concept One, tada najbrži električni automobil na svijetu (355 km/h), a nastavlja rasti i dalje.

⁷ Posebno ministarstvo malog i srednjeg poduzetništva i obrta postojalo je 2000. – 2003. te 2016. godine, dok su u ostalim razdobljima ta pitanja bila „utopljena“ u širu politiku razvoja gospodarstva. Za usporedbu, države koje su globalno poznate po poticanju poduzetničkoga duha imaju tijela razine ministarstva ili agencije posebno za mala i srednja poduzeća (npr. *Small Business Administration* u Sjedinjenim Američkim Državama ili *Ministry of SMEs and Startups* u Republici Koreji ili slično u Indiji).

⁸ Važnost formulacije kvalitetnih javnih politika za razvoj malih i srednjih poduzeća potvrđena je i donošenjem Zakona o dopuni Zakona o poticanju razvoja malog gospodarstva (NN 121/16) koji propisuje provođenje posebnog postupka procjene učinaka propisa na malo gospodarstvo – MSP testa koji sadržava postupak analize i ocjene negativnog učinka

državne uprave, određen utjecaj na kreiranje tih javnih politika mogu imati i agencije na državnoj razini (HAMAG-BICRO, prije i Agencija za regionalni razvoj i Agencija za investicije i konkurentnost, druge agencije, npr. SAFU, ARPA, HAKOM i dr.), ali i regionalne razvojne i lokalne agencije, kao i agencije u pojedinim sektorima (npr. regionalne energetske agencije). U obavljanju svojih izvršnih poslova agencije ostvaruju izravan doticaj s poduzetnicima, pa mogu kvalitetno i praktično detektirati prednosti i manjkavosti određene javne politike. Bitni su akteri u kreiranju i provedbi politike MSP-a Hrvatska gospodarska komora (HGK), Hrvatska obrtnička komora (HOK) te Hrvatska udruga poslodavaca (HUP)⁹, ali i niz udruga privatnog sektora u području razvoja poduzetništva. Obje su komore stručno-gospodarske organizacije koje zastupaju, promiču i usklađuju interese svojih članova i sudjeluju u kreiranju politika i propisa te u upravljačkim strukturama ključnih institucija (npr. u Upravnom odboru HAMAG-BICRO-a). Pritom članstvo HGK-a čini 98,06 % malih poduzeća, 1,52 % srednjih i 0,42 % velikih poduzeća (CEPOR, 2017). S druge strane, HUP sudjeluje u pripremi zakona i drugih propisa relevantnih za gospodarsko-socijalni položaj svojih članova¹⁰, a ostali akteri čine niz udruga (npr. Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva i dr.).

Tablica 2. Pregled ključnih aktera u politici malih i srednjih poduzeća na nacionalnoj razini

Državna uprava	Agencije	Komore	Udruge
Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	HAMAG-BICRO HBOR regionalne lokalne	HGK HOK	HUP CEPOR LAG-ovi

Izvor: autori

Ovaj rad nastoji baciti svjetlo s jedne strane na agencije kao organizacijski oblik, a s druge strane na ulogu agencija u gospodarskoj politici, točnije politici razvoja malog i srednjeg poduzetništva i regionalnoj politici. U

pojedinih propisa na malo gospodarstvo u obliku dodatnih ili povećanih troškova, odnosno pozitivnih učinaka kao gospodarske koristi za subjekte malog gospodarstva.

⁹ HGK, HOK i HUP imaju svaki po jednog člana s punim pravom glasa u Upravnom odboru Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije. V. Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori, NN 66/91, 73/91, 77/93; Zakon o obrtu, NN 143/13.

¹⁰ Čl. 3/8. Statuta HUP-a od 16. svibnja 2012.

tom smislu rad se u drugom poglavlju bavi Hrvatskom agencijom za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO) ispitujući njezina obilježja s aspekta ključnih svojstava agencijskog tipa upravnih organizacija. Uz opis razvoja i temeljnih obilježja, razmatra se kako je i kojim instrumentima osigurana autonomija (neovisnost) agencije te kojim se modalitetima kontrolira njezin rad, odnosno osigurava njezina odgovornost. U trećem poglavlju rad se bavi mapiranjem agencija i drugih organizacijskih oblika koji djeluju u okviru politike razvoja malog i srednjeg poduzetništva, kao i politike regionalnog razvoja te razmatranjem pravnog okvira i dostupnih podataka, posebno javnih evidencija. Razmatraju se tipovi lokalnih i regionalnih agencija i njihova uloga u implementaciji i osobito koordinaciji politike regionalnog razvoja i razvoja malog i srednjeg poduzetništva, a osobito njihovi kapaciteti i rasprostranjenost. Rad završava četvrtim poglavljem u kojem se rezimiraju nalazi i iznose zaključci.

2. HAMAG-BICRO kao središnja agencija za poticanje razvoja malog i srednjeg poduzetništva

Da bi se određena upravna organizacija odredila kao agencija, treba biti strukturno izdvojena iz sustava državne uprave, odnosno izdvojena od središnjih tijela državne uprave, treba obavljati poslove od javnoga interesa i biti podložna propisima javnoga prava. Poslove agencije obavljaju javni službenici, a cjelokupno poslovanje agencije financira se u načelu iz sredstava državnoga proračuna. Osim toga, agencije trebaju zadržati određenu razinu autonomije u obavljanju poslova iz svojega djelokruga, ali s obzirom na njihovu javnu komponentu (usluge, financiranje i slično) moraju postojati i određeni mehanizmi kontrole kojima se osiguravaju kvaliteta i transparentnost (Musa, 2014; Koprić et al., 2014).

Osim prikaza i analize strukturnih i funkcionalnih obilježja HAMAG-BICRO-a, u nastavku se posebno analiziraju temeljna obilježja agencija na primjeru HAMAG-BICRO-a: funkcije – javni poslovi, menadžerska autonomija (strukturna odvojenost, vodstvo i status zaposlenika), financijska osnova za rad, javnopravni karakter, autonomija (neovisnost) i kontrola (odgovornost). Uz relevantne akte i javno dostupne podatke, koriste se znanja i iskustva koautora kao bivšeg zaposlenika HAMAG-BICRO-a koji je izravno sudjelovao u operativnim aktivnostima, a osobito iz djelokruga pravnih poslova.

2.1. O agenciji: razvoj i funkcije

Na državnoj razini kao ključna agencija u području poticanja razvoja malih i srednjih poduzeća izdvaja se Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO), osnovana još 1994. kao jedna od prvih agencija u procesu agencifikacije javne uprave, pod nazivom Hrvatska garancijska agencija sa zadaćom da osigurava jamstva za kredite koje banke daju poduzetnicima te pruža potporu za smanjivanje troškova kredita. U 25 godina djelovanja Agencija je mijenjala ime i strukturu (v. Tablicu 3.), pripajane su joj druge agencije, proširivala je svoj djelokrug te mijenjala određene organizacijsko-funkcionalne aspekte kako bi se naglasile nove funkcije (investicije, 2012.) odnosno pripojene agencije (Bicro, 2014.). Osim smanjivanja broja agencija u deagencifikaciji koja traje od 2010. (v. Musa, 2014; 2017), svrha te organizacijske i funkcionalne promjene bila je i strateško kreiranje jedinstvenoga upravnog aparata na državnoj razini koji će poduzetnicima pružati potporu u svim razvojnim fazama njihova poslovanja – od istraživanja i razvoja ideje pa sve do komercijalizacije i plasmana na tržište.

Tablica 3. *HAMAG-BICRO i njegovi prethodnici 1994. – 2019.*

1994.	Hrvatska garancijska agencija (HGA)
2002.	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo (HAMAG)
2012.	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo i investicije (HAMAG INVEST)
2014.	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO)

Izvor: autori, prema javno dostupnim podacima

Današnje funkcije HAMAG-BICRO-a imaju nekoliko ključnih segmenata.

- a) Jamstva – instrumenti su osiguranja koji se izdaju kreditorima za osiguranje dijela glavnice kredita kojim se koristi subjekt malog gospodarstva. Time se pomaže subjektima maloga gospodarstva koji nemaju na raspolaganju dovoljno vlastitih instrumenata osiguranja kojima bi ostvarili pristup financiranju svojih poduzetničkih projekata.¹¹

¹¹ Jamstva su od početka rada Agencije osnovna djelatnost i mjerilo uspješnosti. Npr. iznos svih aktivnih jamstava HAMAG-BICRO-a 31. 12. 2016. godine iznosio je visokih

- b) Potpore – bespovratna financijska sredstva koja se dodjeljuju subjektima malog gospodarstva na temelju prethodne evaluacije i ocjenjivanja njihova projektnog prijedloga, a u skladu s kriterijima koji su prethodno određeni u programima i pripadajućim javnim pozivima.
- c) Mikrokrediti – namijenjeni su početnicima – *start-up* subjektima malog gospodarstva kojima se kreditna sredstva odobravaju po povoljnijim uvjetima od tržišnih.
- d) Inovacije – inovacijskim programima nastoji se motivirati privatni i javni sektor na ulaganje u istraživanje i razvoj pružanjem financijske potpore inovativnim i tehnološki usmjerenim subjektima malog gospodarstva.
- e) Investicije – poticanje investicija pružanjem stručne pomoći u pronalasku strateških partnera, rješavanju administrativnih barijera, pronalasku odgovarajućih lokacija u bazi poslovnih zona i slično.

Status, organizacija i poslovi HAMAG-BICRO-a uređeni su Zakonom o poticanju razvoja malog gospodarstva iz 2016. (dalje u tekstu: ZPRMG) te detaljnije utvrđeni Statutom agencije koji donosi Upravni odbor uz suglasnost Vlade i objavljuje se u Narodnim novinama.¹²

Nakon što je Europska komisija odobrila Operativni program „Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.“ otvoren je put za korištenje 6,8 milijardi eura iz Europskoga fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda. Uredbom o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“¹³ određena je posebna upravna (operativna) struktura u kojoj je HAMAG-BICRO određen kao posredničko tijelo razine 2 (dalje u tekstu: PT2). Tehničko-operativna razina obavljanja funkcija PT2 razrađena je u odredbama posebna Sporazuma o obavljanju delegiranih funkcija u okviru provedbe OPKK-a koji je HAMAG-BICRO sklopio s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (dalje u tekstu: MRRFEU) koje u toj posebnoj upravnoj strukturi ima funkciju upravljačkoga tijela. Kao PT2, HAMAG-BICRO

1,473 mld. kn, a ukupni jamstveni potencijal 2 mld. kn. Izvor: Godišnje izvješće za 2016., <https://hamagbicro.hr/e-knjiznica/godisnja-izvjesca/>

¹² Statut Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, investicije i inovacije, NN 107/14, 72/15, 116/15, 97/17.

¹³ Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“, NN 107/14, 23/15, 129/15, 15/17, 18/17.

sudjeluje s Ministarstvom gospodarstva, poduzetništva i obrta (MinGo) koje u toj posebnoj upravnoj strukturi ima funkciju posredničkog tijela razine 1, i to u pripremi postupaka i provedbi faza dodjele bespovratnih sredstava gdje u okviru svoje nadležnosti daje mišljenje o konačnoj verziji dokumentacije za pojedini postupak dodjele bespovratnih sredstava te je u cijelosti odgovoran za praćenje provedbe ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za specifične ciljeve u okviru OPKK-a.

Čak i uz česte promjene naziva i višestruka pravna sljedništva, može se reći da je 25 godina doista dug vijek postojanja za jednu upravnu organizaciju agencijskoga tipa u Republici Hrvatskoj kao mladoj demokraciji s čestim promjenama političke garniture. To pokazuje opravdanost osnivanja i djelovanja HAMAG-BICRO-a te činjenicu da se ne može zanemariti važnost malih i srednjih poduzeća. Ipak, još je rano za konačne zaključke o rezultatima HAMAG-BICRO-a na području njegovih djelatnosti koje su novijega datuma, kao što je vrlo važna uloga u obavljanju funkcija PT2, što ima izravan utjecaj na korištenje ESI fondovima, a za što bi trebalo pričekati završetak primjene OPKK-a.

2.2. HAMAG-BICRO i obilježja agencijskog tipa organizacije

2.2.1. *Funkcije – javni poslovi*

Opravdanost toga da država osniva agencije temelji se, između ostaloga, na obavljanju poslova javnoga karaktera u javnom interesu i na korist zajednice, što opravdava i financiranje iz državnoga proračuna. Javni poslovi sežu od regulacije određenog sektora, oblikovanja javnih politika ili izvršavanja programa, a od agencija se očekuje da u usporedbi s ministarstvima te poslove obavljaju brzo, efikasno, vrlo stručno te bez upletanja politike.

Javni karakter poslova HAMAG-BICRO-a proizlazi iz više odredaba ZPRMG-a i Statuta. U Statutu je izričito propisano da je Agencija osnovana sa specifičnom svrhom ispunjenja potreba u općem interesu, bez industrijskog ili komercijalnog karaktera i da u okviru svojih strateških ciljeva, ovlasti i nadležnosti, nastoji pružiti podršku razvoju malim i srednjim poduzetnicima te obrtima, poboljšati inovacijski proces i poticati održive investicije, doprinoseći održivoj gospodarskoj i socijalnoj koheziji Republike Hrvatske (čl. 3/8.) te da svoje djelatnosti i poslovanje obavlja u svrhu ostvarenja strateških ciljeva koje određuje Vlada Republike Hrvatske (čl. 7/2.).

I ZPRMG i Statut detaljno propisuju nadležnosti HAMAG-BICRO-a koje se u osnovi odnose na poslove poticanja MSP-a davanjem jamstava, upravljanjem fondovima, davanjem potpora, koordinacijskim i informacijskim djelatnostima i sl. Prema karakteru poslova HAMAG-BICRO tako pripada skupini izvršnih agencija (Musa, 2014; Koprić et al., 2014), i to izvršno-alokacijskih agencija jer neke od ključnih djelatnosti obuhvaćaju dodjeljivanje financijskih potpora prema unaprijed utvrđenim kriterijima određenim skupinama korisnika. Ipak, nije moguće HAMAG-BICRO jednoznačno klasificirati kao izvršno-alokacijsku agenciju jer je djelokrug poslova poprilično sveobuhvatan, uključujući čak i poslove koordinacije i praćenja stanja radi oblikovanja javnih politika i drugo.

2.2.2. Menadžersko-organizacijska autonomija

a) Strukturna odvojenost

Osnovno je obilježje agencija (u čistom obliku) da su strukturno odvojene od ministarstava kao tijela koja vode političari, što je izravna posljedica stvarne decentralizacije uprave kao jednog od ciljeva agencifikacije, ali i općeg raspršenja funkcija i odgovornosti u sustavu. Ona je izražena primarno u pravnoj osobnosti (osim kod poluautonomnih agencija), ali i drugim instrumentima (zasebno odlučivanje o organizaciji, financijskim pitanjima, zaposlenima i sl.).

Prema ZPRMG-u (čl. 12.) HAMAG-BICRO pravna je osoba, i to neprofitnog tipa koji se upisuje u sudski registar, a njezin je osnivač Republika Hrvatska. To i jest jedno od specifičnih obilježja agencija u Republici Hrvatskoj, za koje još ne postoji uniformirano zakonsko uređenje ili jasno određeni kriteriji za njihovo osnivanje, da mogu poprimiti razne oblike pravne osobnosti, pa je HAMAG-BICRO u svojoj biti pravna osoba *sui generis*. S obzirom na široke mogućnosti djelovanja i situacija koje mogu nastati u praksi, zakonodavac je ipak odlučio da se HAMAG-BICRO, kao i niz drugih agencija u resorima gospodarstva i financija, funkcioniraju uz Zakon o trgovačkim društvima iz 2019. (dalje u tekstu: ZTD), pa će se u slučaju da neko pitanje nije uređeno ZPRMG-om ili Statutom, primijeniti odredbe ZTD-a koje se odnose na društvo s ograničenom odgovornošću (iako je riječ o neprofitnoj pravnoj osobi za koju bi prikladniji oblik bio onaj ustanove, kao što je to slučaj s većinom agencija).

Agencija ima i svoj Statut koji donosi Upravni odbor Agencije uz suglasnost Vlade RH. Statutom su posebno uređena pitanja unutarnjega ustrojstva, načina zastupanja, ovlasti Uprave, poslova Agencije i unutarnji

nadzor. Statutom je i posebno određeno da se temeljni kapital ne može podijeliti, prenijeti ni založiti te da je u potpunome vlasništvu RH (čl. 3/7. Statuta), čime je država zadržala sva osnivačka prava nad Agencijom. Agencija je hijerarhijski podložna ministarstvu nadležnom za poduzetništvo i obrt¹⁴ koje nadzire provođenje zakona, Statuta, općih akata i programa za obavljanje djelatnosti HAMAG-BICRO-a (čl. 22/1. Statuta).

b) Vodstvo i ustrojstvo

Upravljačka struktura agencije određuje njezin tip, način upravljanja, razinu kontrole osnivača te razinu autonomije s obzirom na način izbora i razrješenja. Vodstvo agencije trebalo bi biti što manje pod političkih utjecajem da bi se opravdalo postojanje agencije.

HAMAG ima upravni odbor i upravu. Uprava koja vodi poslove Agencije i zastupa je sastoji se od 4 člana od kojih je jedan predsjednik Uprave, a mandat im traje četiri godine. Stručni uvjeti koje moraju zadovoljiti članovi Uprave da bi bili imenovani nisu određeni ZPRMG-om (koji ne propisuje obvezu provođenja javnog natječaja) ni Statutom, već internim aktom HAMAG-BICRO-a, što je pravno dvojbeno situacija i suprotna je okviru u drugim agencijama te transparentnosti. Plaće članova Uprave utvrđuje Vlada svojom odlukom, pri čemu je ograničena pravilom da ona iznosi najviše do razine plaće državnog tajnika u ministarstvu.¹⁵

Kada se govori o agencijama, važna komponenta njihova vodstva trebala bi biti neovisnost o trenutačnoj političkoj situaciji i njihovu možebitnom političkom opredjeljenju. Nije sigurno da je to načelo potpuno zadovoljeno na primjeru HAMAG-BICRO-a. Naime, Upravu imenuje i razrješuje Upravni odbor HAMAG-BICRO-a koji ima 15 članova koje imenuje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog resornih ministara. Od 15 članova 11 je predstavnika tijela državne uprave, a 4 člana predstavljaju institucije čija je uloga zastupanje i zaštita interesa poduzetnika (na prijedlog predsjednika Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore, Hrvatskog centra za zadružno poduzetništvo (više ne postoji) i Hrvatske udruge poslodavaca). Trenutačni sastav Upravnog odbora čine tako dva ministra, jedan državni tajnik, tri pomoćnika ministra, pet službenika iz ministarstava

¹⁴ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, u skladu s odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 93/16, 104/16, 116/18.

¹⁵ Upravu trenutačno čine tri člana od kojih je predsjednik pravne struke i dolazi iz rukovodećih pozicija u lokalnoj samoupravi (javni sektor), dok su dva člana ekonomske struke i dolaze iz privatnog sektora. Od tri člana uprave jedna je žena.

i tri predstavnika institucija, od kojih jedan predsjednik HGK-a. Upravni odbor donosi statut, poslovnik o svom radu, odluku o imenovanju članova uprave, godišnji plan rada i financijski plan, odluku o zaduživanju i sl. Za većinu tih odluka Upravni odbor treba suglasnost Vlade, što pokazuje sustav dvostruke kontrole – personalnu (članstvo u odboru) te odlučivačku (institut suglasnosti). Također, sastav Upravnog odbora pokazuje da su zanemareni predstavnici dionika iz privatnog sektora, i po udjelu u petnaesteročlanom Upravnom odboru, i po načinu imenovanja. S obzirom na to da je primarna uloga HAMAG-BICRO-a pomoć privatnome sektoru, točnije subjektima maloga gospodarstva, njihova zastupljenost u Upravnome odboru trebala bi biti veća odnosno neposrednija.

Unutarne ustrojstvo sastoji se od četiriju sektora koja obavljaju vanjske zadatke Agencije te četiriju služba s unutarnjim funkcijama (računovodstvena, pravna itd.), ureda za unutarnju reviziju i ureda Uprave.

c) Zaposlenici

Profesionalnost, stručnost i visoki standardi rada zaposlenih, uključujući posjedovanje specifičnih znanja i vještina u smislu specijalizacije u području djelovanja agencije osnovno je obilježje agencija koje opravdava njihovo odvajanje od piramide vlasti i neovisnost. Za zapošljavanje u HAMAG-BICRO-u provodi se javni natječaj, što je u skladu s ustavnim zahtjevom jednake dostupnosti javnih službi svim građanima Republike Hrvatske (čl. 44.), odnosno načelom merita koje nalaže da se preko javnog natječaja za rad u Upravi odaberu najbolji kandidati. Uvjeti su propisani internim aktom Agencije.

Zaposleno je 239 osoba (svibanj 2018., v. Tablicu 4.), od kojih dvije trećine žena (63,6 %) prosječne dobi 36,5 godina, od kojih više od 95 % ima više i visoko obrazovanje. Oko trećine osoba (34,31 %) zaposleno je na radnom mjestu višeg analitičara koje je specijalističko radno mjesto za koje se traže posebna znanja.

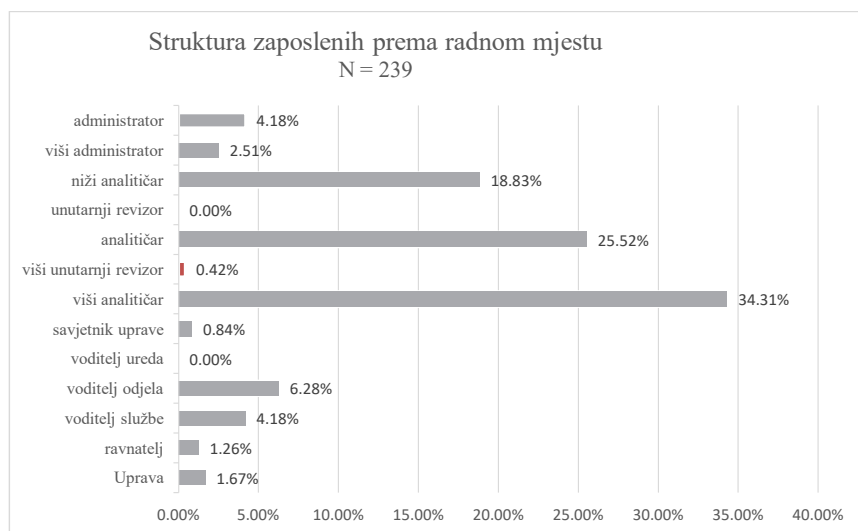
Tablica 4. *Analiza strukture zaposlenika HAMAG-BICRO-a (N = 239, svibanj 2018.)*

Struktura prema spolu		
žene	152	63,60 %
muškarci	87	36,40 %
Struktura prema obrazovanju		

VSS – dr. sc.	3	1,26 %
VSS – mr. sc.	8	3,35 %
VSS – sveuč. spec.	8	3,35 %
VSS, mag. struke	203	84,94 %
VŠS, prvostupnik	7	2,93 %
SSS	10	4,18 %
Struktura prema dobi		
manje od 25 godina	2	0,84 %
25 godina do 29,99 godina	46	19,25 %
30 godina do 39,99 godina	131	54,81 %
40 godina do 49,99 godina	38	15,90 %
50 godina do 59,99 godina	17	7,11 %
60 godina i više	5	2,09 %
prosječna dob zaposlenika	36,59	

Izvor: autori prema Suknaić (2019) i dobivenim podacima HAMAG-BICRO-a

Slika 1. *Struktura zaposlenih prema radnom mjestu u HAMAG-BICRO-u*



Izvor: autori prema Suknaić (2019) i dobivenim podacima HAMAG-BICRO-a

Iz analiziranih podataka može se zaključiti da zaposlenici HAMAG-BICRO-a imaju visoku razinu stručnosti (ekspertize) i da je riječ o visoko-obrazovanim osobama mlađe dobi koje bi trebale moći s lakoćom uhvatiti korak s novim tehnologijama i metodama rada te postupati po visokim načelima profesionalizma u skladu sa standardima EU-a. Ipak, vidljiv je manji udio osoba sa završenim specijalističkim odnosno poslijediplomskim studijima kojima bi se stekla specijalistička znanja u relevantnom području formalnim obrazovanjem (manje od 9 %).

Fleksibilniji status zaposlenih u agencijama ogleđa se u njihovu statusu javnih službenika – na njihov status primjenjuje se Zakon o radu umjesto propisa o državnim službenicima, ali i Zakon o plaćama u javnim službama, pripadajući Temeljni kolektivni ugovor za javne službe i Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama¹⁶ kojom su uređeni koeficijenti složenosti radnih mjesta u javnim službama i time plaće zaposlenih. Za zaposlene u HAMAG-BICRO-u određeni su posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti (čl. 50. Uredbe), čime je vidljiv utjecaj Vlade koja donosi Uredbu, ali i poseban status Agencije koji je odraz važnosti i njezine pregovaračke snage u borbi za plaće njezinih zaposlenih. Međutim, niz posebnih statusa raznih agencija i tijela dovodi do toga da su plaće različite u sličnim institucijama i na radnim mjestima za iste poslove. One bi, prije svega, trebale biti stimulativne ako se želi zadržati visokostručne kadrove, ali i odgovarajuće definirane u sustavu.

Nadzor Vlade Republike Hrvatske ipak je djelomično ograničen jer Uredbom nije propisan ukupan broj sistematiziranih radnih mjesta u HAMAG-BICRO-u. Određivanje ukupna broja radnih mjesta, kao i stručnih uvjeta za zapošljavanje, ostavljen je diskrecijskoj ocjeni Upravnoga odbora HAMAG-BICRO-a koji, slijedom prijedloga Uprave, to pitanje uređuje internim aktima (Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i Sistematizacijom radnih mjesta, Statut, čl. 9.). Ipak, kako Vlada imenuje Upravni odbor, a on Upravu, ostaje zapažanje da je utjecaj političkih tijela na zaposlene u Agenciji znatan, i na broj zaposlenih i strukturu, i na plaće. Iako vjerojatno Uprava svojim prijedlozima može na određen način usmjeriti rješenja koja bi odgovarala agencijskoj koncepciji upravljanja rezultatima

¹⁶ Uredbom je utvrđen niz posebnih sustava koeficijenata u pojedinim službama i nizu pojedinih tijela. Proizlazi da se isti poslovi plaćaju različito u različitim institucijama, pa je neujednačenost osnovna zamjerka Uredbi koja se već godinama nastoji izmijeniti. Npr. usporedbom koeficijenata za voditelja službe u SAFU-u (2,716) i HAMAG-BICRO-u (2,328) koji rade slične poslove, vidljivo je da je za ista radna mjesta znatna razlika u plaći.

i učinkom, uključujući upravljanje ljudskim potencijalima, ipak velik dio utjecaja imaju Vlada i resorna ministarstva.

2.2.3. *Financijska osnova za rad*

Kako je Republika Hrvatska jedini osnivač HAMAG-BICRO-a koji obavlja javne poslove i primarno se financira iz državnog proračuna, i to u praksi kao glava unutar razdjela ministarstva nadležnog za poduzetništvo i obrt, zbog čega *de facto* ministarstvo može postavljati financijske limite proračuna HAMAG-BICRO-a, uz one ukupne koje definira Ministarstvo financija. Financijska samostalnost HAMAG-BICRO-a time je znatno ograničena.

HAMAG-BICRO treba biti upoznat s potrebama svojih korisnika i treba se u što kraćim rokovima prilagođavati uvjetima u kojima ti korisnici posluju kako bi im mogao pružiti potporu koja im je nužna u danome trenutku. To je posebno važno kada je riječ o malim gospodarstvenicima koji su vrlo fleksibilni poslovni sustavi pa bi veća samostalnost Agencije u raspolaganju sredstvima ili njihovoj prenamjeni trebala pridonijeti tim aktivnostima i većoj fleksibilnosti.¹⁷

HAMAG-BICRO je neprofitna pravna osoba, a eventualna dobit treba se upotrijebiti za ostvarenje zadataka Agencije, što je dobro rješenje za upravnu organizaciju koja djeluje u javnome sektoru. Ipak, u praksi je upitno može li ta agencija *de facto* upotrijebiti dobit za ostvarenje svojih zadataka jer nema svoj samostalni proračun, pa bi se ta sredstva (dobit) prenijela resornome ministarstvu, točnije u državni proračun, čime agencija gubi izravnu kontrolu nad sredstvima, a vjerojatno i mogućnost njihova trošenja. Takva koncepcija na neki način potiče agenciju da ne štedi.

Osim iz proračuna, sredstva za rad HAMAG-BICRO-a osiguravaju se i iz ostalih prihoda u skladu sa zakonom (kredita, pomoći itd.). Široke mogućnosti pribavljanja sredstava u skladu su s funkcionalnim učincima menadžerskih reformi javne uprave koje traže naplaćivanje realnih cijena javnih usluga te uvođenje tržišnih elemenata. Dobar je primjer te prakse to što HAMAG-BICRO naplaćuje naknade korisnicima za obradu nji-

¹⁷ Dodatna ograničenja raspolaganja sredstvima postavljena su Statutom (čl. 17.). Uprava bez suglasnosti Upravnog odbora ne može donositi pojedinačne odluke o kreditiranju, davanju jamstva ili drugim potporama i poticajima iznad iznosa od 10 milijuna kuna. U praksi je Upravni odbor tijelo koje se znatno rjeđe sastaje od Uprave (najmanje četiri puta godišnje), a zbog čega može nastati situacija da poduzetnički projekt duže čeka na davanje poticajne mjere za koju treba suglasnost Upravnoga odbora. Zbog već prije istaknute osjetljivosti malih i srednjih poduzeća, takve situacije trebalo bi svesti na što manji broj.

hovich zahtjeva za jamstvo te godišnje naknade (premije) za izdana jamstva.¹⁸ Kritičari naplate javnih usluga ističu da se time krši načelo jednakoga pristupa javnim uslugama, točnije, da će oni s više kapitala, imati pristup većemu broju javnih usluga. Kako bi se olakšala pozicija korisnika koji su ponajprije mali gospodarstvenici, HAMAG-BICRO svoje naknade od korisnika ipak naplaćuje po cijenama koje su ispod tržišnih, ali čuvajući na taj način sredstva poreznih obveznika.

Pregledom planiranog proračuna za 2019. na rashodnoj strani (Tablica 5.) vidljivo je da na upravljanje Agencijom otpada oko 2 % od ukupnog proračuna koji iznosi više od 626 mil. kn. Pritom se najmanje 290 milijuna kuna financira iz Europskog fonda za regionalni razvoj, uz ostale izvore EU-a i druge izvore pomoći.

Tablica 5. Proračun HAMAG-BICRO-a za 2019.

HAMAG-BICRO financijski plan 2019.	Iznos (kn)	udio (%)
Administracija i upravljanje	12.702.170	2,03
Jamstva za malo gospodarstvo	80.000.000	12,77
OPKK PT2	45.134.421	7,20
OPKK financijski instrumenti	335.972.221	53,63
Naknade za upravljanje ESI	18.803.848	3,00
Program dokazivanja inovativnog koncepta	9.670.076	1,54
Program Eureka	4.550.000	0,73
Europska poduzetnička mreža	1.065.526	0,17
Mreža PPI	5.215.600	0,83
Europski projekti	2.262.429	0,36
Bicro Biocentar	2.714.736	0,43
Program prekogranične suradnje Blight	18.934.300	3,02
Program Eurostars	4.250.000	0,68
Regionalni inovacijski fond ENIF	3.500.000	0,56
Tehničko tajništvo za podršku inovacijskom sustavu	1.173.160	0,19
Program ruralnog razvoja	76.782.353	12,26
Naknade za upravljanje – program ruralnog razvoja	3.748.062	0,60
	626.478.902	

Izvor: autori prema Državnom proračunu RH za 2019. godinu i projekcije za 2020. i 2021., NN 113/2018

¹⁸ Naplaćivanje se obavlja na temelju odluke o naknadama HAMAG-BICRO-a.

2.2.4. Autonomija odlučivanja

Javnopravni karakter, točnije, ovlaštenje agencije da autoritativno nastupa prema drugim subjektima, jače je naglašen kod agencija regulacijskoga tipa čiji poslovi obuhvaćaju donošenje općih pravila, utvrđivanje i promicanje standarda kvalitete i slično. Unatoč tome što nema regulatorne ovlasti, već je riječ o izvršnoj agenciji alokacijskog tipa, HAMAG-BICRO ima niz zadataka koji znače odlučivanje o interesima trećih i u tom smislu autoritativno odlučivanje. Ti zadatci nisu općenito regulirani na razini ZPRMG-a ili Statuta, već se nalaze u pojedinim programima koje HAMAG-BICRO provodi. Dobar su primjer Opći uvjeti za izdavanje jamstava koji ovlašćuju HAMAG-BICRO da prikuplja i analizira dokumentaciju o iskorištenju kredita ili *leasinga* za svoje korisnike kojima je izdao državna jamstva, a na temelju čega HAMAG-BICRO u konačnici ima ovlast samostalno utvrđivati namjensko korištenje sredstvima. Gotovo svi programi imaju slične odredbe kao i odredbe o ovlasti Agencije da utvrđuje namjensko korištenje takvim sredstvima, nadzire korisnike, pa čak i da odlučuje o povratu sredstava. Pritom je osim općim pravilima, pravna osnova utvrđena i ugovorima između HAMAG-BICRO-a i korisnika. Ipak, te ugovorne ovlasti HAMAG-BICRO-a temelje se na programima koje donosi Vlada Republike Hrvatske, pa zbog njihove adhezijske prirode možemo reći da imaju javnopravni karakter.

HAMAG-BICRO svoj javnopravni karakter jače gradi na dobrovoljnoj suradnji sa subjektima privatnoga sektora, a manje na autoritativnom nastupu. Najbolji su primjer te suradnje posebni sporazumi koje HAMAG-BICRO može sklapati s kreditorima (bankama) ili davateljima *leasinga*. *Ratio* je tih posebnih sporazuma uspostava uniformirane procedure koja bi malim gospodarstvenicima na učinkovit i brz način omogućila odobrenje kredita, a kreditoru izdavanje jamstva HAMAG-BICRO-a. Naravno, zbog odnosa sa subjektima privatnog sektora – korisnicima i kreditorima, ali i zbog utjecaja politike, Agencija je u stalnom riziku zarobljavanja (*capture*)¹⁹ i riziku politizacije (v. Koprić et al., 2014; Musa, 2014), a koji se nužno rješavaju uspostavljenim procedurama i pojačanom transparentnosti.

¹⁹ Tzv. „problem zarobljavanja“ vezuje se uz tržište na koje je agencija orijentirana, točnije, opasnost da ih „zarobe“ (ekonomski) snažnija velika poduzeća koja bi željela utjecati suprotno javnim interesima ili na način da zaposlenici fluktuiraju iz agencija u privatni sektor u okrilje svojih nekadašnjih korisnika javnih usluga (Koprić et al., 2014).

U kontekstu pravne autonomije, HAMAG-BICRO je kao agencija izvršno-alokacijskog tipa zakonom (ZPRMG, čl. 97/3.) ovlaštena donositi (diskrecijske) odluke o odobravanju kredita, davanju jamstava za kredite, financijske potpore za smanjenje troškova kredita, druge bespovratne potpore i subvencioniranje kamata, ali u okvirima kriterija koje utvrdi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministarstva nadležnog za poduzetništvo i obrt. Osim toga, prema Statutu (čl. 28. i 30.) može donositi pravilnike, odluke i druge akte.²⁰ Implicitno, ti se akti odnose na obavljanje djelatnosti HAMAG-BICRO-a (interni akti, planovi rada), a ne na reguliranje određenih sektorskih djelatnosti na državnoj razini, iako neki imaju određene posljedice i za interese trećih kao opći akti.

Pitanje koje se ovdje nameće jest provodi li HAMAG-BICRO, u sklopu svoje pravne autonomije, upravni postupak te treba li to uopće činiti. Naime, Statutom Hrvatske agencije za malo gospodarstvo iz 2003. bilo je propisano da u obavljanju djelatnosti Agencija primjenjuje pravila upravnoga postupka, osim kada je zakonom, Statutom ili općim aktom drukčije propisano. U kasnijoj izmjeni Statuta iz 2012. ta je odredba brisana. Iako je prema Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009. kao javnopravno tijelo HAMAG-BICRO obveznik primjene ZUP-a, odnosno pravila upravnog postupka, a odlučivanje o zahtjevima korisnika (npr. o zahtjevu za jamstvo) ima obilježja upravne stvari (odlučuje se o pravima i interesima odnosno primjenjuje propise, prikupljaju se dokazi za utvrđivanje činjeničnog stanja, odlučuje se na temelju jamstvenih programa), odluka o dodjeli u osnovi je diskrecijska i u praksi nema pravno značenje ni sadržaj koji je propisan za rješenje. Naime, Općim uvjetima izričito je naglašeno da „HAMAG-BICRO nema obvezu izdati jamstvo po podnesenom zahtjevu za jamstvo“ i da „ne postoji zakonsko pravo na jamstvo“ (čl. 14.). Općim uvjetima utvrđeno je da HAMAG-BICRO donosi odluku o odobravanju jamstava u skladu sa svojim metodologijama i procedurama rada, a način izdavanja jamstva HAMAG-BICRO-a može se regulirati sporazumom odnosno ugovorom s kreditorom / *leasing* kućom i poduzetnikom. Time se upućuje na svojevrсну mogućnost koregulacije postupanja i odlučivanja između Agencije i privatnog sektora. To nas upućuje na to da HAMAG-BICRO *de facto* donosi odluke u postupku koji nije zakonom reguliran,

²⁰ Npr. Program dodjele državnih potpora u sektoru poljoprivrede, Pravilnik o dodjeli potpora male vrijednosti u poljoprivrednom sektoru, Pravilnik o dodjeli potpora male vrijednosti. Propisano je da se akti objavljuju u Narodnim novinama ako je tako izričito propisano, pa je tako u Narodnim novinama objavljen samo statut, dok su ostali akti objavljeni na stranicama Agencije.

kao što je upravni postupak, već ih donosi samostalno, pa čak i u suradnji s partnerima iz privatnoga sektora (kreditori i *leasing* kuće), kako bi to činilo npr. neko trgovačko društvo koje u svojem poslovanju donosi interne akte i odlučuje s kime će sklopiti određeni pravni posao, ali uz jednu presudnu specifičnost, a to je da HAMAG-BICRO u tom „hibridnom“ postupku odlučuje uz ograničenja iz Općih uvjeta i Jamstvenih programa koje je donijela Vlada Republike Hrvatske. K tome, na temelju odluke o jamstvu Agencija s korisnikom sklapa ugovor o jamstvu kao ugovor građanskog prava koji može biti predmet parničnog postupka na redovnim sudovima. Opisani „hibridni“ postupak ima svoje prednosti, poput osiguravanja autonomije Agencije u kojoj ona može odlučivati stručno, efikasno i efektivno, od čega korist imaju mala i srednja poduzeća, ali i državni proračun. Ipak, s druge strane otvara pitanje pravne kontrole i odgovornosti Agencije, odnosno zaštite prava korisnika (izvan parničnog postupka), koji su u konačnici oni koji osiguravaju sredstva Agencije porezima.

HAMAG-BICRO relativno je ograničen kada je riječ o autonomiji u oblikovanju politike (*policy* autonomija) u smislu uključenosti agencije u oblikovanje politike koju u konačnici provodi. ZPRMG kao glavno *policy* tijelo kada su na dnevnome redu mjere za poticanje malog gospodarstva određuje ministarstvo nadležno za poduzetništvo i obrt (čl. 9.), a kriterije i uvjete za kreditiranje, davanje jamstava za kredite, financijske potpore za smanjenje troškova kredita, druge bespovratne potpore, subvencioniranje kamata te davanje stručne i savjetodavne pomoći utvrđuje Vlada Republike Hrvatske, ali na prijedlog toga ministarstva. U praksi će ministarstvo u mnoštvu slučajeva pratiti *policy* prijedloge te agencije, ali ničime nije obvezano po njima postupiti pa se otvara mogućnost politizacije tih pitanja, što nepotrebno smanjuje taj oblik autonomije Agencije.

2.2.5. Kontrola (odgovornost)

Mehanizmi kontrole agencija u Republici Hrvatskoj različite su prirode: pravne (sudske), upravne, financijske, političko-demokratske (Koprić et al., 2014; Musa, 2014; 2017). Svi ti mehanizmi kontrole trebali bi osigurati transparentnost i kvalitetu obavljanja poslova agencija, na što se danas u hrvatskoj javnosti, ali i politici, stavlja velik naglasak.

O pravnoj (sudskoj) kontroli bilo je riječi u prethodnome poglavlju. Također, Statutom je propisano da „nadzor provođenja zakona, Statuta, općih akata Agencije i programa za obavljanje djelatnosti obavlja ministarstvo nadležno za poduzetništvo i obrt“, pa proizlazi da ministarstvo obavlja upravni nadzor – kontrolu nad HAMAG-BICRO-om, kao i politički nad-

zor. Ujedno, prema Zakonu o sustavu državne uprave provodi upravni nadzor nad Agencijom. Agencija svoje godišnje izvješće podnosi i Vladi i Hrvatskom saboru (čl. 15. ZPRMG-a).

Političko-demokratsku kontrolu ovlašten je provoditi Hrvatski sabor kao predstavničko tijelo. U smislu te kontrole Hrvatski sabor ima *ex ante* ovlasti nad HAMAG-BICRO-om u donošenju te izmjenama i dopunama ZPRMG-a kojim je Agencija osnovana te prihvaćanjem i rebalansom državnog proračuna. Osim toga, Hrvatski sabor ima i *ex post* ovlasti koje ostvaruje raspravljanjem i odlučivanjem o godišnjem izvješću HAMAG-BICRO-a. Tu *ex post* ovlast Hrvatski sabor dijeli s Vladom Republike Hrvatske, koja također raspravlja i odlučuje o godišnjem izvješću HAMAG-BICRO-a iako se u tome slučaju može govoriti više o političkoj nego o demokratskoj kontroli. Političku kontrolu Vlada Republike Hrvatske provodi i preko Upravnog odbora HAMAG-BICRO-a čije je članove ovlaštena imenovati, odnosno u čijem radu neposredno sudjeluju dva ministra kao predsjednik i zamjenik.

Poseban oblik demokratske kontrole uvidom javnosti u rad agencija ostvaruje se obvezom HAMAG-BICRO-a za transparentnim radom. Zakon o pravu na pristup informacijama²¹ (dalje u tekstu: ZPPI) nalaže tijelima javne vlasti proaktivno objavljivanje informacija, postupanje po zahtjevima korisnika, omogućavanje ponovne uporabe informacija, kao i provedbu savjetovanja s javnošću pri donošenju općih akta kojima se utječe na interese trećih osoba.

U odnosu na zahtjeve za pristup informacijama, prema izvješćima koja sva tijela dostavljaju povjereniku za informiranje, HAMAG-BICRO je u trogodišnjem razdoblju 2016. – 2018. zaprimio ukupno 22 zahtjeva korisnika (tri u 2016., 10 u 2017. i 9 u 2019.), od kojih je prihvaćeno 11 ili 50 %.²² Pritom je u petogodišnjem razdoblju 2014. – 2019. vođeno osam žalbenih postupaka²³ pred povjerenikom u odnosu na rješenja Agencije. Podatci koji su se tražili odnose se na analize, ugovore, natječajnu dokumentaciju, projektnu dokumentaciju i zapisnike sa sjednica, a zahtjevi su odbijani najčešće po osnovi poslovne tajne, te po jedanput zbog autorskih prava, odnosno zaštite osobnih podataka. Pritom je u šest slučajeva žalba

²¹ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15.

²² Godišnja izvješća Agencije o provedbi ZPPI-ja dostupna su na stranici <https://hamagbicro.hr/kontakti/#pristup-informacijama>.

²³ Odluke su dostupne u tražilici mišljenja i odluka povjerenika za informiranje <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php>

korisnika koji je tražio pristup informaciji prihvaćena u cijelosti ili djelomično, a u dva slučaja žalba je odbijena kao neutemeljena i potvrđeno je rješenje Agencije. U dva slučaja pokrenut je upravni spor protiv odluka povjerenika – jedan je pokrenuo korisnik smatrajući da mu je žalba neosnovano odbijena (spor je tijeku), a drugi sama Agencija protiv odluke povjerenika, pri čemu je Visoki upravni sud odbio tužbeni zahtjev i potvrdio povjerenikovu odluku (presuda VUS UsII-140/18-6).

U odnosu na proaktivnu objavu informacija, analizom proaktivnog objavljivanja informacija 69 agencija²⁴ HAMAG je (praćenjem 74 pokazatelja u odnosu na 12 kriterija) zauzeo 32. mjesto, s ukupno 51,23 % implementacije odredbe čl. 10., 11. i 12. o proaktivnoj objavi, savjetovanjima s javnošću i javnosti rasprava.²⁵

U odnosu na općenitu informativnost internetske stranice, naglašena je korisnička orijentacija i dostupnost informacija, posebno poziva i natječaja, informacija o radu, obavijesti i sl., iako nije potpuno prilagođena pravilu tri klika. Također, Agencija nije objavila nijedan skup podataka na Portalu otvorenih podataka.

U temeljima demokratskih razloga za osnivanje agencija traži se visok stupanj odazivnosti, a agencije trebaju prepoznati svoju korisničku skupinu, održavati s njome kontakte i uključiti je u *policy* procese, čime agencija stječe jaču legitimnost. Ti kontakti i sudjelovanje korisnika u radu ostvaruju se preko internetske stranice, događanja i društvenih mreža (Twitter, Facebook itd.). Dobar je primjer ostvarivanja izravnih kontakata s korisnicima Poduzetnički forum na kojem mali gospodarstvenici mogu na jednome mjestu neposredno dobiti informacije od zaposlenika HAMAG-BICRO-a te sudjelovati u radionicama i raspravama, što je odličan input za otvaranje dnevnoga reda o novim *policy* pitanjima ili o implementaciji, odnosno evaluaciji postojećih rješenja koja su važna za mala i srednja poduzeća.

U odnosu na financijsku kontrolu nad radom Agencije, koja je u okolnostima proračuna od više od pola milijarde kuna iznimno važna, uz *ex ante* i *ex post* kontrolu preko Hrvatskog sabora i Vlade u odnosu na proračun provodi se proračunska kontrola Ministarstva financija²⁶ i revizijska kon-

²⁴ Povjerenik za informiranje (2018) Transparentnost javnih agencija. Analitičko izvješće br. 1/2018.

²⁵ Nema podataka na internetskim stranicama o provedenim savjetovanjima s javnošću pri donošenju općih akata.

²⁶ Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15.

trola Državnog ureda za reviziju (čije smjernice imaju ključnu ulogu u uspostavi financijske discipline)²⁷, pravila o fiskalnoj odgovornosti²⁸ te sustav unutarnjih financijskih kontrola.²⁹ U sklopu unutarnjih kontrola HAMAG-BICRO uspostavio je posebnu (neovisnu) organizacijsku jedinicu – Ured za unutarnju reviziju, u sklopu koje djeluju ovlašteni unutarnji revizori i koja je izravno odgovorna Upravi Agencije koja ima obvezu podnošenja godišnje izjave o fiskalnoj odgovornosti. Ujedno, HAMAG je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi³⁰, stoga je podložan kontroli Državne komisije za javnu nabavu koja je do sada donijela desetak odluka u postupcima protiv odluka Agencije. Ujedno, HAMAG-BICRO može biti subjektom posebne vanjske revizije u okviru svoje uloge posredničkoga tijela razine 2 koju je ovlaštena provoditi Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (ARPA) te druga za to ovlaštena tijela na razini EU-a.

2.3. Ocjena agencijskog modela na primjeru HAMAG-BICRO-a

HAMAG-BICRO tipična je izvršna agencija alokacijskog tipa, jedna od dugovječnijih hrvatskih agencija koja je, iako nastala početkom uspostave neovisne države, zapravo najveći dio poslova dobila u razdoblju europske integracije. Ona je centralna agencija za jačanje razvoja malog i srednjeg poduzetništva, ali ima i ključnu ulogu u poticanju regionalnog razvoja distribucijom financijskih sredstava.

Analizom njezina pravnog okvira i prakse prema dostupnim podatcima u odnosu na ključna obilježja agencijskog oblika organizacija vidljivo je da Agencija ispunjava obilježja agencije, ali i da su neka od tih obilježja njezine prednosti, a neka imaju nedostatke.

Agencija ima pravnu osobnost, relativno snažne kapacitete i strukturu zaposlenih u smislu obrazovanja i specijalizacije te vodstvo koje je kombinacija političkih i menadžerskih kriterija. Agenciju odlikuje relativno snažan financijski kapacitet i snaga te širok opseg poslova, kao i relativna sloboda

²⁷ Zakon o Državnom uredu za reviziju, NN 25/19. Revizija u 2017. dovela je do donošenja uvjetnog mišljenja za poslovanje HAMAG-BICRO-a u 2015.

²⁸ Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN 111/18.

²⁹ Zakon o o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, NN 78/15.

³⁰ Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16.

u donošenju odluka o alokaciji sredstava. S druge strane, Agencija je pod snažnim nadzorom svoje financijske aktivnosti, relativno je transparentna i izvještava o svom radu najviše razine vlasti, i izvršnu vlast i zakonodavca. Ipak, nekoliko okolnosti traži promišljanje i nalaženje rješenja. Prvo, Agencija ima status *sui generis* pravne osobe, kombinirajući obilježja ne-profitne ustanove i trgovačkog društva. Takva dvostruka priroda, iako nije specifična, već je raširena i među drugim agencijama, osobito onima u resoru gospodarstva, može dovesti do pravne nesigurnosti i problema u praksi kada se logika agencije javnog sektora i logika trgovačkog društva koje djeluje u privatnom sektoru sudare. Drugo, problematično je uređenje pravne odgovornosti Agencije, koja se u osnovi svodi na materijalno i procesno-pravnu odgovornost u okvirima građanskog prava, dok upravna odgovornost i kontrola nije, odnosno nije na zadovoljavajuć način riješena, ostavljajući korisnika potpuno nezaštićena u odnosu na velike diskrecijske ovlasti Agencije. Četvrto, sustav plaća, usavršavanja i nagrađivanja zaposlenih ima nedostatke i moguće se negativno odražava na motivaciju i rezultate zaposlenih, ali ne krivnjom Agencije, već kao rezultat općenito nesređena sustava upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru. O konkretnim okolnostima (vodstvu, samim zaposlenima, dostupnim sredstvima) ovisit će konkretne mogućnosti poticanja zaposlenih, što može biti pozitivno ako su okolnosti povoljne, ali može se pretvoriti i u svoju suprotnost u negativnim okolnostima (npr. u slučaju politizacije, lošeg vodstva i sl.). Četvrto, vidljiv je znatan politički utjecaj na rad Agencije. S jedne strane, ona ima centralnu ulogu u ključnim gospodarskim politikama države, što može opravdavati određen utjecaj političkih razina. Međutim, Agencija uza sve *ex ante* i *ex post* instrumente političke kontrole (suglasnosti na akte, utvrđivanje uvjeta poslovanja, definiranje ciljeva, imenovanja vodstva, definiranja plaća zaposlenih) ima i stalnu dvostruku kontrolu preko Upravnog odbora koji vode dva ministra iz sadržajno potpuno različitih resora (ministar nadležan za gospodarstvo u svojstvu predsjednika te ministar nadležan za znanost u svojstvu zamjenika predsjednika Upravnog odbora) i čiji su članovi predstavnici ostalih državnih institucija, uz iznimku Hrvatske udruge poslodavaca kao neposrednog zastupnika interesa privatnog sektora (i posredne zastupnike HGK-a i HOK-a), a koji donose sve ključne odluke vezane za rad Agencije. Moguće je da su takva rješenja nadomjestak upravljanja preko rezultata i nedostatka kontrole putem realnih implikacija djelovanja Agencije, što su instrumenti koji nedostaju agencijskom modelu u Hrvatskoj općenito. Na kraju, iako je Agencija relativno transparentna i otvorena, nedostaju informacije o učincima njezina djelovanja, ali i znatnije mogućnosti parti-

cipacije i uključivanja zainteresirane javnosti u njezin rad. Upravo se informacije koje posjeduju mala i srednja poduzeća i njihove udruge mogu pokazati ključnima u kreiranju politika i jačanju njihove provedbe, i u smislu temeljnih ciljeva i aktivnosti, i u smislu pojedinih tehničkih rješenja koja mogu biti odlučna za uspjeh neke politike.

Ipak, ostaje činjenica da usprkos višekratnim promjenama političkih garnitura, izmjenama naziva i identiteta, proširenja djelokruga poslova, bilo kao posljedice pravnih sljedništva ili hvatanja koraka sa suvremenim kriterijima EU-a radi korištenja ESI fondovima, HAMAG-BICRO već je 25 godina krovna (državna) agencija za poticanje razvoja malog gospodarstva, što ide u prilog činjenici o važnosti malih i srednjih poduzeća, ali i tome da agencije imaju vrlo primjetnu ulogu u sustavu javne uprave.

3. Mapiranje razvojnih agencija na lokalnoj i regionalnoj razini

Lokalna samouprava nije samo izraz identiteta lokalnog stanovništva koji se odražava u političkim institucijama i lokalnoj autonomiji u odlučivanju. Uloge lokalne samouprave jačale su u povijesti, od početne pretežno upravne uloge preko političke i socijalne, a u posljednje vrijeme, s povećanjem gustoće stanovništva, urbanizacijom, stvaranjem metropolitanskih područja, regionalizacijom, ali i decentralizacijom, znatno jača ekonomska uloga lokalne samouprave (v. Koprić et al., 2014). Kako ističe Đulabić (2010), aktivno uključivanje lokalnih i regionalnih jedinica u svrhu poticanja gospodarskog i društvenog razvoja, primarno poticanjem vlastitih razvojnih potencijala, cilj je kojem teže lokalne jedinice. U okolnostima svojevrsnog natjecanja među lokalnim jedinicama za inputima u njihov razvoj (poduzetničkim investicijama, prometnicama, turistima i sl.) i činjenicom da neaktivnost u nastojanju poticanja razvoja dovodi do dugoročnih negativnih posljedica (slabe razvijenosti, smanjivanja broja radnih mjesta, nedostatka financijskih sredstava za osiguranje javnih usluga, pa u konačnici i depopulacije), uloga lokalnih i regionalnih jedinica u poticanju i koordinaciji gospodarskog razvoja, osobito malog i srednjeg poduzetništva, od primarne je važnosti. Stoga usprkos trendovima koji traže smanjivanje uprave općenito, pa i upravnih struktura na lokalnoj razini, adekvatna uloga javne uprave (upravnih tijela, agencija i dr.) na lokalnoj razini u realizaciji pojedinih politika više je nego važna. Sretna je okolnost da nove upravne doktrine, kao što je novi javni menadžment, potiču uspo-

stavu fleksibilnijih upravnih oblika, kao što su agencije, a koncepti kao što je *governance* traže veću inkluzivnost i uključivanje aktera svih razina (v. Koprić et al., 2014; Đulabić, 2010, 2014).

Zbog regionalne politike Europske unije regionalni razvoj postaje jednim od temelja ekonomskoga razvoja, uz iskorištavanje sredstava iz fondova Europske unije namijenjenih financiranju razvoja. Europska unija i Vijeće Europe potiču regionalizaciju još od 60-ih godina prošloga stoljeća. Stvaranje regija i općenito regionalizacija koja bi poticala ekonomski razvoj i umanjivala razlike između razvijenih i nerazvijenih regija Europske unije prisutni su manje-više tijekom cijeloga postojanja Europske unije do današnjih dana, što se osobito ogleda u izdašnom financiranju preko strukturnih i kohezijskih fondova te stalnim poticanjem regionalne politike i regionalnog razvoja (v. Đulabić, 2014; Koprić et al., 2014). Regionalna politika EU-a temelji se, između ostaloga, na jedinicama NUTS II (kvantitativni demografski kriterij koji obuhvaća jedinice s više od 800.000 do tri milijuna stanovnika), ali iako je RH u tu svrhu uspostavila statističke regije (za prikupljanje statističkih podataka i kao instrument regionalne politike)³¹, regionalna razina politike regionalnog razvoja temelji se na županijama u skladu s njihovom propisanom ulogom.

Kada govorimo o lokalnome ekonomskom razvoju, možemo ga definirati kao proces u kojemu lokalni akteri pokušavaju najbolje iskoristiti lokalne resurse da bi zadržali postojeće i kreirali nove poslove te osnažili i promovirali svoje poslovne aktivnosti. Takav proces zahtijeva koordinacijske napore među sudionicima, ali i postojanje jasne strategije i politike lokalnoga ekonomskog razvoja. To je proces u kojemu javni, poslovni i neprofitni sektor zajedno rade na kreiranju boljih uvjeta za ekonomski razvoj i osiguranje veće zaposlenosti. Cilj je potaknuti konkurentnost i tako pridonijeti održivome razvoju (Svjetska banka, 2001). Iz navedene definicije uočava se *bottom up* pristup kreiranja javnih politika ekonomskoga razvoja koji, za razliku od tradicionalnog *top down* pristupa, uzima u obzir širok krug relevantnih dionika. Osim trenutačne političke opcije na vlasti, sve se više koristi mišljenje stručnjaka (ekspertize), nevladinih udruga, medija te na kraju ne manje bitno – građana.

Za uspješno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem potrebna je koordinacija svih aktera: jedinica lokalne samouprave, privatnoga sektora, civilnog društva i ustanova, kao i građana (v. Dusenbury et al., 2004).

³¹ U prvoj verziji iz 2005. prijavljene su četiri statističke regije, u drugoj iz 2007. tri statističke regije, a najnovija iz 2013. ima dvije regije: Kontinentalnu i Jadransku Hrvatsku.

Efikasna koordinacija svih aktera te ostvarivanje ciljeva pojedinih lokalnih jedinica ostvaruje se tzv. strateškim planiranjem lokalnoga ekonomskog razvoja. Za to je preduvjet i odgovarajuća snaga i kapacitet lokalnih jedinica, odnosno decentraliziran sustav lokalne samouprave. Sadašnji ustroj obilježen je djelomičnom decentralizacijom u kojoj je jedinicama lokalnih tijela vlasti formalno dodijeljen niz funkcija i odgovornosti iako se one u velikome dijelu i dalje financiraju iz državnoga proračuna. S obzirom na to da je glavni izvor prihoda jedinica lokalne samouprave porez na dohodak, jedinice iz najmanje razvijenih dijelova Hrvatske imaju najslabiji financijski kapacitet, što stvara velike regionalne nejednakosti u pružanju javnih usluga.

U sljedećim poglavljima identificiraju se i prikazuju akteri politike poticanja malog i srednjeg poduzetništva, odnosno regionalnog razvoja, prije svega, lokalne agencije i drugi oblici organizacija sa sličnom ulogom.

3.1. Razvojne agencije na razini županija

Osnovni tip agencije za koordinaciju i poticanje razvoja na području županija kao regionalnih (područnih) jedinica predviđen je Zakonom o regionalnom razvoju (dalje u tekstu: ZRR)³² u obliku „regionalnih razvojnih agencija“ (dalje u tekstu: RRA) čije je osnivanje obligatorno (za razliku od lokalnih čije je osnivanje fakultativno). Takvo rješenje vjerojatno je na tragu Ustava i zakonskih rješenja koji određuju gospodarski razvoj kao jedan od temeljnih poslova županija (i njihovih tijela).³³ ZRR u čl. 24. predviđa da županije osnivaju regionalne razvojne agencije sa svrhom učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja jedinice područne (regionalne) samouprave. Pritom suosnivači mogu biti i jedinice lokalne samouprave (posebno izdvaja velike gradove i gradove sjedišta županija), ali i druga javnopravna tijela s područja županije. Takvo rješenje dobro je u kontekstu nejednaka stupnja razvoja lokalnih jedinica koje tako mogu statusom suosnivača utjecati na razvojnu politiku županije a da ne osnivaju svoju agenciju. Za razliku od zakonskog uređenja razvojnih agencija na lokalnoj razini koje se mogu osnivati u obliku trgovačkog društva ili javne ustano-

³² Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/14, 123/17, 118/18.

³³ Čl. 135/2. Ustava Republike Hrvatske utvrđuje da JLP(R)S obavlja poslove od područnog (regionalnog) značenja, a između ostalog, osobito poslove koji se odnose na gospodarski razvoj. Ista obveza županija propisana je u članku 20. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

ve, kod regionalnih razvojnih agencija postoji samo jedan dopušten pravni oblik, a to je onaj javne ustanove.³⁴ Takva agencija naziva se *regionalni koordinator*³⁵ te su osnivači dužni osigurati sredstva i uvjete za njezin rad, i to „kvalitetan“. Prema podacima iz Upisnika regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija u RH postoji 21 RRA.³⁶

ZRR određuje djelokrug regionalnih razvojnih agencija u čl. 25. koji obuhvaća velik broj poslova regionalnog razvoja prikazanih u Tablici 6., a dijeli ih na 1) poslove koji se obavljaju kao javna ovlast te 2) poslove koje agencija obavlja u javnom interesu, i to bez naplate, ako je za njih registrirana ili su joj zakonom stavljeni u nadležnost. Izmjenama ZRR-a iz 2017. znatno je proširen krug poslova regionalnih razvojnih agencija, dok je krug poslova lokalnih razvojnih agencija ostao isti. To upućuje na vjerojatnost da je uočena važnost koordinativnih poslova regionalnih razvojnih agencija, ali i da su prepoznati njihovi kapaciteti da ih obavljaju. Također, moguće je i da tako središnja država pokušava rasteretiti svoje kapacitete. Također, zakon utvrđuje obvezu akreditacije regionalnih razvojnih agencija pri resornom ministarstvu (čl. 26., v. *infra*).

3.2. Razvojne agencije i druga tijela na lokalnoj razini

Na razini lokalne samouprave ZRR u čl. 29. predviđa mogućnost osnivanja lokalnih razvojnih agencija (dalje u tekstu: LRA)³⁷ radi učinkovite koordinacije i poticanja lokalnog razvoja. LRA može osnovati jedna lokalna jedinica ili više njih, i to u obliku javne ustanove ili trgovačkog društva. Ostavljajući lokalnim jedinicama da same prema vlastitim posebnostima, a osobito potrebama lokalnog razvoja, odrede modalitete osnivanja i

³⁴ Prema prvotnom ZRR-u (NN 147/14) regionalni su koordinatori mogli imati pravni oblik javne ustanove, trgovačkog društva ili upravnog tijela. U slučaju osnivanja upravnog tijela nije se mogla osigurati strukturalna odvojenost te stupanj autonomije (neovisnosti) koje agencije *per definitionem* trebaju imati, što im omogućuje veću razinu responzivnosti i učinkovitosti od klasičnih upravnih tijela, pa je takvo zakonsko rješenje i samo po sebi bilo kontradiktorno.

³⁵ Regionalni koordinator – javna ustanova koja obavlja poslove od javnog interesa osnovana radi učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja za područje jedinice područne (regionalne) samouprave (ZRR, čl. 3/18.).

³⁶ <https://razvoj.gov.hr/upisnik-regionalnih-koordinatora-i-lokalnih-razvojnih-agencija/4007>

³⁷ ZRR definira LRA kao pravnu osobu osnovanu radi učinkovite koordinacije i poticanja razvoja na lokalnoj razini (čl. 3/5.).

oblika lokalnih razvojnih agencija, ZRR ostaje prilagodljiv potrebama lokalnih zajednica. Ipak, ZRR ne ostavlja potpunu slobodu tako osnovanim lokalnim razvojnim agencijama da obavljaju poslove po vlastitom nađenju, već utvrđuje 1) listu obveznih poslova (čl. 30/1., v. Tablicu 6.) te 2)

Tablica 6. *Djelokrug regionalnih razvojnih agencija i lokalnih razvojnih agencija prema Zakonu o regionalnom razvoju (čl. 25. i 30.)*

Regionalne razvojne agencije (regionalni koordinatori)		Lokalne razvojne agencije
Poslovi koje RRA obavlja kao javnu ovlast	Drugi poslovi od javnog interesa koje je RRA dužan obavljati	Poslovi od općega gospodarskog interesa
<ul style="list-style-type: none"> – izrađuju županijske razvojne strategije i druge strateške i razvojne dokumente za područje županije te njihove provedbene dokumente za koje ih ovlasti osnivač i/ili suosnivači – provjeravaju usklađenost dokumenata strateškog planiranja razvoja županije s hijerarhijski višim dokumentima strateškog planiranja i donose odluke kojima se potvrđuje usklađenost – pružaju stručnu pomoć u pripremi i provedbi programa potpore javno-pravnim tijelima i javnim ustanovama s područja svoje županije kojima su osnivači RH ili županija, u pripremi i provedbi razvojnih projekata od interesa za razvoj županije, a posebno projekata sufinanciranih sredstvima iz strukturnih i investicijskih fondova EU-a – pružaju stručnu pomoć u pripremi i provedbi razvojnih projekata javno-pravnih tijela i javnih ustanova s područja svoje županije kojima su osnivači RH ili JLP(R)S, a koji su od interesa za razvoj županije, kao i zajedničkih razvojnih projekata od interesa za razvoj više županija – provode županijske razvojne programe za koje ih ovlasti osnivač i/ili suosnivači – provode programe MRRFEU-a i drugih središnjih tijela državne uprave koji se odnose na ravnomjerniji regionalni razvoj. 	<ul style="list-style-type: none"> – upisivati razvojne projekte od značenja za razvoj županije u središnji elektronički registar razvojnih projekata – koordinirati upis ostalih javnih tijela u središnji elektronički registar razvojnih projekata – provjeravati i pratiti stanje projekata svih korisnika s područja županije u središnjem elektroničkom registru razvojnih projekata – obavljati stručne i savjetodavne poslove u vezi s provedbom županijske razvojne strategije i ostalih strateških, razvojnih i provedbenih dokumenata za područje županije te izvještavati osnivače i MRRFEU o njihovoj provedbi – surađivati s MRRFEU-om o svim ostalim relevantnim dionicima na poslovima strateškog planiranja i upravljanja razvojem za područje županije – usklađivati djelovanje JLP(R)S-a s područja županije vezano uz regionalni razvoj – obavljati administrativne i stručne poslove za potrebe županijskog partnerstva – sudjelovati u radu partnerskih vijeća. 	<ul style="list-style-type: none"> – koordiniraju izradu strategija razvoja jedinica lokalne samouprave – koordiniraju izradu akcijskih planova za provedbu strategija razvoja jedinica lokalne samouprave – prate provedbu strategija razvoja jedinica lokalne samouprave – potiču pripremu razvojnih projekata na području jedinice lokalne samouprave – sudjeluju u izradi razvojnih projekata i strateških projekata regionalnog razvoja statističke regije – surađuju s drugim lokalnim razvojnim agencijama i regionalnim koordinatorkama radi stvaranja i provedbe zajedničkih projekata – sudjeluju u provedbi programa Ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave – obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom.

Izvor: autori prema Zakonu o regionalnom razvoju RH, NN 147/14, 123/17, 118/18.

ostavlja mogućnost obavljanja drugih poslova za koje su agencije registrirane (st. 2.). Zakonodavac je ostavljanjem mogućnosti obavljanja drugih poslova iz st. 2. ostavio određenu fleksibilnost LRA-a, svakako veću nego u slučaju RRA-a. Prema podacima iz Upisnika regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija u RH postoji samo 11 LRA-a/LAG-ova.³⁸

Osim preko LRA-a, ZRR omogućuje lokalnim jedinicama koje na svom području imaju lokalnu akcijsku grupu (dalje u tekstu: LAG) da poslove koordinacije i poticanja lokalnog razvoja provode i preko takvih tijela. LAG je instrument politike poljoprivrednog i ruralnog razvoja koji je dio programa LEADER koji se primjenjuje od 1991.³⁹, a primjenjuje ga oko 2.600 LAG-ova u članicama EU-a. LAG se registrira kao udruga (*bottom-up* pristup), a financijski ga pomažu lokalne jedinice te se financira projektima.⁴⁰ Stoga ZRR ne propisuje uvjete ili poslove LAG-ova, već samo definira LAG kao „partnerstvo predstavnika javnog, gospodarskog i civilnog sektora određenog ruralnog područja koje je osnovano s namjerom izrade i provedbe lokalne razvojne strategije tog područja“ (čl. 3/4.), dok predmnijeva da upisnik LAG-ova vodi Ministarstvo poljoprivrede.⁴¹

Mogućnost da LAG-ovi, alternativno, preuzmu ulogu koordinatora i pokretača razvoja lokalne jedinice hvalevrijedno je rješenje u skladu s modernim europskim načelom upravljanja (*governance*) koje se temelji na suradnji između javnih i privatnih aktera. Naravno, ovdje treba omogućiti da načelo upravljanja stvarno oživi u praksi, točnije, da ne prevladavaju isključivo interesi predstavnika lokalne samouprave, a da se uloga malih i srednjih poduzetnika svede na općenito i formalno zadovoljavanje načela sudjelovanja dionika u upravljanju. Ipak, radi postavljanja jasnijih pravila suradnje između javnih i privatnih aktera, možda bi ZRR i u smislu LAG-ova trebao definirati kakav je to točno subjekt, i to određujući pravni oblik u kojemu se osniva, kako se to čini i za lokalne razvojne agencije, pa čak i možda definirati sastav upravljačkih tijela radi osiguravanja jednake zastupljenosti svih aktera, s obzirom na to da nije uređeno drugim propisom.

³⁸ <https://razvoj.gov.hr/upisnik-regionalnih-koordinatora-i-lokalnih-razvojnih-agencija/4007>

³⁹ https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en; u bazi se navodi broj od 68 sudionika iz RH.

⁴⁰ U RH djeluju dvije mreže LAG-ova – Leader mreža te Hrvatska mreža za ruralni razvoj. Obje okupljaju LAG-ove iz civilnog sektora.

⁴¹ Potencijalne evidencije LAG-ova koje se spominju u čl. 31/3. ZRR-a nisu javno dostupne, a nisu ni predviđene Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede.

I dok službeni Registar udruga⁴² pretraživanjem pokazuje da u Hrvatskoj postoji 68 LAG-ova (listopad 2019.), prema podacima Hrvatske mreže za ruralni razvoj⁴³ u Hrvatskoj je (ožujak 2017.) postojalo 56 LAG-ova koji pokrivaju površinu od 52.190,05 km³ ili 92,30 % ukupne površine Hrvatske, a na kojem živi 2.446.567 stanovnika ili 57,10 % ukupnog stanovništva Hrvatske. Hrvatski LAG-ovi obuhvaćaju 531 jedinicu lokalne samouprave (121 grad i 410 općina), što čini 95,50 % ukupna broja jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Na primjer LAG Adrion sastoji se od 19 jedinica lokalne samouprave, odnosno od gradova Omiša, Imotskog i Vrgorca te općina Dugi Rat, Zadarje, Brela, Baška Voda, Tučepi, Podgora, Gradac, Zagvozd, Šestanovac, Runovići, Zmijavci, Proložac, Podbablje, Lovreč, Lokvičići i Cista Provo. Površina koju pokriva iznosi 1.481,34 km³ te zauzima cca 41 % površine kopnenoga dijela Splitsko-dalmatinske županije. Na području LAG-a, u 124 naselja živi 72.774 stanovnika. LAG Adrion osnovan je kao udruga te ima svoj statut i lokalnu razvojnu strategiju.⁴⁴ Imovinu stječe od članarina, dobrovoljnih priloga i darova, dotacija, subvencija i drugih oblika pomoći iz proračuna, od međunarodnih i drugih organizacija, iz drugih izvora u skladu sa zakonom te financiranjem rada LAG-a od jedinica lokalne samouprave koji su članovi LAG-a, i to u visini od najmanje dvije kune godišnje po stanovniku. Tijela su tog LAG-a skupština, upravni odbor, predsjednik i dopredsjednici, nadzorni odbor te tajnik voditelj. U kontekstu ovoga rada i prije spomenute potrebe da se osigura jednaka zastupljenost javnih i privatnih aktera u LAG-u, kao najzanimljivija izdvaja se odredba Statuta tog LAG-a koja propisuje da se „kod izbora članova upravnog odbora, skupština brine o odgovarajućoj zastupljenosti članova LAG-a u njegovu sustavu poštujući pritom načela zastupljenosti članova iz javnog civilnog i privatnog sektora na način da javni sektor može imati najviše 40 % članova.“

3.3. Akreditacija i registracija lokalnih i regionalnih razvojnih agencija

3.3.1. Akreditacija regionalnih koordinatora

Kao dodatni instrument kontrole i ograničenje autonomije regionalnih razvojnih agencija, ZRR (čl. 26.) određuje obvezu akreditacije RRA-a odno-

⁴² <https://registri.uprava.hr/#!udruga>

⁴³ <http://www.hmrr.hr/hr/leader/hrvatski-lagovi/>

⁴⁴ <http://www.lag-adrion.hr/hr/dokumenti>

sno regionalnih koordinatora kojim se utvrđuje sposobnost za učinkovito i djelotvorno obavljanje propisanih poslova. Akreditacijski postupak vodi MRRFEU (prije Agencija za regionalni razvoj, ARR), i to na zahtjev samoga regionalnog koordinatora.

Iako se time možda preduboko ulazi u djelokrug područne (regionalne) samouprave koja bi najbolje trebala znati kako bi operativno trebala funkcionirati regionalna razvojna agencija na njezinu području, ZRR pred načelo autonomije lokalne i regionalne samouprave stavlja efikasnost provedbe razvojne politike, odnosno gospodarskog i regionalnog razvoja te utvrđuje obvezu i uvjete akreditacije regionalnih agencija i nastoji taj postupak učiniti što objektivnijim. ZRR stoga u čl. 26/3. definira kriterije koje pojedina regionalna razvojna agencija mora ispuniti, a odnose se na:

- broj zaposlenih te plan zapošljavanja
- registar i plan edukacija
- uvid u dužnosti i poslove regionalnog koordinatora te sustav upravljanja osjetljivim radnim mjestima
- plan upravljanja mogućnostima postojanja sukoba interesa
- postojanje formalne uspostave sustava odgovornosti, nadležnosti, prenesenih ovlasti i svih nužnih povezanih ovlasti za zadatke i radna mjesta u unutarnjem ustroju
- objektivno određivanje visine i iznosa sredstava i njihove dodjele u odnosu na ciljeve
- postupak pohrane dokumentacije
- računovodstvene postupke
- osiguranje kontinuiteta izvršenja poslova
- jasnu segregaciju poslova od javnoga interesa od poslova koje regionalni koordinatori obavljaju na slobodnome tržištu, i to tako da budu organizacijski odvojeni te da se za njih vodi zasebno računovodstvo
- organizacijske i tehničke pretpostavke.

Pojedinosti postupka akreditacije i razjašnjenje kriterija utvrđeni su Pravilnikom o provedbi postupka akreditacije regionalnih koordinatora. Ministarstvo imenuje tročlano povjerenstvo sastavljeno od službenika Ministarstva⁴⁵ koje na temelju navedenih kriterija utvrđuje ispunjavanje uvjeta

⁴⁵ Moguće je da bi povjerenstvo imalo veću legitimnost (i efikasnost) kada bi se osiguralo sudjelovanje vanjskih stručnjaka, kao i predstavnika regionalnih i lokalnih jedinica (npr. njihove udruge), pa i predstavnika civilnog društva (npr. LAG-ova) i poduzetnika. Međutim, u tom slučaju povećavaju se rizici sukoba interesa i međusobne konkurencije jedinica i organizacija.

za akreditaciju i dostavlja Ministarstvu obrazloženu procjenu sposobnosti regionalnih koordinatora za učinkovito i djelotvorno obavljanje zakonom određenih poslova. U roku od 60 dana od dana dostave procjene Ministarstvo donosi odluku o statusu regionalnog koordinatora koja nije upravni akt i koja se izdaje za razdoblje⁴⁶ u skladu s trajanjem višegodišnjega financijskog okvira Europske unije.⁴⁷ Ipak, agencija na negativnu odluku ima pravo prigovora, iako nije potpuno jasno je li riječ o institutu prigovora iz Zakona o općem upravnom postupku ili o pukom signalu Ministarstvu da preispita svoju odluku.⁴⁸ Pritom valja naglasiti da dobivanje statusa regionalnog koordinatora nije pravo regionalne razvojne agencije koje bi trebalo štititi u konačnici upravnosudskim nadzorom, već njezina obveza u skladu sa zakonom, stoga je njezino ispunjavanje uvjeta propisanih zakonom preduvjet za dobivanje statusa i time poslova regionalnog koordinatora. Međutim, uzimajući u obzir odnos državne i regionalne razine, kao i ustavno načelo lokalne samouprave i njezinu samostalnost i autonomiju, postoji mogućnost da uskrata akreditacije bude instrument političkih obračuna. Stoga bi radi pravne sigurnosti, a osobito uvažavanja lokalnih i regionalnih specifičnosti, ali i uloge države u osiguravanju ravnopravnoga regionalnog razvoja, i zaštite javnog interesa (npr. odgovornosti za štetu u slučaju propusta agencije) trebalo adekvatno urediti postupak preispitivanja akreditacijske odluke. To ne mora nužno biti podvrgnuto instrumentima upravnog postupka (žalbom ili prigovorom) i upravnog spora, već institucionalno-funkcionalnim mehanizmima preko posebnog

⁴⁶ Akreditacija može biti i oduzeta prije isteka roka na koji je dana, što je uređeno čl. 19. Pravilnika.

⁴⁷ U odnosu na ZRR iz 2014., izmjenama iz 2017. znatno je izmijenjen postupak akreditacije – napuštena je obveza akreditacijskog tijela (tada Agencije za regionalni razvoj, ARR) da traži neovisno vanjsko mišljenje o sposobnosti regionalnog koordinatora na temelju čega bi MRRFEU-u dostavilo svoju obrazloženu procjenu (pozitivna, negativna ili uvjetna), odnosno rješenje koje je bilo upravni akt protiv kojeg nije bila dopuštena žalba, ali se mogao pokrenuti upravni spor. G. 2018. postupak potpuno prelazi u ruke MRRFEU-a, s obzirom na to da se Agencija za regionalni razvoj ukida. Logično, traženje neovisnoga vanjskog mišljenja bilo bi odgovarajuće u slučaju kompetitivnog postupka, ali s obzirom na to da je riječ o jednom tijelu koje osniva jedna županija, uloga povjerenstva zapravo je ona proizvedene ruke Ministarstva koja ispituje ispunjenost pretpostavki.

⁴⁸ Prije izmjena iz 2018. Pravilnik je propisivao da se prigovor na odluku ARR-a izjavljuje Ministarstvu. Slična je situacija u slučaju prigovora koji se može izjaviti Ministarstvu gospodarstva protiv pojedinačne odluke HAMAG-BICRO-a – riječ je o svojevrsnome pravnom lijeku koji nije temeljito uređen, ali podrazumijeva da se ne primjenjuje ZUP. Međutim, odluka HAMAG-a odnosi se na raspolaganje javnim sredstvima kao akta poslovanja u kompetitivnom natječaju, dok odluka MRRFEU-a o akreditaciji predstavlja licenciju koja ima karakter upravne odluke.

nadpovjerenstva ili proširenog povjerenstva u koje su uključeni drugi dionici (poslovni i civilni sektor, stručnjaci, druga akreditirana tijela), jasnim rokovima za ponavljanje ili obnavljanje akreditacije i sl.

3.3.2. *Upisnik agencija*

Ministarstvo ustrojava i vodi Upisnik regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija (čl. 31.; dalje u tekstu: Upisnik). Pojediniosti su utvrđene posebnim Pravilnikom o Upisniku regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija iz 2019. koji donosi MRRFEU. Vođenje tog Upisnika trebalo bi biti korisno za poticanje transparentnosti i dostupnosti informacija o agencijama koje potiču razvoj malih i srednjih poduzeća. Može se očekivati da će se subjektima iz toga Upisnika obraćati većinom poduzetnici kojima je potrebno da brzo i efikasno na jednome mjestu pronađu podatke o subjektima kod kojih mogu ostvariti poticajne mjere u njihovoj lokalnoj ili područnoj (regionalnoj) samoupravnoj jedinici. Upisnik, prema odredbama Pravilnika, sadržava uz osnovne podatke o upisanom subjektu (naziv, sjedište, osnivač/vlasnik, odgovorna osoba, kontakt-osoba) i podatke o zaposlenima (broj, struktura), provedenoj akreditaciji (za RRA) te certifikatu.

Na internetskim stranicama Ministarstva nalazi se Upisnik u *Excel* formatu⁴⁹ te je prema podacima iz njega u listopadu 2019. upisana 21 regionalna razvojna agencija, po jedna za svaku županiju i Grad Zagreb, što potvrđuje da su sve regionalne jedinice ispunile svoju zakonsku obvezu i osnovale regionalne koordinate (Tablica 7.). Jedino Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA Nova ima suosnivača, Grad Zadar, dok je u svim ostalim slučajevima jedini osnivač odgovarajuća županija, odnosno Grad Zagreb. Upis u Upisnik trajao je od kraja 2018. do prve polovice 2019., a pozitivnu akreditacijsku odluku osiguralo je samo 10 RRA-a, dok je 11 dobilo uvjetnu akreditacijsku odluku.⁵⁰ U 21 agenciji zaposlena je 391 osoba, u prosjeku 18,62 po agenciji, s time da broj varira od šest zaposlenih u Regionalnom koordinatorskom centru Istarske županije do 39 u Županijskoj razvojnoj agenciji Osječko-baranjske županije. S obzirom na dob, 200 za-

⁴⁹ <https://razvoj.gov.hr/upisnik-regionalnih-koordinatora-i-lokalnih-razvojnih-agencija/4007>

⁵⁰ Prije 2017. od 21 RRA-a dva su osnovana kao upravna tijela (Gradski ured za stratejsko planiranje i razvoj Grada Zagreba i Upravni odjel za regionalni razvoj, infrastrukturu i upravljanje projektima Primorsko-goranske županije), šest kao ustanove, a 13 kao d. o. o.

poslenih u dobi je 30 – 39 godina, 82 je mlade od 30, a 99 starije od 39 godina. Godine staža ravnomjerno su raspoređene, s time da petina zaposlenih ima više od 15 godina staža, dok su ostale četiri petine raspoređene u rasponu od jedne do 15 godina staža. Pretežu žene kojih je 267 ili 68,29 %. Ukupno 292 ili 74,68 % zaposlenih ima visoku stručnu spremu, a 52 su prvostupnika (13,3 %). Magisterij ili doktorat ima 28 zaposlenih (7,16 %), dok je samo 18 zaposlenih srednje stručne spreme (4,6 %).

U registar je upisano samo 11 lokalnih agencija i LAG-ova. Moguće je da je razlog odredba da se LRA i LAG-ovi mogu upisati u Upisnik ako obavljaju poslove koordinacije i poticanja lokalnog razvoja (čl. 5/2. Pravilnika), što znači da ako ne obavljaju posao koordinacije i ne mogu biti upisani u taj Upisnik, odnosno da čak i ako obavljaju te poslove mogu odabrati da se ne upišu („mogu se upisati“). To je uređenje kontradiktorno u odnosu na lokalne agencije jer, kako je već rečeno, u skladu s odredbama ZRR-a LRA se može osnovati isključivo radi obavljanja poslova koordinacije i poticanja lokalnoga razvoja, pa bi i za njih upis trebao biti obavezan, čime bi se dao naglasak transparentnosti i dostupnosti informacija.

Od 11 upisanih, osam je za područje gradova (Beli Manastir, Dubrovnik, Garešnica, Otok, Rijeka, Velika Gorica, Vukovar, Slatina), dvije za općine (Skrad, Erdut) te jedna za grad i općinu (Valpovo i Petrijevci). Prema županijama, tri su iz Osječko-baranjske, po dvije iz Primorsko-goranske i Vukovarske županije, a po jedna iz Dubrovačko-neretvanske, Virovitičko-podravske, Bjelovarsko-bilogorske i Zagrebačke županije. Imaju 56 zaposlenih, u prosjeku 5,4 po agenciji. Ostali podatci nisu uneseni.

Tablica 7. *Popis akreditiranih regionalnih razvojnih agencija (regionalnih koordinatora)*

Regionalna razvojna agencija (regionalni koordinator)	Vrsta akreditacije	Broj zaposlenih
Zagorska razvojna agencija	pozitivna	12
Regionalna razvojna agencija Primorsko-goranske županije	uvjetna	8
Javna ustanova za razvoj Medimurske županije REDEA	pozitivna	20
Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije	pozitivna	21
PORA Regionalna razvojna agencija Koprivničko-križevačke županije	pozitivna	16
Regionalni koordinator Sisačko-moslavačke županije	pozitivna	28

Javna ustanova Razvojna agencija Bjelovarsko-bilogorske županije	uvjetna	7
Javna ustanova Regionalna razvojna agencija Karlovačke županije	uvjetna	14
Javna ustanova RERA S. D. za koordinaciju i razvoj Splitsko-dalmatinske županije	uvjetna	26
Javna ustanova za regionalni razvoj Varaždinske županije	pozitivna	11
VIDRA – Agencija za regionalni razvoj Virovitičko-podravске županije	uvjetna	31
Razvojna agencija Zagrebačke županije	uvjetna	16
Centar za razvoj Brodsko-posavske županije	uvjetna	25
Regionalni koordinator razvoja Požeško-slavonske županije	pozitivna	16
Javna ustanova Županijska razvojna agencija Osječko-baranjske županije	pozitivna	39
Javna ustanova Razvojna agencija Ličko-senjske županije – LIRA	uvjetna	11
Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA	uvjetna	35
Regionalna razvojna agencija Dubrovačko-neretvanske županije – DUNEA	pozitivna	18
Razvojna agencija Zagreb za koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja	pozitivna	11
Javna ustanova Razvojna agencija Šibensko-kninske županije – za koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja Šibensko-kninske županije	uvjetna	20
Regionalni koordinator Istarske županije za europske programe i fondove	uvjetna	6
Ukupno	11 uvjetno, 10 pozitivno	391

Izvor: autori, prema Upisniku regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija (listopad 2019.)

3.4. Razvojne agencije kao dio poduzetničke potporne infrastrukture

Poduzetnička infrastruktura u Hrvatskoj obuhvaća poduzetničke zone i poduzetničke potporne institucije, a njihova uloga i kriteriji za osnivanje opisani su u Zakonu o unapređenju poduzetničke infrastrukture (dalje

u tekstu: ZUPI).⁵¹ Svrha je ZUPI-ja omogućiti pokretanje i provođenje poduzetničkih aktivnosti u standardiziranim uvjetima visoke infrastrukturne opremljenosti unutar poduzetničkih zona i poduzetničkih potpornih institucija, uz mogućnost korištenjem sustavom poticajnih mjera i olakšica. Infrastruktura je namijenjena poduzetnicima u fazi početnog investiranja (tzv. *start-up* poduzetnici) te onima koji su u fazi proširenja postojećih investicijskih aktivnosti.

U užemu smislu, prema čl. 3. i 4. ZUPI-ja, poduzetnička infrastruktura obuhvaća mrežu a) poduzetničkih zona kao infrastrukturno opremljenih područja definiranih prostornim planovima namijenjenim obavljanju određenih vrsta poduzetničkih odnosno gospodarskih aktivnosti; osnovno je obilježje zajedničko korištenje infrastrukturno opremljenim i organiziranim prostorom te b) poduzetničkih potpornih institucija pod kojima se podrazumijeva širok spektar subjekata (razvojne agencije, poduzetnički centri, inkubatori, parkovi, centri kompetencije, slobodne zone) opisanih u Tablici 8., a koji su usmjereni na stvaranje kvalitetna, korisnički orijentirana poduzetničkog okruženja i koji provode programe usmjerene na razvoj poduzetništva.

Osnivači i upravitelji poduzetničke infrastrukture pravne su osobe ili konzorcij koji čine država samostalno ili u suradnji s JLP(R)S-om ili drugim pravnim osobama; JLP(R)S i njegova tijela; visoka učilišta, znanstveni instituti i znanstvene organizacije te strukovne i druge udruge i druge pravne osobe koje su registrirane za djelatnosti unapređenja razvoja poduzetničke infrastrukture ili se bave, odnosno promoviraju istraživanje, inovacije i tehnološki razvoj u poslovnom sektoru. Proizlazi da je za razliku od regionalnih i lokalnih razvojnih agencija u okviru politike regionalnog razvoja koje osniva JLP(R)S odnosno LAG-ova u okviru poljoprivredne, odnosno politike ruralnog razvoja čiji članovi mogu biti JLP(R)S i udruge civilnog društva, osnivanje ostalih institucija poduzetničke infrastrukture u rukama ostalih osnivača.

Tablica 8. *Vrste poduzetničkih potpornih institucija i njihove funkcije*

Vrsta poduzetničke potporne institucije	Funkcije poduzetničke potporne institucije
Razvojne agencije (lokalne, županijske, za određene djelatnosti)	Zadužene su za operativno provođenje mjera za razvoj gospodarstva i poduzetništva, poticanje i privlačenje investicija te iniciranje i realizaciju projekata poticanja gospodarskog razvitka i poduzetništva, ujedinjavajući rad gospodarskih subjekata, lokalnih i regionalnih poduzetničkih institucija te visokoobrazovnih institucija i centara znanja.

⁵¹ Zakon o unapređenju poduzetničke infrastrukture, NN 93/13, 114/13, 41/14, 57/18.

Poduzetnički centri	Zaduženi su za operativno provođenje mjera za razvoj i poticanje poduzetništva na lokalnom i/ili širem području (županija, regija) i središta su stručne i edukativne pomoći poduzetnicima radi razvoja poduzetništva u svojim sredinama.
Poslovni inkubatori (poduzetnički, za nove tehnologije)	Pružaju pomoć i potporu poduzetnicima u ranoj fazi razvoja poduzetničkih projekata te pružaju stručnu, tehničku i edukativnu pomoć za pokretanje poduzetničkih projekata i podučea te njihov brz i održiv razvoj, uključujući poslovne prostore po povoljnijim uvjetima za poduzetnike do treće godine poslovanja.
Poduzetnički akceleratori	Zaduženi su za pružanje potpore poduzetnicima u postinkubacijskoj fazi, odnosno u fazi razvoja i širenja poslovanja na domaćem i stranom tržištu.
Poslovni parkovi	Raspolažu fizičkim prostorima, zemljištem i resursima za smještaj malih, srednjih i velikih poduzetnika na komercijalnoj osnovi, s posebnim fokusom na privlačenje domaćih i inozemnih investicija.
Znanstveno-tehnološki parkovi	Osnivaju se radi komercijalizacije znanstvenih rezultata i poticanja suradnje znanstvenika i gospodarstvenika, u skladu sa zakonom kojim se regulira znanstvena djelatnost i visoko obrazovanje. ⁵²
Centri kompetencije	Specijalizirani poslovni subjekti koji provode istraživačke projekte razvojnog ili proizvodnog karaktera i razvijaju kompetencije u pojedinim područjima s kojima drugi poslovni subjekti mogu ugovoriti usluge istraživanja i razvoja u svrhu jačanja pojedinih industrijskih grana.
Slobodne zone	Dio teritorija koji je posebno označen i ograđen, a u kojem se gospodarske djelatnosti obavljaju uz posebne uvjete. Osniva se na temelju koncesije, preko javnog natječaja, odnosno može ih osnovati država, u skladu sa zakonom kojim se regulira osnivanje, upravljanje i poslovanje slobodnih zona u RH. ⁵³

Izvor: autori, prema ZUPI-ju

Subjekti osnovani na temelju odredbi ZUPI-ja upisuju se u Jedinствени registar poduzetničke infrastrukture (čl. 10., dalje u tekstu: JRPI) koji je integrirana elektronička baza podataka subjekata poduzetničke infrastrukture, a koji vodi Ministarstvo gospodarstva.⁵⁴ Međutim, u JRPI-ju su evidentirani i sistematizirani samo oni subjekti poduzetničke infrastrukture u Republici Hrvatskoj koji su korisnici potpora, poticajnih mjera, da-

⁵² Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 123/03, 198/03, 150/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15, 131/17. Zakon predviđa osnivanje znanstvenih centara izvrsnosti (čl. 20.) i znanstveno-tehnoloških parkova (čl. 30.). Prema podacima MZO-a jedan je znanstveni tehnološki park (Sveučilišta u Rijeci Step Ri). <https://mzo.gov.hr/print.aspx?id=122&url=print>

⁵³ Zakon o slobodnim zonama, NN 44/96, 78/99, 127/00, 92/05, 85/08, 148/13.

⁵⁴ <http://reg.mingo.hr/pi/public/#>

rovnica ili povlastica koje je odobrilo resorno ministarstvo nadležno za poduzetništvo i obrt ili druga tijela državne uprave.

Razvojne agencije u čl. 4. ZUPI definira kao registrirane pravne osobe čija je djelatnost operativno provođenje mjera za razvoj gospodarstva i poduzetništva na lokalnoj (regionalnoj) i nacionalnoj razini te poticanje i privlačenje investicija. Uloga je razvojnih agencija, nadalje, iniciranje i realizacija projekata poticanja gospodarskog razvitka i poduzetništva uz ujedinjavanje rada gospodarskih subjekata, lokalnih i regionalnih poduzetničkih institucija te visokoobrazovnih institucija i centara znanja. Pritom se razlikuju vrste razvojnih agencija: lokalne razvojne agencije koje su osnovale jedinice lokalne samouprave te županijske razvojne agencije koje su osnovale područne (regionalne) samouprave, ali i razvojne agencije određenih djelatnosti, poput energetske razvojne agencije. U Hrvatskoj djeluje ukupno pet regionalnih energetske agencija⁵⁵, a svrha im je da „promiču uvođenje dobrog upravljanja izvorima i korištenjem energijom, potiču koncept održivog razvoja te pružaju informacijsku i logističku podršku lokalnim zajednicama u ostvarenju njihovih potreba za energijom“. Upravo zbog pretpostavljena nepristrana djelovanja u pogledu potrebe i opskrbe energijom, koja se temelji na izrazitoj tehničkoj i stručnoj utemeljenosti tih agencija te standarda njihove kvalitete, smatra se da će te agencije „reflektirati lokalnu ekonomsku i društvenu sliku“ (Musa, 2014, str. 477).

Osim ZRR-a, osnivanje lokalnih agencija (regionalnih i lokalnih) u okviru obavljanja poslova poticanja i razvoja malog gospodarstva predviđa i čl. 21. Zakona o poticanju i razvoju malog gospodarstva (ZPRMG) koji šturo utvrđuje da za obavljanje poslova poticanja i razvoja malog gospodarstva JLP(R)S može osnovati pravnu osobu ili drugoj pravnoj osobi povjeriti obavljanje tih poslova u skladu s programom, godišnjim planom provedbe programa i svojim planovima i programima (za podatke o uključenima u npr. mrežu pilot-projekta BOND v. *infra*).⁵⁶

⁵⁵ IRENA – Istarska Regionalna Energetska Agencija d. o. o. Labin, Regionalna energetska agencija Sjeverozapadne Hrvatske (REGEA), Međimurska energetska agencija d. o. o. MENE, Regionalna energetska agencija Sjever (REA Sjever), Regionalna energetska agencija Kvarner (REA Kvarner). <https://www.enu.hr/ee-u-hrvatskoj/tko-je-tko-ee-rh/regionalne-energetske-agencije/>

⁵⁶ Tu odredbu trebalo bi ukinuti ili primijeniti isključivo odredbe ZRR-a kao *lex specialis*, neovisno o tome je li riječ u konkretnom slučaju o obavljanju poslova poticanja i razvoja malog gospodarstva ili o drugim poslovima poticanja poduzetništva i gospodarskog razvoja.

Dakle, tri centralna zakona u području poticanja razvoja gospodarstva, točnije njegovih segmenata: regionalnog razvoja (ZRR), poduzetničke infrastrukture (ZUPI) i malog gospodarstva (ZPRMG), svaki na svoj način uređuju pitanje osnivanja agencija kojima se potiče gospodarski razvoj na lokalnoj odnosno regionalnoj razini. Pritom dva zakona predviđaju upisnike, odnosno baze koje sadržavaju parcijalni prikaz stanja (ZRR ograničava upis lokalnih agencija samo na one koje imaju ulogu koordinatora razvoja, dok ZUPI ograničava samo na one koji se koriste određenim beneficijama). Zakoni se međusobno ne referiraju, kao da svaki od njih govori o potpuno različitim institucijama, što sigurno ne doprinosi pravnoj sigurnosti. ZRR uključuje i dodatno razvojne agencije određenih djelatnosti, i kao primjer navodi samo energetske razvojne agencije te ostavlja otvoreno određivanje ostalih tipova, pokazujući određenu nesigurnost zakonodavca u pogledu obuhvata.

U JRPI je u listopadu 2019. upisano 413 subjekata⁵⁷ poduzetničke infrastrukture koji su korisnici potpora, mjera, darovnica ili povlastica. U Tablici 9. prikazani su subjekti prema kategorijama kako su navedene u JRPI-ju. Proizlazi da od ukupno 169 poduzetničkih potpornih institucija (dalje u tekstu: PPI) 68 ili 40,24 % čine agencije (20 županijskih razvojnih agencija, 20 lokalnih razvojnih agencija i šest razvojnih agencija određenih djelatnosti). Neki od drugih oblika PPI-ja u svome nazivu također ima termin „lokalna agencija“, ali su kategorizirane kao poslovni centri ili poslovni inkubatori. Od šest razvojnih agencija određenih djelatnosti, četiri su energetske agencije (Rea Sjever, Rea Kvarner, Regea, Menea) i dvije druge (Gara – garancijska agencija za malo poduzetništvo iz Varaždina te Inovacija – ustanova za razvoj kompetencija, inovacija iz Zadarske županije). Nasumičnim pregledom i drugih organizacija vidljiva je određena razina neusuglašenosti te osnivanje različitih vrsta organizacija za iste poslove odnosno istih vrsta za različite poslove. Proizlazi da ni sami osnivači nisu sa sigurnošću mogli odrediti koji tip agencije odnosno pravne osobe osnivaju.

⁵⁷ Podatci su okvirni – pretraživanjem u aplikaciji dolazi se do broja 413, dok tablica CSV pokazuje 421 organizaciju, s time da je moguće da se tablica ne kreira automatski, nego se odnosi na određeni trenutak. Neki subjekti upisani su više puta.

Tablica 9. Subjekti poduzetničke potporne infrastrukture

Poduzetničke potporne institucije	169
županijske razvojne agencije	20
lokalne razvojne agencije	42
razvojne agencije određene djelatnosti	6
poduzetnički centri	42
poslovni inkubatori	40
inkubatori za nove tehnologije	1
poduzetnički akceleratori	8
poslovni parkovi	1
znanstveno-tehnološki parkovi	1
centri kompetencije	8
Slobodne zone	244
osnivač grad	111
osnivač općina	130
osnivač grad i općina	1
osnivač županija	2
Ukupno	413

Izvor: autori prema podacima iz JRPI-ja (listopad 2019.)

3.5. Jačanje mreže poduzetničkih potpornih institucija

Svijest o fragmentiranu i složenu sustavu potpore poduzetnicima postoji i unutar samog sustava. To pokazuje okolnost da se u svrhu jačanja kapaciteta i povezivanja poduzetničkih potpornih institucija (PPI)⁵⁸, poboljšanja kvalitete postojećih usluga i razvoja novih usluga te ujednačavanja njihove dostupnosti u svim hrvatskim županijama, a u skladu sa smjericama Strategije razvoja poduzetništva RH 2013. – 2020. od 1. 7. 2017. do 30. 9. 2019. provodio pilot-projekt BOND (eng. *Business Organizations Network Development*)⁵⁹ –

⁵⁸ U okviru projekta pod PPI-jem smatraju se subjekti kako su definirani odredbama ZUPI-ja i koji su upisani u JRPI.

⁵⁹ Projektna stranica <https://bond-hrvatska.hr/>

„Razvoj mreže poduzetničkih potpornih institucija (PPI)“. Ta prva faza⁶⁰ projekta⁶¹ u vrijednosti 7,2 mil. kn financiran je iz Europskog fonda za regionalni razvoj, s ulogom HAMAG-BICRO-a kao koordinatora mreže poduzetničkih potpornih institucija (dalje u tekstu: mreža).

Cilj je projekta osigurati razvoj mreže PPI-ja, jačanje kompetencija i razvoj novih usluga, uspostava sustava procjene kvalitete, kao i promocija mreže u javnosti i među korisnicima. U fokusu je jačanje kvantitete i kvalitete ponude profesionalnih usluga koje PPI nudi malim i srednjim poduzećima preko umrežavanja poduzetničkih potpornih institucija uz olakšavanje i ujednačavanje pristupa znanjima, vještinama, partnerima, uslugama i informacijama, između ostalog, i uz uspostavu *online* edukacijske platforme. Mrežu prema javno dostupnim informacijama⁶² uz 26 regionalnih razvojnih agencija čini i 13 poduzetničkih centara, 10 poduzetničkih inkubatora, tri inkubatora za nove tehnologije, dva znanstveno-tehnološka parka, dva poduzetnička akceleratora, dva centra kompetencija, dakle ukupno 58 PPI-jeva.⁶³ Osim za PPI-jeve, projekt BOND uspostavlja i pilot-usluge za poduzetnike koje uključuju standardizaciju usluge savjetovanja poduzetnika početnika; mrežu mentora za poduzetnike; dijagnostičke alate za procjenu inovativnosti poduzetnika; podršku PPI-jima u savjetovanju na području društvenog poduzetništva te decentralizaciju uslugama HAMAG-BICRO-a preko PPI-jeva.⁶⁴

⁶⁰ Druga faza pilot-projekta BOND provodit će se od listopada 2019. do listopada 2022.

⁶¹ Svojevrsan je prethodnik tog projekta Europska poduzetnička mreža Hrvatske koju je činilo šest institucija (HGK, HAMAG-BICRO, Tehnološki park Varaždin d. o. o., Tera Tehnopolis d. o. o., Ured za transfer tehnologije (UTT) Sveučilišta u Splitu i Step Ri znanstveno-tehnološki park Sveučilišta u Rijeci), a koja je 2015. – 2016. organizirala regionalna/ lokalna događanja za ukupno 4.134 sudionika, pružila 487 individualnih savjetovanja te osigurala digitalne usluge za 19.563 malih i srednjih poduzeća. V. <http://www.een.hr/>

⁶² Popis je dostupan na <https://bond-hrvatska.hr/mreza-ppi/>

⁶³ Ključni rezultati prve faze pilot-projekta BOND, prema podacima HAMAG-BICRO-a u svojstvu koordinatora projekta, uključuju izradu 23 dokumenta, 11 različitih analitičkih upitnika, 6 fokus-grupa sa 70 polaznika, 5 radionica i tematskih rasprava, 5 intervjua s donositeljima mjera i politika, više od 80 radnih sastanaka, razvoj i testiranje 5 pilot-usluga te provođenje 20 specijalističkih edukacija s više od 600 polaznika. Uz navedeno, izrađena je internetska stranica s edukacijsko-komunikacijskom platformom (www.bond-hrvatska.hr), kreiran je brend mreže (BOND), registriran je žig na razini EU-a, izrađen je set promotivnih materijala, provedena je medijska kampanja te je nabavljena IT oprema.

⁶⁴ HAMAG-BICRO u drugoj je polovici 2019. otvorio svoje ispostave u Čakovcu i Antunovcu. Poslovi tih ispostava uključuju informiranje poduzetnika, radionice za poduzetnike te edukaciju PPI-jeva.

Mreža je uspostavljena slanjem javnog poziva koordinatora krajem 2017., a zainteresirane lokalne i regionalne razvojne agencije tada su popunjavale obrazac s iskazom interesa koji je uključivao pitanja o njihovim djelatnostima, ljudskim kapacitetima, izvorima financiranja, uslugama koje pružaju i korisnicima tih usluga te planovima i potrebama i dr. Podatci koji su prikupljeni od sedam PPI-jeva⁶⁵ prikazani su u Tablici 10., a upozoravaju na neke od kontekstualnih i specifičnih organizacijskih okolnosti s kojima se susreću uzorkovane agencije, a time upućuju i na prednosti i nedostatke tog oblika.⁶⁶

Tablica 10. Podatci o odabranim poduzetničkim potpornim institucijama

Naziv PPI-ja	Prihodi prema izvorima (%)				Zaposleni (2016.)	Korisnici usluga (2016.)	Broj poduzetnika na području djelovanja PPI-ja (2016.)	Omjer korisnika i registriranih poduzetnika
	Opća država	Fondovi EU-a	Prihodi s tržišta	Ostali izvori				
Dubrovačka razvojna agencija DURA d. o. o.	81,00	5,00	5,00	9,00	13	114	4.139,00	2,75
Razvojna agencija Srce Istre d. o. o.	5,06	0,00	0,00	94,94		1	669,00	0,15
Regionalna razvojna agencija Požeško-slavonske županije –PANORA d. o. o.	80,29	16,44	3,14	0,12	7	76	828,00	9,18
Lokalna razvojna agencija PINS	12,00	20,00	53,00	15,00	4	55	1.570,00	3,50
Agencija za razvoj i investicije grada Vinkovaca Via d. o. o.	74,00	25,00	0,00	0,00	9	126	1.122,00	11,23
Lokalna razvojna agencija – Poduzetnički centar Garešnica d.o.o.	60,00	0,00	39,00	1,00	6	259	1.776,00	14,58

⁶⁵ Iako je riječ o javnim podacima (koji bi bili dostupni prema Zakonu o pravu na pristup informacijama), samo sedam od ukupno deset PPI-jeva dalo je svoju pisanu suglasnost za korištenje podacima iz njihovih prijavnih obrazaca za potrebe istraživanja. Pisanu suglasnost za korištenje podacima iz svojih prijavnih obrazaca dao je i HAMAG-BICRO u svojstvu koordinatora projekta. Podatci iz analiziranih prijavnih obrazaca dani su za 2014., 2015. i 2016., a za potrebe ovoga rada, kao najrecentniji, uzeti su samo podatci za 2016.

⁶⁶ Opširnije v. u Suknaić (2018).

Razvojna agencija Zagreb – TPZ društvo s ograničenom odgovornošću za promicanje regionalnog razvoja	91,04	2,94	5,83	0,19	18	150	35.089.00	0,43
<i>Prosjek</i>	57,63	9,91	15,14	17,18	9,50	111,57	6.456.14	1,73
<i>Ukupno</i>					57	781,00	45.193.00	

Izvor: autori

Struktura izvora financiranja raznolika je u odnosu na pojedine agencije. U prosjeku, sedam agencija financira se 57,63 % iz proračuna, manje od jedne desetine iz fondova EU-a (9,91 %), 15,14 % prihoda ostvaruje na tržištu, a oko 17,18 % iz ostalih izvora, pri čemu u posljednjoj kategoriji 94,94 % sredstava ostvaruje RA Srce Istre po osnovi kredita.⁶⁷ Proračunsko financiranje uz iznimku spomenutih RA i LRA PINS ostale agencije rabe kao dominantan izvor prihoda, koji se kreće od 60 do više od 90 % prihoda. S obzirom na očekivanu orijentiranost tih institucija prema ESI fondovima, iznenađuje relativno nizak udio sredstava iz fondova EU-a – samo tri agencije ostvaruju 16 – 25 % prihoda po toj osnovi, a ostali gotovo nezamjetno. Naravno, potrebno je uzeti u obzir i da je razdoblje 2015. – 2016. bilo nešto slabije po povlačenju sredstava općenito, kao i da su neke agencije osnovane u to vrijeme. Ali čak i uz to, postavlja se pitanje logike djelovanja LRA-a u odnosu na poticanje primjene europske politike kada je udio sredstava vezan za realizaciju gotovo pa minimalan. Neujednačene mogućnosti, postojanje drugih agencija, slabi kapaciteti, sistemski problemi vezani uz fondove (tada pogotovo) neki su od mogućih razloga takve strukture sredstava. Upravo bi spomenuti projekt trebao dovesti do poboljšanja tih pokazatelja. Vlastiti prihodi djelovanjem na tržištu znatniji udio čine kod samo dviju agencija – LRA Garešnica (39 %) i PINS (53 %). Ostali su izvori kod četiri agencije nezamjetni, dvije agencije tako financiraju oko desetine prihoda (Dura i PINS), a znatniji su samo kod Srca Istre gdje dominiraju kao izvor prihoda iz kredita.

Broj zaposlenih relativno je malen, riječ je o mikro- i miniagencijama⁶⁸ – u 6 institucija (jedna nije dostavila podatke) u prosjeku je 9,5 zaposlenih, pri čemu se broj kreće od četiri do 18, odnosno ukupno 57 zaposlenih. S

⁶⁷ Ipak, i za kreditna sredstva može se pretpostaviti da će biti vraćena iz proračuna opće države.

⁶⁸ Mikroagencije su one do 10, a mini- do 20 ili negdje 50 zaposlenih (v. Musa, 2014).

obzirom na to da poslovi vezani uz ESI fondove traže specifična znanja i kapacitete, postavlja se pitanje koje su mogućnosti tako malih institucija da pokrivaju potrebe korisnika, ali i pitanje njihovih profesionalnih kapaciteta koje tim upitnikom nije zahvaćeno. Takvo pitanje osobito se nameće kada se te brojke usporede s podacima o HAMAG-BICRO-u (v. poglavlje 2. i 2.2.2.). Vjerojatno je da bi veći broj zaposlenika odgovarajuće obrazovne strukture i vještina pridonio i većoj učinkovitosti, iako iz gornjih podataka proizlazi da veći broj zaposlenika nije uvijek proporcionalan broju korisnika, a ni broju potencijalnih korisnika u smislu registriranih subjekata. Moguće je da bi upravo jačanje kapaciteta otvorilo vrata i većem uključivanju korisnika, odnosno obraćanju agencijama u vezi s pojedinim informacijama te stvaranju trajnijega partnerskog odnosa između poduzetnika i javnog sektora uz izgradnju povjerenja koje je narušeno dugotrajnim lošim glasom javnih agencija.

Prosječan broj korisnika u 2016. za sedam agencija bio je 111,57, odnosno uslugama sedam agencija koristio se 871 korisnik. Pritom se broj kreće od jedan u Razvojnoj agenciji Srce Istre do 259 u LRA-u Poduzetnički centar Garešnica, što pokazuje veliku neujednačenost. Broj potencijalnih korisnika u smislu registriranih subjekata na području djelovanja agencije neke su od njih dostavile odvojeno za tvrtke i obrtnike⁶⁹, a neke u ukupnom broju (pretpostavka), pa iako podatci nisu usporedivi bez ogradaivanja, ipak pružaju neku ilustraciju. Broj se kreće od ispod i oko 1.000 na području triju agencija do više od 35.000 u Zagrebu. Naravno, regionalne razvojne agencije i agencije u Zagrebu u svojem djelovanju obuhvaćaju znatno veći teritorij, ali na analiziranom primjeru pokazuje se da neke regionalne razvojne agencije imaju manje korisnika od lokalnih. Ipak, vidljivo je da je u svim analiziranim subjektima broj korisnika njihovih usluga znatno manji od ukupna broja registriranih poduzetnika na području njihova djelovanja: prosječno aktiviraju manje od 2 % korisnika sa svog područja (1,75 %), pri čemu je situacija nešto bolja u odnosu na agencije Via d. o. o. (11,23 %), Garešnica d. o. o. (14,5 %) te Panora (9,18 %). Naravno, broj i udio korisnika ovisi i o drugim konkurirajućim agencijama na području, ali i sposobnosti agencija da privuku korisnike različitim instrumentima (promocijom usluga, kvalitetno dizajniranim uslugama, vlastitim projektima). Agencije bi, s obzirom na svoju ulogu, kao jedan od ključnih ciljeva trebale postaviti povećanje broja korisnika jer koristi od usluga PPI-jeva mogu imati čak i poduzetnici kojima možda ne treba pri-

⁶⁹ DURA: Grad Dubrovnik – tvrtke: 2.707, obrtnici: 1.432; Srce Istre: Grad Pazin – poduzetnici: 303, obrtnici: 366; Via d. o. o.: Grad Vinkovci – tvrtke: 563, obrtnici: 559.

stup financiranju, već se mogu koristiti drugim (nefinancijskim) oblicima podrške, kao što je npr. *networking* i sl.

Možda i najzanimljivije pitanje u okvirima ovoga istraživanja, a na koje su analizirani subjekti odgovarali u sklopu obrasca za iskazom interesa, glasi: „Koje aktivnosti su neophodne za daljnji razvoj vaše organizacije, a za koje nemate osigurano financiranje?“ Odgovori su bili raznoliki i po svojem sadržaju i po opsegu, ali najčešća aktivnost koja se isticala bila je osposobljavanje i edukacija njihovih djelatnika te općenito jačanje raspoloživih ljudskih potencijala dodatnim zapošljavanjima, edukacijama ili studijskim putovanjima. U odnosu prema korisnicima njihovih usluga, pojedini analizirani PPI-jevi istaknuli su konkretne planove poput osnivanja poduzetničkog inkubatora, mentorstvo i e-učenje za poduzetnike, komercijalizaciju inovacija i dr., dok je samo jedan PPI istaknuo plan za dodatnu promidžbu svojih usluga prema poduzetnicima, što bi, kazuju podatci, trebao biti jedan od ključnih instrumenata.

Jedno od pitanja bilo je i koje usluge agencije ne pružaju, a njihovi korisnici traže. Proizlazi da su poduzetnici tražili usluge koje ne trebaju pružati javne agencije, kao što su npr. pravno i porezno savjetovanje, što pokazuje da ne postoji dovoljna informiranost o stvarnoj ulozi i opsegu nadležnosti tih agencija kod njihovih korisnika. Ipak, poduzetnici su zatražili i pružanje usluga koje bi u svakome slučaju već trebale biti uključene u djelatnosti poticanja razvoja malih i srednjih poduzeća, kao što su npr. *matchmaking* – posredovanje u pronalasku partnera na domaćem i stranom tržištu, odnosno internacionalizacija poslovanja. Taj oblik predlaže više od polovice ispitanih agencija.

Iako ima znatna metodološka ograničenja s obzirom na broj ispitanih agencija, to istraživanje pokazuje određene trendove: (1) agencije se pretjerano oslanjaju na financiranje iz proračunskih sredstava, a premalo iz fondova EU-a; (2) agencije potencijalno imaju slabe kapacitete, na što upućuje mali broj zaposlenih u usporedbi s brojem stvarnih i potencijalnih korisnika, slaba iskorištenost sredstava EU-a, kao i njihov vlastiti stav za potrebom jačanja ljudskih resursa; (3) agencije nedovoljno dopiru do krajnjih korisnika odnosno poduzetnika koji bi se mogli koristiti njihovim uslugama za unapređenje i poticanje vlastitog posla, što zbog razloga nedostatka projektnih sredstava odnosno slabih kapaciteta, a što zbog neodgovarajućih tehnika rada (nedostatka promocije, nedostatka traženih usluga). U cjelini, možemo pretpostaviti da se u srži problema nalaze slabi kapaciteti agencija te sužena paleta njihovih usluga, ali i nedovoljna informiranosti i zainteresiranost poduzetnika koji su možda u dobroj mjeri

izgubili povjerenje u zdravo poslovno okruženje i javne institucije. Upravo je uloga projekta i mreže koja je nastala kao njegov rezultat fokusirati se na slabe točke rada agencija i poboljšati njihovu koordinaciju. Također, treba uspostaviti važniju ulogu HAMAG-BICRO-a kao središnje državne agencije za poticanje razvoja malih i srednjih poduzeća koja bi svojim znatnim kapacitetima i iskustvima istodobno koordinirala i pomagala svojim lokalnim i regionalnim partnerima, na zadovoljstvo svih malih i srednjih poduzetnika.⁷⁰

4. Zaključak

U okviru gospodarske politike, a zatim i politike malog i srednjeg poduzetništva, kao i politike regionalnog razvoja i drugih specifičnih politika (poljoprivredne, energetske), jedan je od ključnih izazova osigurati koordinaciju između različitih aktera i povezati razine ciljeva politike, odlučivanja i implementacije. Drugim riječima, osigurati da se ciljevi javne politike sustavom provode do najniže razine korisnika, a zatim i outputa djelovanja korisnika. Pritom se „koordinacija može definirati kao proces usklađivanja i prilagođavanja odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenoga cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog aktera. Takvim definiranjem koordinacije ističe se njezina procesna narav i dinamičnost, čime se posredno uzima u obzir kontingentnost“ (Giljević, 2013, str. 1067).

Koordinacija se u pravilu dijeli s obzirom na subjekte – na političku i upravnu koordinaciju, zatim s obzirom na sadržaj i način odlučivanja – na interesnu i tehničku koordinaciju. Političku koordinaciju izvršavaju politička tijela te se uglavnom bavi interesnim pitanjima. U tome se smislu interesna i politička koordinacija djelomično, iako ne potpuno, preklapaju jer odluke političkih tijela osim većinski interesnih elemenata mogu

⁷⁰ Analiza stanja PPI-jeva koju je proveo HAMAG-BICRO kao koordinator projekta BOND (u odnosu na prvu fazu provedenu od srpnja 2017. do rujna 2019.) u znatnoj mjeri prati rezultate i zaključke ovoga rada. Tako HAMAG-BICRO kao uočene razlike navodi vrste PPI-ja, organizacijski oblik, vlasništvo, broj zaposlenih te vrste usluga koje pružaju. Kao uočene sličnosti HAMAG-BICRO navodi visoku razinu izvrsnosti postignutu kod pisanja/provedbe projekata EU-a, savjetovanje za poduzetnike početnike, angažiranje vanjskih stručnjaka zbog nedostatka znanja i/ili kapaciteta, istaknuta potreba za standardizacijom i specijalizacijom te podizanje razine kvalitete jačanjem kapaciteta i (dodatnom) financijskom potporom. Jedan je od bitnih zaključaka i taj da PPI-jevi kao problem ističu generalni nedostatak informacija – tko i koje usluge pruža krajnjim korisnicima (poduzetnicima).

sadržavati i neke tehničke elemente, osobito ako oni imaju posljedice za interese pojedinih aktera (npr. pitanje pravnog oblika ili poslova odražava se na snagu i moć organizacije). Dok se politička koordinacija koristi političkim sredstvima, odnosno metodom dominacije, upravnu koordinaciju obilježava planiranje i provedba već donesenih *policy* odluka i mjera na što efikasniji i efektivniji način (*ibid.*, v. i Musa & Petak, 2015).

Sustav poticanja i koordinacije razvoja malog i srednjeg poduzetništva prikazan u poglavljima 2 i 3, uključuje niz aktera, od političke koordinacije na najvišoj razini (premijer, potpredsjednik Vlade, Vlada u cjelini, uži kabinet Vlade, ministri) do upravne koordinacije (ministarstva, specijalizirane agencije, regionalne agencije, lokalne agencije, druge agencije i tijela, vijeća).

Iz analize pojedinih zakonskih rješenja⁷¹ te iskustva iz prakse proizlazi naglašena uloga ministarstava u koordinaciji sustava nacionalnih, regionalnih i lokalnih agencija odnosno potpornih institucija za poticanje MSP-a. Prvo, u agencifikaciji posljednjih godina ukinute su neke od agencija (1. siječnja 2019. Agencija za regionalni razvoj⁷², Agencija za investicije i konkurentnost⁷³ te Hrvatski centar za zadržno poduzetništvo⁷⁴) te su time ministarstva preuzela poslove koordinacije i poticanja razvoja, iako su agencije zadržale određen identitet kao organizacijske jedinice ministarstva (uključujući internetske stranice). Drugo, ministarstva imaju znatan utjecaj na razvoj poduzetništva i sustav potpornih agencijskih institucija, od akreditacije regionalnih razvojnih agencija, vođenja upitnika, donošenja i upravljanja strateškim i planskim dokumentima (i time definiranja smjerova alokacije projektnih sredstava), uspostavljanja slobodnih zona (neposredno ili koncesijom). U cjelini, koordinacija s centralne razine

⁷¹ Npr. prema čl. 7/2. Statuta, HAMAG-BICRO „obavlja svoje djelatnosti i poslovanje u skladu sa Zakonom, Statutom i drugim općim aktima Agencije pod vodstvom i nadzorom Upravnog odbora i ministarstva nadležnog za poduzetništvo i obrt u cilju ostvarenja strateških ciljeva koje određuje Vlada“, dok prema čl. 25. ZRR-a regionalne razvojne agencije, između ostalog, „provode programe MRRFEU-a i drugih središnjih tijela državne uprave koji se odnose na ravnomjerniji regionalni razvoj“ i „obavljaju stručne i savjetodavne poslove u vezi s provedbom županijske razvojne strategije i ostalih strateških, razvojnih i provedbenih dokumenata za područje županije te izvještavaju osnivače i Ministarstvo o njihovoj provedbi“, a uza sve „nadzor nad radom regionalnih koordinatora obavlja MRRFEU“.

⁷² Zakon o izmjenama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 118/18).

⁷³ Zakon o prestanku važenja Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost (NN 115/18).

⁷⁴ Zakon o izmjenama Zakona o zadrugama (NN 114/18).

kombinira u podjednakom omjeru političko-interesnu i upravno-tehničku dimenziju koordinacije. Treće, u odnosu na HAMAG-BICRO, resorno ministarstvo gospodarstva zadržava znatne ovlasti, ali rezultati politike koordinacije vide se posebno u drugom resoru, onom regionalnog razvoja u kojem su smještene razvojne agencije. Drugim riječima, upitna je održivost takve koordinacije prema trenutačnoj situaciji gdje je HAMAG-BICRO kao agencija na državnoj razini pod (dvojnomo) nadležnošću ministarstva nadležnog za poduzetništvo i obrt te ministarstva nadležnog za znanost, a suprotno tome, lokalne i regionalne razvojne agencije pod nadležnošću su ministarstva nadležnog za regionalni razvoj. Može se očekivati da navedena ministarstva neće uvijek imati iste politike i pripadajuća rješenja (pa mogu biti i politički suprotstavljena), iako je to važno za uspješno funkcioniranje koordinacije agencija za poticanje razvoja malih i srednjih poduzeća na svim razinama jer u konačnici one obavljaju iste poslove, samo na različitim državnim područjima. Pitanje je stoga u kojoj su mjeri aktivnosti, pa zatim rezultati dio osmišljene i sustavne politike i u kojoj mjeri HAMAG ostvaruje odgovarajuću razinu autonomije, uključujući i *policy* autonomiju. U tom smislu, kao četvrto, vidljivo je preklapanje politika i time političko-interesne koordinacije koje zatim stvara neusuglašenosti na razini upravno-tehničke koordinacije odnosno njezinih rezultata.

U odnosu na upravno-tehnički dio koordinacije, iz prikazanog u prethodnim poglavljima proizlazi da sustav institucija za koordinaciju i poticanje gospodarskog razvoja generalno kao i u području MSP-a odlikuje odvojeno vođenje različitih i ne nužno međusobno usklađenih politika, odvojeno evidentiranje i kategoriziranje, postojanje mnoštva različitih tipova institucija, njihov upitni kapacitet, neusuglašenost pojmova te multiplicitet centralnih koordinatora (ministarstava gospodarstva, znanosti, regionalnog razvoja, poljoprivrede, HAMAG-BICRO-a, HBOR-a, a donedavno i Agencije za regionalni razvoj te Agencije za investicije i konkurentnost te Hrvatskog centra za zadružno poduzetništvo, posebni koordinatori u području energetike; tome treba pribrojiti i HGK i HOK). Osobito postojanje različitih evidencija, ali i njihova parcijalnost (jer čak ni kombiniranjem evidencija ne dobivamo potpunu sliku), ne olakšavaju identificiranje ključnih institucija za poticanje razvoja MSP-a, osobito na lokalnoj razini. Uza sve to treba uključiti i niz posebnih financiranja iz fondova EU-a koje vode pojedine institucije, što je samo po sebi konfuzno i često zastrašujuće za male poduzetnike s njihovim ograničenim resursima. Rascjepkana lokalna samouprava s velikim brojem lokalnih jedinca, od kojih samo neke imaju svoje pravne osobe za poticanje gospodarskog razvoja, pritom

neke i više različitih agencija i drugih subjekata (a druge nijednu), čini i mogućnosti poduzetnika nedovoljno ujednačenima te ima dugoročne posljedice na ravnomjeran gospodarski i društveni razvoj. Sve to čini sustav nedovoljno transparentnim, nejasnim i nestrukturiranim i potencijalno nedovoljno učinkovitim. Poduzetnici bi trebali imati mogućnost u svakom trenutku na ujedinenom mjestu, na jednostavan i dostupan način, pristupiti centralnim podatcima o tijelima od kojih i načinima na kojima mogu dobiti potporu za svoje poslovanje.

Proizlazi da u Hrvatskoj dominira klasična, *weberijanska* hijerarhijska koordinacija koja se temelji na odnosima podređenosti i nadređenosti između organizacija (ministarstava i agencija) koje slijede logiku diobe rada na sve uže i specijalne dijelove i logiku povezivanja tih dijelova u cjelinu. Vrlo je upitno može li takav sustav pratiti zahtjeve modernih vremena u kontekstu članstva u EU-u i pojačanih zahtjeva za uključivanjem dionika, mekšim mehanizmima koordinacije i sl.

Prethodne skice upućuju na potrebu da se razmisli o jačanju uloge HAMAG-BICRO-a kao središnjega koordinacijskog tijela lokalnih razvojnih agencija. Logično je da bi agencija trebala koordinirati druge agencije zbog sličnosti u njihovu funkcionalnom i institucijskom obliku koji je fleksibilniji i manje političan od onog ministarstava. Nije zanemariva činjenica da je riječ o tijelima koja svakodnevno i neposredno surađuju s malim i srednjim poduzećima, pa mogu brže i sveobuhvatno modificirati svoj rad prema okolnostima i potrebama korisnika. Koordinacijska uloga HAMAG-BICRO-a utkana je i u odredbu čl. 13., t. 15. ZPRMG-a, čime je kao jedna od djelatnosti HAMAG-BICRO-a izričito određena i „koordinacija s razvojnim agencijama lokalne i područne (regionalne) samouprave“. Dakako, riječ je o općoj zakonskoj odredbi, ali koja je dobar temelj za daljnji razvoj te bitne, ali pomalo nepravedno nenaglašene djelatnosti. S druge strane, ministarstva bi poticanjem koordinacijske uloge HAMAG-BICRO-a osigurala efikasniju implementaciju svojih politika, a bez ugroze za istodobno zadržavanje dovoljne razine kontrole nad agencijom.

Mreža PPI-ja koja se kreira u okviru pilot-projekta opisanog u poglavlju 3.4. primjer je takve meke koordinacije. Taj suvremeni oblik koordinacije stavlja naglasak na međuovisnost i povjerenje, a akteri se samoograničavaju te izbjegavaju djelovanja čiji bi učinci mogli ugroziti povjerenje trećih s kojima su u posebnom odnosu. Te mreže trebale bi pružiti horizontalnu povezanost aktera pri kojoj se uspostavljaju zajedničke vrijednosti, znanja i strategije. Učinci projekta moći će se ocijeniti nakon njegova završetka, a očekuje se da bi njegovi rezultati mogli biti poticaj za rasterećenje političke i jačanje upravne koordinacije među razvojnim agencijama.

Upravo je u mrežnim strukturama, u koje su uključeni ne samo regionalni i lokalni koordinatori već i privatni i civilni sektor, dakle krajnji korisnici, rješenje efikasnije provedbe razvojne politike. Danas postoji nužnost za koordinacijom između upravnih organizacija i organizacija privatnog i neprofitnog sektora, čiji pretežit dio čine mala i srednja poduzeća. Za regulaciju suvremenog društva nije više dostatno uspostaviti stabilne veze politike i uprave, već je nužno osmisliti i realizirati funkcioniranje kompleksnih veza između političkih, upravnih, tržišnih i društvenih aktera. Obavljanje javnih poslova više se ne dijeli samo između različitih teritorijalnih razina, već između javnog, privatnog i neprofitnog sektora na svakoj od tih razina. Prema tim modernim demokratskim postignućima, politika i uprava trebaju pregovarati i surađivati s ostalim društvenim akterima jer ne mogu više samo davati naredbe i kontrolirati, nego trebaju primijeniti javno upravljanje kao širi koncept kolektivnog upravljanja ekonomijom i društvom koji danas uključuje sve društvene aktere. Tako i nadležna ministarstva, odnosno agencije na državnoj i lokalnoj razini, trebaju jačati i ohrabrivati sudjelovanje malih i srednjih poduzeća radi poboljšanja obavljanja njihovih javnih poslova. Sada se stvara dojam da je takvo sudjelovanje više formalno, a manje sadržajno, što je rezultat određene nevoljkosti državne razine da se procesi otvore utjecajima privatnog sektora, što proizlazi iz niza okolnosti. Međutim, dio odgovornosti leži i na rezigniranosti i nezainteresiranosti malih i srednjih poduzeća za ostvarenje većeg utjecaja na *policy* pitanja ili na uspješniji rad agencija usmjerenih na poticanje njihova razvoja. Jedan od razloga za tu apatiju može biti i puka nepreglednost sustava i ključnih točaka, kao i uloga pojedinih aktera. Stoga prvi korak u popravljaju stanja treba biti kreiranje cjelovite politike razvoja te jasna odnosa između aktera, pojednostavnjenih procedura i pune transparentnosti sustava.

Mala i srednja poduzeća u zdravome poslovnom okruženju i uz odgovarajuću potporu države i njezinih struktura i procesa, osobito u njihovoj najranijoj i najosjetljivijoj *start-up* fazi, pokretači su sveukupnog gospodarstva, inovacija, konkurentnosti i zapošljavanja. Umjesto glomaznih i zastarjelih industrija ključ razvoja vidi se u inovaciji, kreativnosti i fleksibilnosti MSP-a. To je prepoznao i EU koji nizom politika i fondova podupire razvoj malih i srednjih poduzeća koja čine 9 od 10 poduzeća u njezinu gospodarstvu. To je prepoznala i Hrvatska u različitim strateškim dokumentima i planovima, kao i osnivanjem struktura za poticanje i koordinaciju sustava

MSP-a. Ipak, velik je prostor za rast njihovih pozitivnih pokazatelja. Unatoč mogućnosti korištenja ESI fondovima te dostupnosti brojnih više ili manje kvalitetnih poduzetničkih poticajnih mjera, poduzetnička okolina u Hrvatskoj još djeluje više ograničavajuće nego stimulirajuće. Ograničavajuće su okolnosti za poduzetničku okolinu u Hrvatskoj političke okolnosti i regulatorni okvir, prisutnost administrativnih barijera i slabosti sustava javne uprave, slaba lokalna samouprava, sustav vrijednosti koji ne njeguje poduzetništvo, inicijativu i individualna postignuća, kao i slabosti obrazovnog sustava u izgradnji poduzetničkih kompetencija kod mladih.

Institucijski akteri hrvatske politike razvoja malih i srednjih poduzeća, uz zakonodavca i izvršnu vlast, uključuju ministarstva (Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a), agencije na državnoj razini (HAMAG-BICRO, prije Agencija za regionalni razvoj i Agencija za investicije i konkurentnost, druge agencije, npr. SAFU, ARPA, HAKOM i dr.), komore (HGK, HOK), lokalne i regionalne razvojne agencije i drugu potpurnu infrastrukturu (poduzetnički centri, centri kompetencija itd.) te udruženja privatnog sektora i korisnike mjera.

U radu je analizirana uloga i struktura HAMAG-BICRO-a, ključne agencije za poticanje i razvoj MSP-a. Ocijenjeno je da HAMAG-BICRO ima neka od osnovnih obilježja i prednosti agencija, osobito što se tiče specijalizacije, stručnosti, autonomije i transparentnosti, ali da istodobno ima znatan stupanj politizacije, znatnu diskrecijsku slobodu u odlučivanju i slabo zamjetno uključivanje korisnika u svoje procedure. S druge strane stoje regionalne i lokalne razvojne agencije koje su novim zakonskim rješenjima stavljene pod pojačanu kontrolu središnje državne vlasti, zbog čega postoji opasnost da se postupno transformiraju u ispostavu ministarstva te da izgube doticaj s (lokalnim) poduzetnicima i njihovim stvarnim potrebama. Regionalne i lokalne razvojne agencije u Hrvatskoj moraju proći i postupak akreditacije i upisa na kojima bi trebalo poraditi radi povećanja objektivnosti i transparentnosti, uz istodobno osiguranje smanjenja velikih razlika i neujednačenosti koje postoje između JLP(R)S-a.

Slabosti kapaciteta lokalnih i regionalnih agencija i drugih aktera uočljivi su i iz javno dostupnih podataka i podataka prikupljenih u okviru projekta BOND razvoja mreže poduzetničkih potpurnih institucija (PPI). Upravo bi takav projekt kojim se jačaju snaga i kapacitet potpurnih institucija (agencija) trebao olakšati implementaciju politika i pomoći ostvarivanju rezultata, osobito povećanjem iskorištavanja sredstava iz fondova EU-a, kao i povećanja broja korisnika. Osim učinkovitijeg vođenja javnih politika, kvalitetnije regulacije i veće uključenosti svih aktera, potrebne su mo-

derne i responzivne upravne organizacije koje bi sve te faktore povezale, provele i usmjerile prema gospodarskom rastu i oporavku.

Svi ti faktori mogu biti poboljšani ako se u Hrvatskoj u budućnosti bude ustrajalo na suradnji i koordinaciji privatnoga i javnoga sektora, jačanju profesionalno-obrazovne infrastrukture i otvaranju prema inovativnosti, pojednostavnjenju regulatornog okvira u kojemu se odvijaju poduzetničke aktivnosti, povećanju učinkovitosti javne uprave, uključujući reformu lokalne samouprave i okrupnjavanje jedinica radi povećanja njihovih kapaciteta te boljem vrednovanju i praćenju te implementaciji Vladinih politika i programa. Potrebno je pomiriti načelo lokalne autonomije s potrebama razvoja osmišljene i strukturirane razvojne politike koja neće dovesti do rasipanja resursa, ali ni do nepotrebna zadiranja u lokalni samoupravni djelokrug. U protivnom šuma agencija i drugih tijela koja imaju određene uloge u razvojnoj politici ne doprinosi snalaženju i informiranosti potencijalnih korisnika niti olakšava ostvarenje politika i ciljeva.

Literatura

- Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva (CEPOR) (2017). *Izvješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj ~ 2016. uključujući rezultate GEM – Global Entrepreneurship Monitor istraživanja za Hrvatsku za 2015. godinu*. Zagreb, Hrvatska: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva.
- Dusenbury, P., Mrakovčić Supek, V., & Hoover, P. (2004). *Priručnik za gospodarski razvoj u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Zagreb, Hrvatska: The Urban Institute i Savez udruge gradova i Udruge općina Republike Hrvatske.
- Đulabić, V. (2014). Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske. *Političke analize*, 5(17), 17–22.
- Đulabić, V. (2010). *Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište.
- European Commission (2008). *Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions "Think Small First" a "Small Business Act" for Europe*. Preuzeto s <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AA52008DC0394>, <https://doi.org/10.5235/219174411799494765>
- European Commission (2016). *Annual Report on European SMEs 2015/16 - SME recovery continues*. Preuzeto s https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/annual_report_-_eu_smes_2015-16.pdf.
- European Commission (2017). *Annual Report on European SMEs 2016/17 - Focus on self-employment*. Preuzeto s <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26563/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

- Europska komisija (2015). *Vodič za korisnike o definiciji malih i srednjih poduzeća*. Bruxelles, Belgija: Europska unija.
- Giljević, T. (2013). Kategorijalni aparat za proučavanje koordinacije u upravnom sustavu. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 13(4), 1061–1092.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Musa, A. (2017). Kakva reforma agencija u Hrvatskoj? U: Musa, A., (ur.) *Javne agencije – u potrazi za reformom* (str. 23–51). Zagreb, Hrvatska: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
- Musa, A. (2014). *Agencijski model javne uprave*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Musa, A. (2013). *Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama*. Zagreb, Hrvatska: GONG.
- Musa, A., & Petak, Z. (2015). Coordination for policy in transition countries: Case of Croatia. *International Review of Public Administration (Mednarodna revija za javno upravo)* 13(3-4), 117–159.
- Povjerenik za informiranje (2018). Transparentnost javnih agencija. Analitičko izvješće br. 1/2018. Preuzeto s <https://www.aort.hr/media/1278/transparentnost-javnih-agencija-1.pdf>.
- Suknaić, F. (2018). *Javne agencije za poticanje razvoja malih i srednjih poduzeća u Republici Hrvatskoj*. Završni rad. Poslijediplomski specijalistički studij Javna uprava, Sveučilište u Zagrebu, rujan 2018. (Neobjavljen specijalistički rad).
- Svjetska banka (2001). *Lokalni ekonomski razvoj, kratki priručnik*. Washington, DC: Svjetska banka.
- Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo uprave (2015). *Prijedlog smjernica za uređenje sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima*. Zagreb, Hrvatska: Vlada Republike Hrvatske.

Pravni propisi

- Državni proračun za 2019., NN 113/18
- Pravilnik o Upisniku regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija, NN 24/18, 13/19
- Statut Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, investicije i inovacije, NN 107/14, 72/15, 116/15, 97/17
- Statut Hrvatske udruge poslodavaca, 16. 2. 2012.
- Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, NN 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15, 112/15, 10/17, 39/17, 40/17, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19

- Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“, NN 107/14, 23/15, 129/15, 15/17, 18/17
- Zakon o poticanju i razvoju malog gospodarstva, NN 29/02, 63/07, 53/12, 56/13, 121/16
- Zakon o dopuni Zakona o poticanju razvoja malog gospodarstva, NN 121/16
- Zakon o izmjenama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 118/18
- Zakon o prestanku važenja Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost, NN 115/18
- Zakon o izmjenama Zakona o zadrugama, NN 114/18
- Zakon o unapređenju poduzetničke infrastrukture, NN 93/13, 114/13, 41/14, 57/18
- Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/14, 123/17, 118/18
- Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15
- Zakon o Državnom uredu za reviziju, NN 25/19
- Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN 111/18
- Zakon o o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, NN 78/15
- Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16
- Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
- Zakon o plaćama u javnim službama, NN 27/01, 39/09
- Zakon o trgovačkim društvima, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 111/12, 125/11, 68/13, 110/15, 40/19
- Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva, NN 29/02, 63/07, 53/12, 56/13, 12/16
- Zakon o Hrvatskoj garancijskoj agenciji, NN 19/94
- Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori, NN 66/91, 73/91, 77/93
- Zakon o obrtu, NN 143/13
- Zakon o slobodnim zonama, NN 44/96, 78/99, 127/00, 92/05, 85/08, 148/13

Mrežni izvori

- http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_hr
- https://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_hr;
- <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>
- <https://www.cepor.hr/gem-global-entrepreneurship-monitor/>
- <https://bond-hrvatska.hr/mreza-ppi/>

<http://www.een.hr/>
<http://reg.mingo.hr/pi/public/#>
<https://www.enu.hr/ee-u-hrvatskoj/tko-je-tko-ee-rh/regionalne-energetske-agencije/>
<https://mzo.gov.hr/print.aspx?id=122&url=print>
<https://razvoj.gov.hr/upisnik-regionalnih-koordinatora-i-lokalnih-razvojnih-agen-cija/4007>
<https://registri.uprava.hr/#!udruge>
<http://www.hmrr.hr/hr/leader/hrvatski-lagovi/>
<http://www.lag-adrion.hr/hr/dokumenti>
<https://razvoj.gov.hr/upisnik-regionalnih-koordinatora-i-lokalnih-razvojnih-agen-cija/4007>
https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en
<https://razvoj.gov.hr/upisnik-regionalnih-koordinatora-i-lokalnih-razvojnih-agen-cija/4007>
<https://hamagbicro.hr/kontakti/#pristup-informacijama>
<https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php>
<https://hamagbicro.hr/e-knjiznica/godisnja-izvjesca/>



HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

ISSN 1848-0357



9 771848 035004