

# priručnik za dobro upravljanje

Copyright © 2006.  
Hrvatski pravni centar

*Priručnik za dobro upravljanje* pripremljen je i tiskan u sklopu projekta “Dobro upravljanje za područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj“ koji financiraju Europska komisija – CARDS program i Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Za sadržaj ove knjige u potpunosti je odgovoran Hrvatski pravni centar pa je isključeno bilo kakvo povezivanje toga sadržaja sa stajalištima financijera navedenog Projekta.

Ljubica Ajduković Ugarković,  
Vjekoslav Bratić, Andreja Kusaković,  
Helena Masarić, Inge Perko Šeparović,  
Zdravko Petak, Ivana Radić

# priručnik za dobro upravljanje

urednica  
Inge Perko Šeparović



Zagreb, rujan 2006.

CIP – Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 352.07(497.5)(035)

PRIRUČNIK za dobro upravljanje /  
Ljubica Ajduković Ugarković ... <et. al.> ;  
urednica Inge Perko Šeparović. - Zagreb :  
HPC <i. e.> Hrvatski pravni centar, 2006.

ISBN 953-6635-03-8

1. Ajduković Ugarković, Ljubica 2. Perko-  
Šeparović, Inge  
I. Lokalna samouprava -- Hrvatska --  
Priručnik

300921076

# predgovor

---

*Ovaj je priručnik rezultat rada na projektu “Dobro upravljanje za područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj”, koji Hrvatski pravni centar izvodi od 20. travnja 2005. godine u partnerstvu sa Savezom Udruge gradova i Udruge općina Republike Hrvatske, uz financijsku potporu Europske komisije – CARDS program i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.*

*Među projektnim aktivnostima značajno mjesto zauzimali su seminari za lokalne dužnosnike, vijećnike i službenike. Njihov je cilj bio unaprijediti neophodna znanja i vještine sudionika za dobro upravljanje. Teme seminara ujedno su i teme ove knjige, izuzev seminara koji je priredio i vodio dr. sc. Neven Šimac o predpristupnim programima Europske unije, koji nažalost nije mogao predati svoj rad zbog vrlo kratkih rokova za pripremu ovog priručnika.*

*Priručnik je zamišljen kao pomoć u izgradnji vlastitih sposobnosti za djelotvoran izbor politika razvoja od strane donositelja odluka na lokalnoj razini u skladu s načelima dobrog upravljanja, posebno načelom odgovornosti. Zadatak izgradnje vlastitih sposobnosti zadatak je koji lokalne vlasti moraju same poduzeti; pri tome im može pomoći ovaj projekt Hrvatskog pravnog centra.*

*Nadamo se da će priručnik koristiti svima kojima je namijenjen kako bi zaista donosili odluke i provodili politike kojima potiču razvoj svoje zajednice i doprinose kvaliteti života svojih građana.*

*Nakladnik*

# kratki sadržaj

---

Predgovor . . . . .	V
Uvod – pojam dobrog upravljanja i razvoja . . . . . <i>Inge Perko Šeparović</i>	1
Strateško planiranje . . . . . <i>Inge Perko Šeparović</i>	11
Proračun u lokalnoj samoupravi: sredstvo kreiranja javnih politika . . . . . <i>Zdravko Petak</i>	33
Planiranje proračuna i izrada financijskih planova lokalnih i regionalnih jedinica za razdoblje 2006. – 2008. . . . . <i>Andreja Kusaković i Vjekoslav Bratić</i>	51
Upravljanje prostorom na lokalnoj razini . . . . . <i>Ivana Radić</i>	73
Lokalno poduzetništvo. . . . . <i>Ljubica Ajduković Ugarković</i>	93
Javno-privatno partnerstvo. . . . . <i>Inge Perko Šeparović</i>	115
Odnos između građana, predstavničkog tijela, izvršne vlasti i uprave . . . . . <i>Helena Masarić</i>	139





# sadržaj

Predgovor . . . . .	V
---------------------	---

Inge Perko Šeparović <b>Uvod – pojam dobrog upravljanja i razvoja . . . . .</b>	1
--	---

Inge Perko Šeparović <b>Strateško planiranje</b>	
<b>1. Uvod . . . . .</b>	11
<b>2. Razvoj strateškog planiranja . . . . .</b>	11
<b>3. Ciklus strateškog planiranja . . . . .</b>	15
<b>4. Strateški menadžeri kao vođe ili javni poduzetnici (<i>policy</i>-poduzetnici) . . . . .</b>	22
<b>5. “Kultura izvođenja” i upravljanje ljudskim resursima . . . . .</b>	26

Zdravko Petak <b>Proračun u lokalnoj samoupravi: sredstvo kreiranja javnih politika</b>	
<b>1. Uvod . . . . .</b>	33
<b>2. Proračun kao sredstvo politike . . . . .</b>	34
<b>3. Kriteriji izrade proračuna . . . . .</b>	37
3.1. Proračun kao <i>policy</i> dokument – sredstvo za ostvarivanje lokalnih politika . . . . .	38
3.2. Tehnike financijskog menadžmenta i sastavljanje proračuna . . . . .	39
3.3. Proračun kao plan operativnih aktivnosti . . . . .	42
3.4. Proračun kao komunikacijsko sredstvo . . . . .	42

<b>4. Praktični primjeri reforme lokalnih proračuna u Hrvatskoj</b> . . . . .	44
4.1. Nemogućnost formulacije dugoročnih ciljeva proračuna . . . . .	44
4.2. Prihodna ograničenja i mali izvorni prihodi . . . . .	45
4.3. Kašnjenje smjernica za izradu proračuna . . . . .	45
4.4. Iznenađni prihodi koji potkraj godine stignu iz državnog proračuna . . . . .	46
4.5. Prijenos ovlasti bez osiguravanja financijskih izvora . . . . .	46
4.6. Kronični nedostatak stručnih kadrova . . . . .	47
4.7. Nedostatak poticaja za suradnju JLS. . . . .	47
4.8. Nedovoljna razina poznavanja proračunske materije članova predstavničkih tijela u JLS . . . . .	48
4.9. Loša komunikacija s okolinom . . . . .	48

Andreja Kusaković i Vjekoslav Bratić  
**Planiranje proračuna i izrada financijskih planova lokalnih i regionalnih jedinica za razdoblje 2006.–2008.**

<b>1. Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave</b> . . . . .	51
<b>2. Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave</b> . . . . .	55
2.1. Opći dio proračuna . . . . .	56
2.2. Posebni dio proračuna . . . . .	56
<b>3. Proračunske klasifikacije</b> . . . . .	56
3.1. Organizacijska klasifikacija . . . . .	57
3.2. Programska klasifikacija . . . . .	58
3.3. Funkcijska klasifikacija . . . . .	59
3.4. Ekonomska klasifikacija . . . . .	60
3.5. Lokacijska klasifikacija . . . . .	60
3.6. Izvori financiranja . . . . .	60
<b>4. Izrada proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2006.–2008.</b> . . . . .	62

<b>5. Prihodi i rashodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2006.–2008.</b>	63
<b>6. Metodologija izrade prijedloga financijskog plana za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.</b>	64
<b>7. Procjena prihoda i primitaka za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave</b>	67
<b>8. Prijedlog plana rashoda i izdataka za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.</b>	67
<b>9. Obveznici i rokovi dostave financijskih planova za korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave</b>	70

Ivana Radić  
**Upravljanje prostorom  
na lokalnoj razini**

<b>1. Uvod</b>	73
<b>2. Osnove prostornog uređenja</b>	74
<b>3. Planiranje prostora na lokalnoj razini</b>	83
3.1. Prostor	83
3.2. Prostorni plan	85
3.3. Metode i tehnike u urbanizmu	86
3.4. Urbanistički i građevinsko-tehnički instrumenti	87
3.5. Numerički instrumenti	89
3.6. Grafički prikazi prostornih planova – zoniranje	90
3.7. Važnost prostornog planiranja za budućnost.	91

Ljubica Ajduković Ugarković  
**Lokalno poduzetništvo**

<b>1. Uvod</b>	93
<b>2. Definiranje poduzetništva</b>	93

<b>3. Instrumenti poticanja razvoja . . . . .</b>	<b>96</b>
<b>4. Mjere poticanja razvoja poduzetništva . . . . .</b>	<b>102</b>
<b>5. Prijedlozi za lokalno poduzetništvo. . . . .</b>	<b>103</b>
5.1. Prehrambeni sektor. . . . .	105
5.2. Drvni sektor . . . . .	107
5.3. Turistički sektor . . . . .	109
<b>6. Akcije . . . . .</b>	<b>110</b>
<b>7. Nove – stare mogućnosti. . . . .</b>	<b>112</b>
<b>8. Zaključak. . . . .</b>	<b>114</b>

Inge Perko Šeparović  
**Javno-privatno partnerstvo**

<b>1. Uvod . . . . .</b>	<b>115</b>
<b>2. Značaj javno-privatnog partnerstva . . . . .</b>	<b>115</b>
<b>3. Kritika javno-privatnog partnerstva. . . . .</b>	<b>117</b>
<b>4. Primjeri iskustva s javno-privatnim partnerstvom. . . . .</b>	<b>118</b>
4.1. Švicarska . . . . .	118
4.2. Francuska. . . . .	122
4.3. Velika Britanija . . . . .	126
4.4. Kanada . . . . .	128
4.5. Zemlje u razvoju . . . . .	131
<b>5. Zahtjevi za uključivanje načela dobrog upravljanja. . . . .</b>	<b>133</b>
<b>6. Zaključak. . . . .</b>	<b>136</b>

Helena Masarić  
**Odnos između građana, predstavničkog tijela, izvršne vlasti i uprave**

<b>1. Uvod . . . . .</b>	<b>139</b>
<b>2. Pravo na lokalnu samoupravu – pravni osnovi. . . . .</b>	<b>140</b>
<b>3. Tijela lokalne samouprave . . . . .</b>	<b>143</b>
3.1. Predstavničko tijelo . . . . .	145

3.2. Izvršna tijela . . . . .	146
3.2.1. Poglavarstvo. . . . .	146
3.2.2. Načelnik/gradonačelnik . . . . .	148
3.3. Upravni odjeli i službe. . . . .	151
<b>4. Unapređenje međusobnih odnosa . . . . .</b>	<b>152</b>
<b>5. Zaključak . . . . .</b>	<b>157</b>
<b>Autori priručnika. . . . .</b>	<b>161</b>



Inge Perko Šeparović

## Uvod – pojam dobrog upravljanja i razvoja

---

Ako je projekt odobren i vodio se pod nazivom “Dobro upravljanje za područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj” (Good Governance for Areas of Special State Concern in Croatia), potrebno je odrediti značenje pojma “dobro upravljanje”. Odmah treba naglasiti da je pojam nedovoljno precizan te se definira prilično različito ovisno o javnoj agenciji koja pojam koristi.

Izrazito politički obojenu definiciju nalazimo kod britanskog Odjela za međunarodni razvoj (Department for International Development – prije: United Kingdom Overseas Development Administration). Pojam dobro upravljanje (*good governance*) čine četiri komponente: legitimnost u smislu da sustav upravljanja ima pristanak onih kojima se upravlja i koji zbog toga raspolažu sredstvima za davanje i uskraćivanje pristanka, što se s najvećom vjerojatnošću može jamčiti pluralističkom, višestranačkom demokracijom; polaganje računa pretpostavlja postojanje mehanizama koji osiguravaju da javni službenici i politički čelnici odgovaraju za svoje postupke i korištenje javnih sredstava; to zahtijeva vidljivost upravljanja i slobodne medije; sposobnost (kompetentnost) u donošenju i provođenju javnih politika i pružanju efikasnih javnih usluga, uz istodobno poštivanje i zaštitu ljudskih prava što treba poduprijeti cijeli sustav dobrog upravljanja.

Statut (*Articles of Agreement*) Svjetske banke izričito joj zabranjuje bilo kakvu političku intervenciju, a dopušta da se uzmu u obzir samo gospodarska razmatranja. Prema dokumentima Svjetske banke, čini se da je ona naglašavala zahtjev za otvorenom i predvidljivom politikom, profesionalnost politike i sposobnost menadžmenta, kao i za djelotvornim korištenjem resursa, kako bi se postigla više razina gospodarskog i društvenog razvoja. Ipak, pozivajući se na snažnu participaciju civilnog društva, koja djeluje u okviru vladavine prava, Svjetska banka je teško mogla izbjeći da ne zakorači u političko (kontroverzno) područje tako da je gotovo polovica kredita u razdoblju od 1991. do 1993. godine unutar “governance” projekta imala političke konotacije. Nije slučajno da spomenuti donatori određuju definicije, jer upravo oni kroz mehanizme pomoći nastoje nametnuti određeni model upravljanja, tj. globalni model reforme države i upravljanja.

U svakom slučaju, korištenje koncepta dobrog upravljanja upućuje na promjenu naglaska u međunarodnim organizacijama s gospodarskog na politički menadžment kako bi se utjecalo na ishode politike. Ova orijentacija jasno upućuje na to da su neke međunarodne institucije počele sumnjati u djelotvornost svojih prijašnjih preporuka. Tako Svjetska banka vidi svoju ulogu u ohrabriranju države “da upravlja manje, ali da upravlja bolje”. Istodobno, javljaju se i preporuke o potrebi jačanja sposobnosti vlade u donošenju politika. Za Svjetsku banku posebno je važna reforma državne uprave, koja se sastoji od dva komplementarna nastojanja: kratkoročnih mjera za smanjenje troškova i srednjoročnih programa jačanja upravljanja ljudima, kako bi se poboljšala djelotvornost i učinkovitost javnog sektora. Isti pristup “governanceu” nalazimo u zahtjevima



koje EU postavlja za uključenje novih članica (tranzicijskih zemalja). Dobro upravljanje sposobnost je formalne i neformalne institucionalne okoline (u kojoj pojedinci, društvene skupine, građanske organizacije i donositelji politika djeluju jedni na druge) kako bi provodili javne politike i poboljšali koordinaciju privatnog sektora. “Governance” struktura igra kritičnu ulogu u formuliranju i provođenju gospodarskih i socijalnih politika, razvojnih projekata te razvoja i koordinacije privatnog sektora. U odnosu na probleme poticanja, provođenja i održavanja vladinih politika, političke institucije u “governance” strukturi pojedine zemlje imaju dominantnu ulogu jer određuju način na koji su različiti akteri uključeni u političke procese; koje su vrste gospodarskih reformi moguće i kako je oblikovano ponašanje pojedinih sudionika.

“Governance” strukture temelje se na četiri ključna načela: odgovornosti, participaciji, predvidljivosti i transparentnosti (razvidnosti) – koji se traže za ispravno upravljanje javnim resursima – i okolini koja olakšava djelovanje privatnog sektora i produktivno partnerstvo između javnog i privatnog sektora. Izgradnja, porast sposobnosti (*capacity building*) termin je koji se vrlo često rabi u kombinaciji s izrazom “governance” u širokom smislu. Pod izgradnjom sposobnosti misli se na djelovanje koje vodi ostvarenju načela “governancea”.

Tabelarni prikaz dobrog upravljanja v. na str. 4.

Izgradnja (porast) sposobnosti ima tri komponente: 1. izgradnju institucija (tj. zamjenu manje efikasnih s učinkovitijim skupom pravila i funkcija); 2. organizacijsko restrukturiranje (tj. uvođenje organizacijskih oblika koji primjerenije odgovaraju novom skupu pravila i funkcijama) i 3. razvoj ljudskih resursa (osobito obrazovanja). No, iz-

## TABELARNI PRIKAZ DOBROG UPRAVLJANJA

Načela	Izgradnja sposobnosti
Odgovornost	Menadžment javnim sektorom Menadžment javnim poduzećima i reforma Menadžment javnim financijama Reforma državne uprave
Participacija	Sudjelovanje korisnika/zainteresiranih skupina u projektu Susret (sučeljavanje) javnog i privatnog, Decentralizacija ekonomskih funkcija i jačanje lokalne uprave Suradnja s nevladinim organizacijama
Predvidljivost	Zakonodavna i regulatorna reforma Zakonski okvir za razvoj privatnog sektora
Transparentnost	Objavljivanje informacija Stabilna i jasna pravila igre

gradnja sposobnosti ne može se svesti na obrazovno djelovanje. Sposobnost (*capacity*) mogućnost je da se pripadajući zadaci obave djelotvorno, učinkovito i održivo, dok je izgradnja sposobnosti poboljšanje mogućnosti organizacije javnog sektora, pojedinačno ili u suradnji s drugim organizacijama da obavljaju pripadajuće im zadatke. Posebno se ističe da obrazovanje bez izgradnje institucija i restrukturiranja neće imati održivi učinak ako postojeće institucije ne budu odgovarale predloženoj politici. Dobro upravljanje postaje tako novi recept, ili bolje zahtjev, u prvom redu Svjetske banke, koji ona postavlja zemljama koje traže kredite, ali ti se zahtjevi odnose i na one koji žele postati članovi Europske unije. Logično je da se zahtjev za dobrim upravljanjem postavlja za sve tranzicijske

zemlje koje žele postati članice Europske unije, iz čega slijedi nužnost provođenja reformi koje omogućavaju tržišno gospodarstvo i demokratski politički poredak. U tim zemljama vjerojatnost reformskih politika bit će povećana institucionalnim reformama. Članstvo će dobiti samo one tranzicijske zemlje koje su sposobne dosegnuti standarde i norme koji se odnose na institucionalne temelje gospodarskog, pravnog i političkog sustava. Poglavitito zemlje koje teže članstvu moraju primijeniti zajedničku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*), koja sadržava mnoge institucionalne komponente ključne za funkcioniranje tržišne ekonomije. Prihvatanjem institucionalnih aranžmana, koji su konzistentni sa standardima EU, vlade tih zemalja vežu vlastite ruke i poboljšavaju strukturu upravljanja, tako da arbitrarne promjene politika postaju manje vjerojatne. Štoviše, smanjit će se moć povlaštenih, uloženi (*vested*) interesa da utječu na domaću politiku, a povećati predvidljivost javnih politika. Tranzicijske zemlje koje su potpisale europski sporazum morale su poduzeti niz zakonodavnih reformi kako bi se priredile za puni pristup u EU, bez obzira na to što iz potpisanih sporazuma ne slijedi automatsko pravo na ulazak u EU, niti je određen rok u kojem će se to dogoditi. Čim je počeo formalni proces pristupanja, zemlje koje su ubrzale proces poduzele su opsežne mjere kako bi se uskladile s pravnom stečevinom (*acquis communautaire*) EU. Mjere se odnose na financijsku regulaciju, standarde računskog izvještavanja, prava intelektualnog vlasništva, zakone protiv monopola, standarde zdravstva i sigurnosti, zaštitu okoliša, pravosudne reforme, praksu javne nabave i upravljačke sposobnosti. Još od 1992. godine, EU i OECD operacionaliziraju partnerstvo zajedničkom inicijativom (SIGMA) kao potporom zemlja-

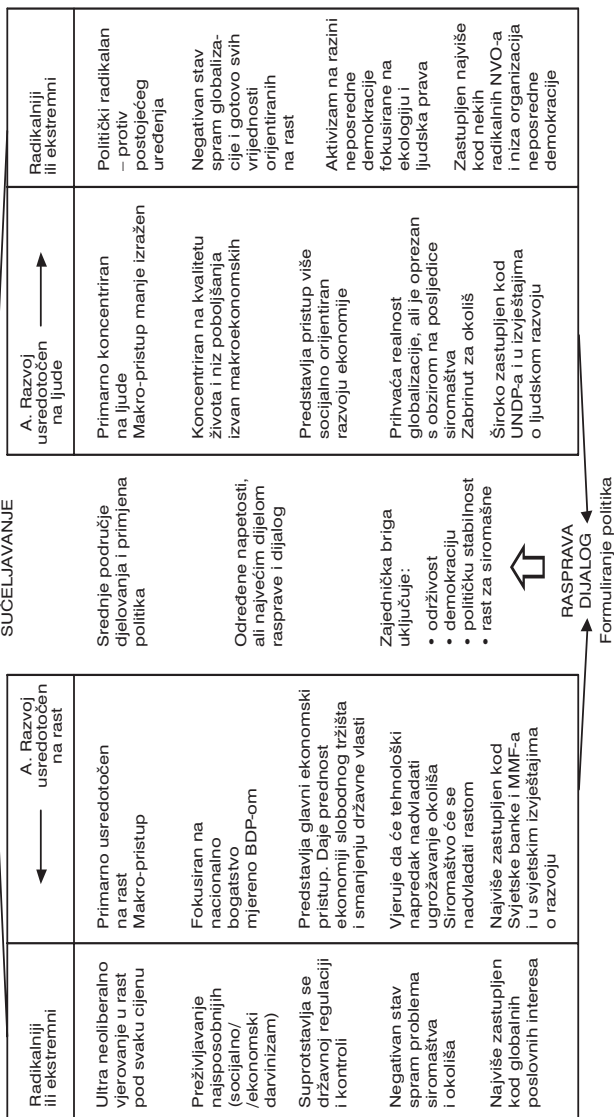
ma Srednje i Istočne Europe u njihovoj analizi sektorskih i općih upravnih zahtjeva za članstvo u EU, pri čemu je SIGMA nastojala pretvoriti specifične dokumente Unije za pojedinu zemlju u opće smjernice za upravnu reformu. SIGMA je prvi kopenhaški kriterij, demokraciju i vladavinu prava, interpretirala kao zahtjev EU za profesionalnom i politički neovisnom državnom službom, s pravima i dužnostima određenim zakonom. Hrvatska, kao kandidatkinja za članstvo u EU, mora ispuniti zahtjeve koji proizlaze iz koncepta i načela dobrog upravljanja. No, i bez obzira na ulazak u EU, Hrvatska ima veliku zadaću da putem reformi unaprijedi javni sektor kako bi osigurala pokretanje i provođenje politika kojima se potiče gospodarski i društveni razvoj.

Ovdje treba naglasiti da ni pojam razvoja nije jednoznačan, tj. pitanje je u čiju korist će se on provoditi, što je posebno značajno za područja od posebnog državnog interesa.

Pojam razvoja ima više značenja. Zbog toga ne postoji jedno univerzalno razumijevanje i njegovo prihvatanje. Trenutno popularan termin “međunarodni razvoj” (*international development*) značajan je u odnosu na globalizaciju i širenje poslovanja multinacionalnih kompanija, ali ne i u odnosu na poboljšanje standarda života ljudi u tranzicijskim i zemljama u razvoju. Neki znanstvenici smatraju da “studije razvoja” treba zamijeniti “studijama siromaštva” (Raymond Apthorpe). Nastavimo li upotrebljavati pojam razvoja, to nas intelektualno i moralno obvezuje da jasno (koliko možemo) odredimo značenje i sadržaj vezan uz njegovo korištenje.

Iz tablice su vidljivi različiti razvojni kapaciteti i njihovo međusobno djelovanje.

ALTERNATIVNE PERCEPCIJE RAZVOJA I NJIHOVE INTERAKCIJE



Više međunarodnih sporazuma\* utvrđuje da je cilj razvoja smanjiti apsolutno siromaštvo za 50% do 2015. (granica apsolutnog siromaštva – 1\$ dnevno). Stoga je potrebno usredotočiti se na siromaštvo kao odnos dohotka/potrošnje. Slijedi da bi razvoj trebalo tumačiti i provoditi kao razvoj koji je usredotočen na ljude i zaštitu okoliša. Važno je utvrditi čimbenike koji utječu na siromaštvo, distribucijski obrazac rasta, tj. način na koji se dijeli novostvorenu vrijednost.

Ekonomski rast koji nije praćen srazmjernim porastom dohotka kućanstva – imat će slabiji učinak na smanjenje siromaštva. Zbog toga je bitno utvrditi čimbenike koji su važni za rast realnog dohotka najsiromašnijih. Rast koji izaziva povećanje razlika i broja siromašnih može utjecati na budući rast i buduće smanjenje siromaštva. Tako se visoka stopa rasta u Istočnoj Aziji kroz tri desetljeća smatra ishodom malih nejednakosti. Rast se može provoditi, ali se svuda, iako bi trebalo, ne provodi da bi ostvario poboljšanje ljudskog razvoja (smrtnost djece, očekivana životna dob). Pitanje zaposlenosti i tržišta rada treba ugraditi u proces razvoja od samog početka. Na žalost, u Hrvatskoj su od početka prevladali zagovornici “strukturne prilagodbe” kao pretpostavke razvoja. Oni smatraju da je porast nezaposlenosti izazvan nedovoljnim smanjenjem cijene rada. Smanjenje nadnica (plaća) ne izaziva automatski punu zaposlenost (gledano s obzirom na ponude). Opći uvjeti uspješnog razvoja poznati su i njih nitko uspješan do sada nije kršio. Razvoju koriste: visoka stopa

---

\* The UN Millennium Declaration; The Millennium Development Goals.

investicija, visok udio međunarodne razmjene, razina raspoloživog ljudskog kapitala, rastući prinosi i dobro postavljene poticaji. Mnogo se zna o greškama, politikama koje nedvosmisleno štete razvoju i predstavljaju prepreke ubrzanome rastu: pretjerano ulaganje u infrastrukturu, pretjerana javna potrošnja, nedjelotvorno zakonodavstvo, prevelike ekonomske nejednakosti i ekonomska nestabilnost.

“Prošla iskustva pokazuju da su prethodna ‘čuda rasta’ uvijek povezala resurse na raspolaganju gospodarstvu, pažljivu i budućnosti okrenutu javnu politiku, posebnost zemljopisnog smještaja i često, sretan splet okolnosti te to sve zajedno smješteno u povijesno specifične politike. “Čuda rasta” moraju se objasniti *ex post*, ali ih je skoro nemoguće reproducirati; novi uspjesi uvijek sadrže neki jedinstveni inovativni dio” (Europska ekonomska komisija Ujedinjenih naroda, UNECE, 2000.).

Studije razvoja u raznim zemljama, odnosno raznim lokalnim zajednicama, daju neke preliminarne smjernice za pitanja razvoja. No, u konačnici, strategija razvoja se mora identificirati za svaku zemlju ili lokalnu zajednicu pojedinačno. U vremenu opće razvojne stagnacije neke lokalne zajednice u siromašnijim zemljama pronalaze načina da poboljšaju svoju situaciju, sa ili bez vanjske pomoći. Mogućnost lokalnog uspjeha stvara osjećaj olakšanja i poticaj onima koji se suočeni s dominacijom države i međunarodnih agencija, osjećaju svladani i bespomoćni.

Da bi razvoj bio uspješan, potrebno je njime upravljati. Tehničke pretpostavke uspješnog upravljanja razvojem su:

- strateško planiranje,
- donošenje i provedba politike razvoja,
- menadžment razvojem.

Iako se strateško planiranje, donošenje i provedba politika razvoja i menadžment razvojem najčešće povezuju s makro-razinom (međunarodnom i nacionalnom), čini se da oni mogu funkcionirati čak i djelotvornije na lokalnoj razini.



# Inge Perko Šeparović

## Strateško planiranje

---

### 1. Uvod

Strateško planiranje u Hrvatskoj dobiva veću pozornost tek u novije vrijeme. Tako je izrađen prijedlog Strategije regionalnog razvoja RH, a u tijeku su izrade regionalnih operativnih programa (ROP) na županijskim razinama i programi ukupnog razvoja (PUR). Njima bi trebalo osigurati međusektorski doprinos Nacionalnom razvojnem planu koji je također u pripremi.

U tako određenim okvirima trebalo bi se odvijati i strateško planiranje na lokalnoj razini (grada i općine).

Strateško planiranje pokazalo se kao vrlo važan čimbenik uspješnog razvoja u mnogim zemljama. Može se reći da je to zasigurno instrument koji treba koristiti javni sektor, iako je nastao i razvio se u privatnom, poslovnom sektoru.

Određivanje sadržaja i faza strateškog planiranja pri kazat ćemo prema Blackerbyju istaknutom znanstvenom autoru na tom području.

### 2. Razvoj strateškog planiranja

Strateški\* menadžment izvorno se razvio i koristio u privatnom sektoru. Ranih 1920-ih godina Harvardska po-

---

\* Pojam je vezan uz vojno djelovanje, tj. rat. Riječ strateški kao pridjev od strateg grčkog je podrijetla (*stratós* – vojska + *ágō* – vodim) i

slovna škola (Harvard Business School) razvila je harvardski model javnih politika (Harvard Policy Model), jednu od prvih metodologija strateškog planiranja za privatni sektor. Poimanje strategije s vremenom se mijenjalo. Izvorno strategija je bila zajednička nit ili logična podloga koja povezuje poslovanje. Organizacije bi svoje svrhe i politike utkale u obrazac koji povezuje resurse kompanije, vrh menadžmenta, tržišne informacije i društvene obveze. Strategija je određivala strukturu organizacije; prikladna strategija vodila je boljem gospodarskom rezultatu. Krajem 1950-ih središte strateškog planiranja premješta se s organizacijske politike i strukture na menadžment rizikom, rast industrije i podjelu tržišta. Ovaj pristup strateškom planiranju u poslovnom svijetu poznat je kao “model portfelja”. Sljedeći pomak u razvoju strateškog planiranja temelji se na analizi suparničkih odnosa moći (*competitive power relationship*). U ovom modelu relativna moć kupaca i dobavljača, opasnost od substitutivnih proizvoda i usluga, ulaska novih industrija i tržišnih suparnika nameće kompetitivne strategije, kojima se nastoji utjecati na okolinu kad je se ne može kontrolirati.

---

označava vojskovođu. Svako od deset antičkih grčkih plemena biralo je stratege za jednogodišnje razdoblje. Stratezi su bili članovi savjetodavnog vijeća vladara koji su savjetovali vladara kako da upravlja bitkama da bi dobio rat, a ne kako da upravlja postrojbama da bi dobio bitku. Pod strategijom se podrazumijeva vještina, znanost o vođenju rata; znanost koja istražuje i izrađuje u uzajamnoj vezi političke, ekonomske i specijalno ratne elemente pripremanja i vođenja rata.

Širenje pojma strategija i strateški s područja vojnog djelovanja, na djelovanje u privatnom, a potom i javnom sektoru vjerojatno se može pripisati tome što strategija naglašava sustavni, odnosno cjeloviti pristup djelovanju kojim treba ostvariti ciljeve te duži vremenski horizont.

Tijekom 1960-ih u SAD-u strateško je planiranje postalo standardni instrument gotovo svih 500 velikih kompanija, a i mnogih manjih. Sve do sredine 1980-ih godina strateško planiranje ostalo je najvećim dijelom pothvat privatnog sektora.

Primjena strateškog planiranja u javnom sektoru SAD-a povezana je sa zahtjevima reformatora javnog sektora da se mora voditi poput poslovnog. Pioniri u tom pothvatu bile su savezne države Oregon i Texas. U Oregonu je formirana radna skupina (*task force*), tj. tim sastavljen od osoblja iz izvršne vlasti, privatnog sektora, neprofitnih organizacija i sveučilišta, koji su za svaku organizaciju odredili njenu zadaću (*mission statement*) i povezali je s nizom pokazatelja napretka, tj. *benchmarka*, u postizanju strateške vizije. Nakon toga izradili su mjerila izvođenja (*performance measures*) opisujući efikasnost i efektivnost svakog pokazatelja. U Texasu je 1991. godine donesen zakon koji je tražio od svih državnih agencija da svake dvije godine podastru strateški plan koji bi se podudarao s dvogodišnjim tekstaškim proračunskim ciklusom. Odbor u sastavu guverner, njegov zamjenik i predsjednik predstavničkog tijela (Speaker of the House) izradio je *Texas Tomorrow*, koji je sadržavao viziju države, misiju i poželjne vrijednosti te od 8 do 12 ciljeva u svakom od pet glavnih funkcionalnih područja. Strateški planovi agencija pokazivali su kako one pridonose ostvarenju ciljeva cijele države. Koristeći se varijantom “izvedbenog proračuna”, agencije su gradile svoje proračunske zahtjeve za taktičke ciljeve koji, s nekoliko razina financiranja i ostvarenja pridonose ostvarenju strateških ciljeva.

Za prihvaćanje strateškog planiranja na razini savezne države presudan je Zakon o djelovanju i rezultatima vlade (Government Performance and Result Act) iz 1993. godine. Taj Zakon zahtijeva od svih saveznih agencija da izrade svoj strateški plan koji sadržava: određenje zadaće, zatim ciljeve i zadatke temeljene na ishodu, opis načina ostvarenja ciljeva, potrebna sredstva, način na koji će se ciljevi povezati u izvedbene (operativne) planove; popis vanjskih utjecaja na ciljeve te raspored evaluacije programa. Istodobno, Zakon je obvezao agencije da izrade godišnji izvedbeni plan, godišnji izvještaj o izvedbi plana s usporedbom planirane i stvarne razine izvedbe. Zakon je ustanovio i pilot program za prethodno testiranje tih ideja, uključujući i probno testiranje izrade i donošenja proračuna prema izvođenju.

Slične tendencije javljaju se diljem svijeta. Tako je Irska godine 1995. lansirala Inicijativu za strateški menadžment (*Strategic Management Initiative*) čime je trebala ojačati irsku državnu upravu, a njezine odluke učiniti vidljivima uz odgovornost prema građanima i kupcima. Novi Zealand je prihvatio pristup strateškom planiranju koji zahvaća izborni i proračunski ciklus. Godine 1993. donesen je dokument "Put prema 2010.", u kojem je utvrđena vizija za državne organizacije u razdoblju od 1994. do 2010. godine. Drugi dokument bio je "Sljedeće tri godine" koji su razvili ministri i javni službenici, a sadrži putokaze u provođenju politika da bi se ostvarila vizija. Kao potpora ovim aktivnostima utvrđena su Područja strateških rezultata (Strategic Result Areas – SRAs) koja definiraju dugoročne prioritete ciljeve kako ih je ustanovio Kabinet za pojedina ministarstva, a za koje je potreban do-

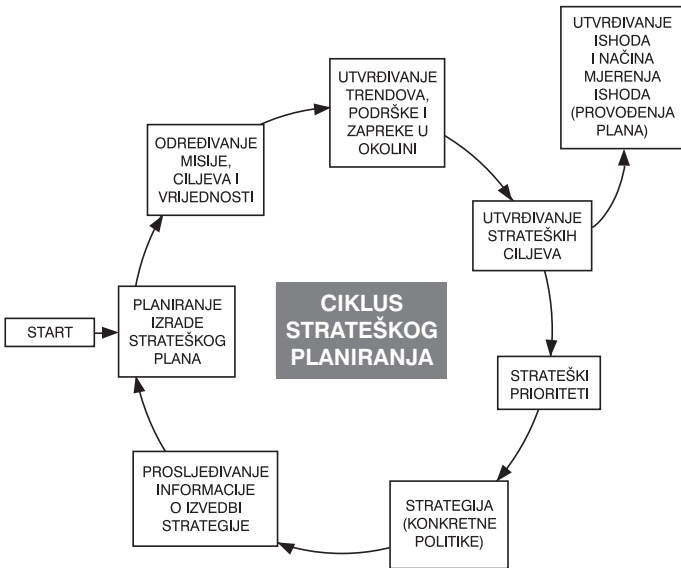
prinos više njih putem portfelja. Dodatno, kao potporu SRA-u, svaki je ministar utvrdio Područja ključnih rezultata (Key Result Areas – KRAs) unutar vlastitog portfelja. SRAs i KRAs postaju dio sporazuma o izvedbi šefa egzekutive i čine osnovu za ponudu u procesu izrade i donošenja proračuna i planiranja agencija (Commonwealth Secretariat, 1995.). Velika Britanija, Kanada i Njemačka uvele su u javni sektor koncepciju strateškog menadžmenta s naglaskom na akciji, razmatranju širokog i raznolikog skupa zainteresiranih grupa s posebnom pozornošću na vanjske opasnosti i slabosti. Zemlje u razvoju nisu od toga izuzete. Strateški menadžment kao način jačanja javnih organizacija privukao je pozornost u Africi, Aziji i Latinskoj Americi.

### **3. Ciklus strateškog planiranja**

Strateško planiranje proces je korišten u organizaciji kako bi se shvatila situacija i razvile smjernice odlučivanja (strategija) organizacije, dok je strateško odlučivanje ideologija organizacije, orijentirano na njezinu okolinu te povezuje strateško planiranje s organizacijskim odlučivanjem. Strateški menadžment pokušava uskladiti vanjsku okolinu organizacije s njezinom unutarnjom situacijom. U razradi svojeg modela strateškog planiranja Blackerby daje i definiciju: “Strateško planiranje je kontinuiran i sustavan proces odlučivanja o namjeravanim budućim posljedicama (rezultatima, ishodima), kako ih ostvariti i kako mjeriti i ocijeniti uspjeh”. Prema njemu, svaki model strateškog planiranja mora sadržavati najmanje šest temeljnih

elemenata: misiju, utvrđivanje potreba, strateške ciljeve, mjerila ishoda i prosljeđivanje informacija o izvedbi prema naprijed (*performance feed forward*), čemu dodaje još dva elementa: planiranje strateškog plana i strateške prioritete te razrađuje komponente u utvrđivanju misije (zadace).

### GRAFIČKI PRIKAZ CIKLUSA STRATEŠKOG PLANIRANJA



1. Planiranje strateškog plana (*plan to plan*) prvi je korak strateškog planskog procesa. To je projekt koji opisuje kako će organizacija razviti svoj strateški plan. Ta faza ima šest glavnih funkcija kako bi istaknula obvezu

vrha menadžmenta prema strateškom planiranju kao instrumentu za poboljšanje izvođenja, eliminaciju preklapanja i doprinos koordinaciji programa i aktivnosti. Djelotvorni proces strateškog planiranja znači inpute i hijerarhijskog vrha prema bazi i obratno (od vrha prema dolje i obratno: *top-down* i *bottom-up input*) pa je zbog toga preuzeta obveza vrha menadžmenta spram toga procesa bitna za uspjeh; utvrđivanje opsega planiranja, tj. vremena koje se obuhvaća planiranjem; isticanje glavnih pothvata ili zadataka strateškog planskog procesa; popis osoba koje će biti uključene u svaku fazu procesa, osiguravajući angažman pravih ljudi; utvrđivanje faza i vremenskog rasporeda događaja u strateškom planskom procesu, upozoravajući osoblje kako može koristiti proces da bi utjecalo na strateške odluke, i utvrditi zapreke strateškom planskom procesu te ustanoviti načine njihova prevladavanja.

2. Misija – ovdje se radi o najširem mogućem opisu organizacijske vizije budućnosti. Sveobuhvatno utvrđivanje misije (zadaće) pokriva glavne funkcije i operacije organizacije. Utvrđivanje zadaće opisuje svrhu organizacije, odnosno promjene u svijetu na koje organizacija namjerava utjecati. Fokus je na okolini organizacije, tj. na konačnim ciljevima i utjecaju djelovanja organizacije u smislu posljedica za klijentelu i kupce (korisnike).

3. Ciljevi – opisuju opći rezultat, ishod koji organizacija namjerava ostvariti. Specifičnije nego pri određivanju zadaće, ciljevi su također usmjereni na okolinu, upozoravajući na njihov utjecaj na kupce (korisnike). Ciljevi se ne moraju postići, ali su ipak korisni jer upućuju na smjer u kojem organizacija želi postići napredak (npr. eliminiranje

prometnih nesreća). Ciljevi su često mjerljivi, ali se obično ne mjere. Primjerice, “povećati broj liječenih ovisnika o drogi“ je mjerljiv cilj, ali se ne mjeri, jer ne specificira metu (konkretnan broj) ljudi koje treba liječiti.

4. Vrijednosti opisuju ono što je za organizaciju važno – uz to što želi svoja postignuća u okolini; moguće je promicati vrijednosti koje se tiču upravljanja ljudskim resursima (kao, npr. različitost u personalnim odlukama o primanju na rad, rasporedu i promaknuću), ali i ideologiju koja upravlja organizacijom ili obveze menadžmenta prema korisnicima, zaposlenicima i zainteresiranima.

5. Utvrđivanje potreba okoline ili skeniranje okoline, tj. ključnih čimbenika koji su izvan kontrole organizacije, ali mogu utjecati na njezin uspjeh u ostvarenju zadaće i ciljeva: oni, naime, mogu biti mogućnosti, ali i opasnosti za organizaciju i tako podupirati ili ugrožavati ostvarenje njezinih zadaća i ciljeva. Neki planovi u ovoj fazi uključuju i utvrđivanje unutarnjih potreba, tj. snaga i slabosti organizacije, a drugi to ostavljaju za kasniju fazu taktičkog ili operacijskog planiranja, pri čemu je fokusiranje na internu dimenziju organizacije važnije. Obje dimenzije zajedno poznate su kao SWOT-analiza (*strengths, weaknesses, opportunities and threats* – snage, slabosti, mogućnosti i opasnosti).

6. Strateški zadaci pismeno su utvrđeni opisi namjeravanih ishoda, koji jasno opisuju mjerljive mete postignuća. Strateški zadaci su, poput zadaće i ciljeva, fokusirani na okolinu – opisuju rezultate, ishode i utjecaj organizacijskog djelovanja na korisnike; strateški zadaci su mjerljivi, jasno opisujući minimum prihvatljive razine izvođenja;



oni moraju biti ostvarivi i poticajni za veći uspjeh organizacije; strateški zadaci moraju biti jasno formulirani, tako da i ljudi koji ne poznaju organizaciju mogu prepoznati učinke djelovanja organizacije; skup strateških zadataka mora biti sveobuhvatan s planiranim ishodom svake funkcije koju organizacija prakticira tako da na kraju strateški zadaci pridonose napredovanju organizacije u smjeru koji je određen utvrđenom misijom, ciljevima i vrijednostima.

7. Mjerilo ishoda predstavlja standarde kojima se mjeri uspjeh u ostvarenju strateških zadataka. Mjerilo je sredstvo ili pokazatelj kojim se utvrđuje stvarni utjecaj aktivnosti organizacije. Svaki strateški zadatak mora biti praćen mjerilom ishoda koji se izražava jednako kao i sam zadatak (npr. strateški zadatak – smanjenje smrtnosti u prometu za 20% u usporedbi s 2005. godinom – mjerilo će biti postotak smanjenja u odnosu prema smrtnosti 2005. godine). Mjerilo mora opisati točno mjerenje koje stvara kvantitativne i kvalitativne pokazatelje koji su usporedivi s metama u strateškim ciljevima. Korisnost mjerila ovisi o kvaliteti strateških ciljeva. S obzirom na stupanj u kojem strateški ciljevi opisuju stvarne ishode, s njima povezana mjerila opisivat će djelotvornost organizacije, dok će učinkovitost organizacije opisivati u mjeri kojom opisuju proizvod ili output djelovanja mjerila izvođenja. U javnom sektoru, za razliku od privatnoga, nastaju teškoće u mjerenju postignuća, jer ne postoji zajednički nazivnik za uspjeh – novac, te zbog mnoštva zainteresiranih (*stakeholders*) koji vuku organizaciju u različitim, često suprotnim smjerovima. Zbog toga je važno postići konsenzus o ciljevima – no to ne znači da će mjerenje biti usporedivo među organizacijama čak i kad su im funkcije slične.

8. Utvrđivanje strateških prioriteta jest rangiranje strateških zadataka s obzirom na njihovu važnost za organizaciju. Utvrđivanje prioriteta odluka je menadžmenta – često u tome sudjeluje skupina menadžera koja djeluje kao uprava ili izvršni odbor menadžmenta. Utvrđivanje ranga prioriteta strateških zadataka važan je dio ciklusa strateškog planiranja, jer će utvrđeni prioritet biti **vodič u donošenju proračunskih odluka**.

9. Strategije se odnose na mogućnosti koje će se koristiti u ostvarenju strateških zadataka, što uključuje opis radnih procesa, vještina i tehnologija te potrebnih resursa: ljudskih, financijskih, informacijskih. Budući da se svaki strateški zadatak može ostvariti na nekoliko načina (alternativni putevi), ova faza planskog ciklusa mora uključiti utvrđivanje alternativnih pristupa i njihovo rangiranje na osnovi procjene njihove troškovne djelotvornosti i izabrati one koji najviše odgovaraju razini izvođenja specificiranoj strateškim zadacima. Utvrđivanje alternativnih puteva i njihovo rangiranje (kao, npr. hoće li se cilj smanjenja smrtnosti u prometu ostvarivati putem promjene regulacije koja zaoštava standarde dobivanja vozačke dozvole, širenjem odgoja i obrazovanja ili zaoštavanjem kaznene politike) može se svesti pod pojam analize javne politike (*policy analysis*). Istodobno, to je faza kojom se utvrđuje osnova za ciklus taktičkog planiranja koji opisuje kako će se ostvariti strateški zadaci.

10. Prosljeđivanje informacije o izvođenju prema naprijed (*performance feed forward*) jest sistematski postupak u kojem se stvarno izvođenje uspoređuje s planiranim a te se informacije koriste za sljedeći planski ciklus. Sino-nimi koji se koriste u ovoj fazi su: evaluacija programa,

upravljanje evaluacijom ili upravljanje kontrolom (pregled). Svrha ovog elementa je opskrba informacijama o izvođenju prema naprijed, kako bi se što točnije utvrdile potrebe i poboljšali ishodi u budućnosti. Ova mjera daje informacije o tome koje su strategije djelotvorne, a koje nisu. Na temelju toga, menadžer može promijeniti pristup u ostvarenju strateških zadataka i poboljšati izvođenje, ako su informacije pokazale da je učinak djelovanja, tj. stvaran ishod opisan mjerilima izvođenja manji od namjeravanog opisanog strateškim zadacima. Menadžer predlaže promjene programa: širenje i poticanje strategija koje proizvode pozitivne učinke, a napuštanje i restrukturiranje onih koje pridonose negativnima.

Za Blackerbyja koristi od strateškog planiranja su u samom procesu, a ne u proizvodu. Proces prisiljava organizaciju na razvijanje vizije budućnosti konsenzusom i utvrđivanjem realističnih mjerila za rezultate, orijentirane prema strateškim zadacima. Postignuće konsenzusa zahtijeva otvorenu i konstruktivnu participaciju svih članova menadžmenta, a ponekad i kupaca (korisnika). Strateško planiranje, naime, omogućava forum koji olakšava donošenje odluka i rješavanje sukoba. Sporazum na razini strategije pomaže u rješavanju sukoba, koji izazivaju najviše podjela u organizaciji, a to su sukobi zbog provedbe programa – smatraju praktičari.

Participativno strateško planiranje poboljšava timski rad i proizvodi sinergetski učinak koji povećava djelotvornost cijele organizacije preusmjeravajući energiju s pitanja “kako?” i “zašto?” prema pitanju “zašto smo ovdje?”. Udjelom u donošenju strateškog plana razvija se i osjećaj “vlasništva” nad planom, što pridonosi volji za njegovom realizacijom.

Strateško planiranje može biti važno za ishod u djelovanju organizacije, ali ga je nemoguće znanstveno vrednovati. U svakom slučaju, tehnike strateškog menadžmenta pridonose discipliniranju misli i njihov se učinak može mjeriti utjecajem na stajališta menadžera. Menadžeri koji se koriste tim pristupom potvrđuju da on izoštrava fokus promatranja, poboljšava razumijevanje okoline i povećava volju za promjenama. Strateško planiranje ili strateški menadžment pridonosi lucidnosti u razmišljanju i većoj odlučnosti u djelovanju, no strateški menadžment nije panaceja. Neki kao Goldsmith smatraju da je strategijom teško upravljati. “Praktičari koji imaju stratešku vještinu mogu se dobro služiti tom metodom. Imitatori će vjerojatnije pogriješiti, jer ne razumijevaju bit pristupa (...). Javni menadžeri moraju biti oprezni da ne riskiraju primjenu strateškog menadžmenta kao rutine, nego da budu sigurni kako ona uvijek odražava ono što nastoje učiniti”.

#### **4. Strateški menadžeri kao vođe ili javni poduzetnici (*policy*-poduzetnici)**

Čini se da zaključno možemo reći da je strateško razmišljanje mnogo važnije od bilo koje formalne tehnike. Uspješni strateški menadžeri u svoj posao unose mudrost, iskustvo, otvorenost misli i kreativnost. Te je vještine teško naučiti, dapače, one mogu biti potkopane pretjeranim formalizmom tehnika. Budući da i najbolja strategija može biti poražena, njezina je najveća vrijednost u procesu koji moraju proći sami menadžeri, a ne u stvarnom ishodu.

Strateški menadžeri, ili kako ih se često naziva – javni poduzetnici – zapravo moraju imati i osobine vođe, osobi-

to ako se radi o strateškom planiranju koje počinje sa zamišljanjem vizije i utvrđivanjem misije. Spomenute “vještine” – mudrost, iskustvo, otvorenost misli i kreativnost, zacijelo neće biti dovoljne. Najčešće se navode sljedeće osobine i vještine: vjera u mogućnost uspjeha, tj. oni moraju vjerovati da će njihovi napori pridonijeti razlici; komunikacijske vještine koje podrazumijevaju i verbalne vještine. Sljedbenici moraju imati jasnu predodžbu o tome što se od njih očekuje ako budu radili u skladu s poželjnim zajedničkim ciljem; empatija u smislu dubinskog razumijevanja psiholoških, misaonih procesa, težnji i strahova svojih sljedbenika. Empatija ne samo da olakšava komunikaciju, nego omogućava vođi da pronade uspješne načine utjecaja na sljedbenike. (Možda je najbolji primjer empatijskog razumijevanja pružio J. Edgar Hoover, nekadašnji direktor FBI-a, koji je iskoristio tjeskobu velikog broja Amerikanaca u vezi s komunizmom, a istodobno rastjerao njihov strah od nacionalne policijske agencije i stvorio snažnu saveznu agenciju.) Energija, tj. “radoholizam” osobina je koja zahtijeva beskonačno vrijeme i pozornost u stjecanju temeljitog razumijevanja projekta i tehnologija koje će odgovarati organizaciji; ispravno i razumno prosuđivanje, bez arbitrarnosti, emocionalnih i tvrdoglavih odgovora na situacije s kojima se suočava; postojanost u stajalištima iz koje slijedi djelovanje na razuman i konzistentan način i na kraju upravljanje samim sobom, tj. svijest o vlastitoj snazi, ali i slabostima.

Istraživanja uspješnih javnih poduzetnika pokazuju da su svi poduzetnici vidjeli organizaciju kao sredstvo za ostvarenje vlastitih ciljeva, što ne znači jednostavno zauzimanje najvišeg položaja u organizaciji, nego prvenstveno

postizanje nečeg bitnog prutem organizacije; da su posjedovali sve ili neke od stvarnih društvenih pretpostavaka u jednom ili nekoliko posebno važnih područja, kao što je dominacija medijskim izvještajima, raspravama zakonodavnih tijela i drugim sastancima iz područja specijalizacije ili interesa takvih javnih poduzetnika. Oni istodobno shvaćaju mogući utjecaj djelotvornih organizacija, tj. da su velike, složene organizacije najsnažniji instrumenti za društvene, političke i gospodarske promjene u svijetu politike. Te im organizacije mogu biti temelj političke moći koja ih štiti od protivnika i služi kao poluga za utjecaj na važne političke sudionike kao što su zakonodavci. Sljedeća osobina javnog poduzetnika jest da na okolinu ostavlja dojam kako posjeduje znanja i sposobnosti da ostvari jedinstvene zadaće, koje niti jedan drugi element političkog sustava nije u stanju ostvariti. Na kraju, poduzetnici šire svoje "vlasništvo" na područjima javnih politika.

Svi javni poduzetnici ne djeluju u takvim razmjerima. No, svi su imali sljedeće osobine: političke vještine u smislu djelotvornog manevriranja unutar okoline relevantne za njihovu politiku; menadžerske i voditeljske vještine koje uključuju: sposobnost planiranja, organiziranja, jasnog komuniciranja, motiviranja osoblja, utvrđivanje realističnih ciljeva, poznavanje politike agencije, stručnost u svojem području, poštenje, iskrenost i razumijevanje; tehničko znanje u raznim poljima svojeg rada i strategiju u ostvarivanju svojih ciljeva. Promatrajući njihove osobnosti, koriste se sljedeći termini: neporočnost, moralnost, poštenje, pouzdanost, etičnost i smisao za humor.

Na kraju evo sažetog prikaza osobina javnog (*policy*) poduzetnika: raspolaganje pravom ili moći da bude slušan

i nazočan u javnosti, što može imati tri moguća izvora: 1. stručnost (legitimna interpretacija stručnih dimenzija problema); 2. pravo i sposobnost da se govori u ime i za druge (vođe interesnih skupina i političkih stranaka) i 3. nositelj moćnih formalnih položaja u političkom sustavu. Uspješni javni poduzetnici raspolažu kombinacijom političkih vještina (pregovaračkim osobinama i širokim krugom veza) i stručnog znanja te moraju biti uporni. Oni su uvijek spremni na “prodaju” svoje ideje, spremni da ulažu na nekom području javne politike te da se prilagode novim okolnostima.

Prikaz navedenih osobina i vještina koje se traže od strateških menadžera, odnosno javnih (*policy*) poduzetnika ne znači ignoriranje situacije u kojoj se nalaze: koje će osobine ili vještine biti presudne ovisi o zatečenoj situaciji.

U globaliziranoj, dinamičnoj okolini te su osobine ograničene sljedećim čimbenicima: “ovisnošću o mikro-problematički – uglavnom ekonomskom racionalnošću, nedostatkom povijesne i komparativne dubine; zanemarivanjem psiholoških i komunikacijskih čimbenika; dopuštanjem dodatnih obilježja kao što je ograničen i pojednostavljen pojam racionalnosti, što zauzvrat čini planiranje i politiku u upravljačkom i komunikacijskom kontekstu uskom”.

Od razmatranja osobina vođa koje su poželjne u danom kontekstu, čini se ipak da je djelotvornije upozoriti na nužnost promjene kulture organizacije koja je usmjerena na rezultate u uvjetima turbulentne okoline, posebno pojačane procesom globalizacije, kao i na ulogu vođa koju možemo okarakterizirati kao prijelaz s kulture zapovije-

danja i kontrole na kulturu u kojoj su menadžeri oni koji vode, omogućuju i podučavaju. Nazivi koji se pritom koriste, da bi se označilo novu kulturu, u smislu vođenja su: vođenje usmjereno na podređene (*subordinate-centered leadership*) nasuprot vođenju usmjerenom na šefove (*boss-centered leadership*), kojim se podređenima daje veća sloboda i mogućnost sudjelovanja u procesu odlučivanja; dvosmjerna komunikacija – od vrha prema dolje i obratno (*top-down* i *bottom-up*) – kojom se zamjenjuju naredbe s hijerarhijskog vrha. Kao što je već spomenuto, traži se timski način rada, koji u najmanju ruku ozbiljno potiskuje hijerarhiju, a može je i isključiti. U svakom slučaju, radi se o participativnom menadžmentu, odnosno vođenju.

## 5. “Kultura izvođenja” i upravljanje ljudskim resursima

Da bi se izgradila “kultura izvođenja” (*performance culture*) orijentirana na rezultate, viziju organizacije treba podijeliti sa svim njezinim članovima odgovorom na pitanje: tko smo mi i kuda idemo; utvrđivanjem skupa zajedničkih vrijednosti, kodeksom ponašanja i traženih sposobnosti za organizaciju kako bi se razjasnila očekivanja o odgovarajućem organizacijskom ponašanju – “ovako se kod nas obavlja posao”; poštivanjem i uzimanjem u obzir povijesti organizacije i dosadašnjeg uspjeha u svakoj fazi provođenja programa; smanjivanjem neizvjesnosti otvorenim i poštenim komuniciranjem sa zaposlenima u svako doba; stjecanjem povjerenja uz poštivanje preuzetih obveza i razvojem sustava koji održava i nagrađuje razmišljanje i ponašanje orijentirano na rezultate.



Izmijenjena kultura organizacije traži i novi pristup u upravljanju ljudskim resursima, koji se temelji na poticaju, ohrabrivanju i priznavanju napora pojedinaca uz istodobno sustavnu ustrajnost na jačanju timskog rada.

Na području upravljanja ljudskim resursima sve se više ističe model “strateškog upravljanja ljudskim resursima”, koji čini potporu strateškom poslovnom planu organizacije. U okviru strateškog menadžmenta upravljanje ljudskim resursima\* postaje jedan od puteva kojima organizacija ostvaruje svoje strateške ciljeve. “Strateški menadžment ljudskim resursima (SHRM način je na koji organizacija ostvaruje svoje strateške ciljeve djelotvorno upravljajući svojim osobljem.” Tim se odnosom uspostavlja vertikalna strateška integracija, a druga horizontalna dimenzija integracije odnosi se na veze među aktivnostima koje čine upravljanje ljudskim resursima. Aktivnosti koje čine upravljanje ljudskim resursima su: planiranje ljudskih resursa, analiza poslova, zapošljavanje i izbor osoblja, upravljanje izvedbom i ocjena, plaćanje, učenje i usavršavanje, smanjenje poslova i radni odnosi. Horizontalna integracija posebno se ističe između analize poslova kao središnje aktivnosti upravljanja ljudskim resursima i svih ostalih navedenih aktivnosti.

Planiranje ljudskih resursa utvrđuje potrebe za osobljem na razini organizacije. Analiza poslova prevodi te potrebe u sadržaj pojedinog posla i sposobnosti koje se traže od osobe koja će taj posao obavljati. Analiza posla

---

\* Na resursima utemeljen pogled, sugerira da se organizacije razlikuju po resursima kojima raspolažu i načinu na koji njima upravljaju. Uspješne organizacije imaju superiorne resurse i njima dobro upravljaju.

bit će temelj: za izvještavanje o poslu perspektivnih kandidata, za odluku koji će kandidati biti pozvani za uži izbor, za način na koji će se osmisliti ta faza i odluku koji će kandidat biti izabran.

S gledišta menadžmenta putem rezultata – menadžment izvođenjem i ocjena čine najvažniji element upravljanja ljudskim resursima. Najčešće se u određivanju ciljeva i rezultata koje treba ostvariti polazi od analize poslova.

Ocjenjivanje u novije doba ima više dimenzija: mjerenje rezultata te mogućnost za poboljšanje izvođenja putem dodatnih sredstava ili usavršavanjem. Orijehtacija na ocjenjivanje rezultata ne bi smjela zanemariti i određena ponašanja i osobine osoblja, pri čemu se posebno ističe ponašanje u skladu s vrijednostima organizacije i njezinim kodeksom ponašanja, te posjedovanje sposobnosti u smislu općih obilježja, tipa, razine i količine vještina i ponašanja za koja se očekuje da ih osoblje može izraziti kako bi organizacija mogla ostvariti svoje buduće ciljeve.

Ocjenjivanje traži sudjelovanje onih čiji se rad ocjenjuje; ono se provodi putem intervjuja koji mora biti konstruktivan tako da potiče na učenje, razvoj, a kod osoblja pojačava “vlasništvo” nad poslom, potičući ih da govore o svojim osjećajima i stajalištima jednako kao i o samom izvođenju, da otkrivaju praktična rješenja; povratna informacija se treba usredotočiti na ponašanje, a ne na osobna svojstva, a informacije treba prikazati tako da se ocijenjena osoba ne osjeća podcijenjenom ili krivom. Ako se radi o slabom izvođaču, dijalog nije moguć, pa treba prihvatiti strategiju u kojoj, ako osoba nije sposobna ustanoviti vlastite slabosti, treba dati informaciju i čekati odgovor kako bi se zajednički postiglo rješenje. U vrlo teškim slučajevi-

ma treba upozoriti na slabosti i sredstva kojima se mogu prevladati. Ne prihvaćaju li takvu ocjenu, treba ih uvjeriti na potrebu promjene prije nego li se potakne disciplinski postupak.

Širenje kruga ocjenjivača poznato pod nazivom “ocjena 360°” (*360° appraisal*), proizlazi iz ideje da se dobiva “potpuno zaokružena” slika izvođenja svakog zaposlenika. Radi se o uključivanju u ocjenu svih zainteresiranih, kao što su suradnici (*peers*), podređeni, unutarnji i vanjski korisnici (kupci). To se ocjenjivanje najčešće provodi putem standardnih obrazaca i daje dodatne informacije o izvedbi osoblja. Intervjue treba shvaćati kao sažetak cjelogodišnje aktivnosti. Oni ne smiju biti nikakvo iznenađenje za osobu koju se ocjenjuje jer je obilježje djelotvornog menadžmenta da s osobljem raspravlja o problemu čim se on pojavi i da dobro povratno informiranje mora biti učestalo i pravodobno.

Učenje i usavršavanje neobično je važan element upravljanja ljudskim resursima i može se definirati kao proces koji potiče učenje uz pomoć planiranog i usmjerenog puta unutar organizacijskog konteksta i koji “dodaje vrijednost” (*adds value*) pojedinačnom razvoju osoblja i ciljevima organizacije. Učenje i usavršavanje treba usmjeriti na poboljšanje izvođenja, a ne na promaknuće u stjecanju formalnih kvalifikacija, kako bi služili kao odgovor na nedostatke u izvođenju koji su otkriveni tijekom ocjene izvođenja. Utvrđeni nedostaci mogu biti osnova za određivanje potreba učenja i usavršavanja na razini organizacije, posla ili pojedinca. Na razini organizacije, potrebe za učenjem mogu proizaći iz: pritužbi korisnika, visokih troškova održavanja, pretjeranih gubitaka, nedostatka surad-

nje između osoblja, nedjelotvornog sustava menadžmenta, slabe motivacije, izostanaka s posla i neprihvatljive razine kratkoročnih bolovanja, visokog stupnja nezgoda na radu te ukupnog kašnjenja u cijelom radnom sustavu. Na razini posla radi se o stupnju analize posla, tj. utvrđivanja zadataka i potrebnog znanja i vještina za njihovo obavljanje. Razina pojedinca izravno je vezana za menadžment izvođenjem i ocjenu, kako bi se ispravili nedostaci konkretne izvedbe, no može nadilaziti okvire sadašnjeg posla i uzeti u obzir napredak u karijeri. Percepcija potreba za učenjem može se razlikovati kod raznih subjekata: menadžera, trenera i pojedinaca koji su obuhvaćeni programom učenja. Najčešći obrasci za ocjenjivanje imaju odjeljak u kojem se utvrđuju potrebe za učenjem, koje su posljedica sporazuma menadžera i osobe koju se ocjenjuje. Nakon utvrđivanja potreba donosi se plan učenja i utvrđuje ocjenjivanje procesa učenja.

Učenje može biti usmjereno na novopridošlo osoblje – mlade zaposlenike – ili na stjecanje specifičnih vještina: fizičkih, tehničkih, činovničkih, profesionalnih, usavršavanja iz sigurnosti na radu i razvoj menadžmenta.

Suvremeno poimanje učenja daje prednost učenju na poslu koje je iskustveno orijentirano, tj. polazi od konkretnog iskustva preko promatranja i razmišljanja do oblikovanja apstraktnih pojmova i generalizacija te, konačno, njihova testiranja u novoj situaciji. Pri tome je bitno da menadžer spozna kako je njegova prva i najvažnija odgovornost – razvoj osoblja.

U ocjenjivanju rezultata učenja najvažnije je utvrditi promjene u ponašanju kao posljedicu učenja, pri čemu menadžer zajedno s osobljem treba osigurati mogućnost

da se naučeno primijeni i učvrsti u organizaciji. Potrebno je stalno ohrabrivanje, učvršćivanje i potpora organizacije da bi se osigurao transfer naučenog u radnu sredinu. Suvremena politika na ovom području mogla bi se svesti na potrebu da se usavršava sve šire i više nego ikad prije. Stalno usavršavanje, stalno učenje i stalno poboljšavanje nisu samo poželjni, nego i nužni, kako bi se osigurala mogućnost zapošljavanja tijekom cijelog radnog vijeka.

U spomenutim okolnostima sve većeg suparništva unutar javnog sektora i između javnog i privatnog sektora – smanjenje poslova u organizaciji postaje element upravljanja ljudskim resursima koji mora biti vertikalno integriran u opću strategiju organizacije i SHRM-a, gdje se na potrebu za novim, točnije viškom dosadašnjih poslova, gleda s pozicija ciljeva koje organizacija želi ostvariti u budućnosti. U svakom slučaju, planiranjem za budućnost moglo bi se izbjeći stvaranje poslova koji na dulji rok nisu održivi. Time se ne može riješiti pitanje poslova koji su postali suvišni u sadašnjem vremenu. Utvrđivanje suvišnih poslova, odnosno viška osoblja, vrlo je složen i osjetljiv proces, s teškim socijalnim i psihološkim posljedicama, koje se donekle mogu ublažiti: osposobljavanjem putem obrazovanja i usavršavanja za nove poslove, uzimanjem novog osoblja na ugovorom ograničeno vrijeme, radom sa skraćenim vremenom – što pridonosi prilagodljivosti rada, obvezatnim odlaskom u mirovinu s određenom životnom dobi, suspenzijom automatskog napredovanja, zamrzavanjem plaća i, konačno, dobrovoljnim ili prisilnim odlaskom s posla koji može biti ublažen većim ili manjim kompenzacijama.



Zdravko Petak

# Proračun u lokalnoj samoupravi: sredstvo kreiranja javnih politika

## 1. Uvod

Proračun, kao ključni dokument na osnovi kojeg se može rasčlaniti djelovanje neke razine vlasti, u stručnoj se literaturi može razmatrati s različitih stajališta – s financijskog, makroekonomskog, političkog, sociološkog, pravnog. Svaki od tih pristupa ističe neku dimenziju proračuna, koja se sa specifičnog stajališta može učiniti najvažnijom ili čak jedino vrijednom razmatranja. Tako će, primjerice, razmatranje proračuna sa stajališta financijskog menadžmenta uzeti u obzir isključivo različite tehnike izrade proračuna kao financijskog plana, bez njegova kontekstuiranja u makroekonomski ili politički kontekst. S druge pak strane, razmatranje proračuna isključivo s pravnog stajališta očitovat će se u navođenju pravnih propisa koji određuju izradu proračuna bez odgovarajućeg razmatranja alternativnih tehnika financijske analize, ili pak političke dimenzije proračuna izražene u odnosu izvršne i predstavničke vlasti.

Zbog toga se u ovome pregledu uloge proračuna u lokalnoj samoupravi ne želi dati viđenje proračuna zasnovano isključivo na jednom od prethodno spomenutih pristupa, već njegovo viđenje koje će uzeti u obzir različite elemente o kojima ovisi sam proračun. Sve to, opet, treba dovesti do razumijevanja proračuna kao ključnog sredstva za kreiranje lokalnih politika. Pitanje na koje se želi odgo-

voriti u nastavku teksta usmjereno je stoga prije svega prema sljedećem: u kojoj se mjeri iz proračuna može isčitati smjer razvoja lokalnih javnih politika – poput politike komunalnog, ekonomskog ili kulturnog razvoja. Osnovno pitanje u tako postavljenom stajalištu nadalje glasi: kako da se raspoloživim sredstvima ostvare proklamirani ciljevi lokalne politike? Kojih se kriterija pri tome valja držati i je li njih moguće racionalno odrediti? U nastojanju da odgovorimo na ta pitanja poslužit ćemo se pristupima proračunu koji prikazuju njegove različite dimenzije, od dimenzije političke moći do njegova tretiranja kao sredstva financijskog menadžmenta.

U radu ćemo pri tome razmotriti četiri tematske cjeline: 1. uloga proračuna kao političkog sredstva; 2. uloga proračuna kao sredstva kreiranja lokalne strategije razvoja, odnosno, javnih politika; 3. uloga različitih tehnika modernog javnog menadžmenta u pripremi proračuna; 4. praktične smjernice za reformu lokalne proračunske politike u Hrvatskoj.

U prikazu uloge proračuna na lokalnoj razini samo ćemo se djelomično osloniti na njegovu makroekonomsku dimenziju i pitanja, o primjerice, deficitu opće države u fiskalnoj potrošnji, a jednako tako i na pravna pitanja u vezi s proračunom, kao što su odredbe Zakona o proračunu.

## 2. Proračun kao sredstvo politike

Američka politologinja Irene S. Rubin u udžbeniku *Politika javnog budžetiranja* navodi nekoliko značajki proračuna kao političkog sredstva. Sažeto govoreći, istakla je sedam bitnih dimenzija proračuna kao političkog sredstva:



Prvo, proračun odražava buduće poteze vlasti, tj. vjerojatnost da će vlada nešto učiniti, odnosno da neće učiniti. Čitanjem proračunskog dokumenta moguće je ustanoviti koja će dobra i usluge vlada tretirati kao javna, a koja će prepustiti tržištu, tko će imati veće, a tko manje koristi od proračunskih sredstava.

Drugo, proračunom se određuju prioritete vlasti: koliko, primjerice javnog novca treba usmjeriti na financiranje vojske, a koliko na fundamentalna znanstvena istraživanja, koliko će se proračunskog novca usmjeriti u sjeverni, a koliko u južni dio zemlje. Proračunski proces posreduje između skupina i pojedinaca koji žele različite stvari od države te određuje što će tko dobiti.

Treće, proračun ukazuje na relativni odnos odluka donesenih zbog zadovoljavanja interesa birača u izbornim jedinicama i odluka vođenih načelima efikasnosti i efektivnosti te širim nacionalnim interesima.

Četvrto, proračunskim se procesom omogućuje povezivanje preferencija birača i rezultata vladinih odluka. Na taj se način proračun pokazuje kao snažno sredstvo demokratske odgovornosti prema građanima, koji stjecanjem slike o tome kamo odlazi njihov novac dobivaju mogućnost ograničavanja vlasti.

Peto, proračun odražava preferencije građana spram različitih oblika i razina oporezivanja, odnosno ukazuje na sposobnost pojedinih skupina poreznih platiša da prebace teret oporezivanja na druge skupine.

Šesto, proračun djeluje kao zamašnjak fiskalne politike, utječući na ključne makroekonomske agregate, poput, primjerice ukupne razine zaposlenosti.

Sedmo, proračunski proces pokazuje koliku političku moć imaju različite skupine i organizacije koje utječu na veličinu i strukturu proračuna.

Uloga politike (*politics*) u proračunskom procesu može se, pri tome, ostvariti na različite načine, koje je Rubin označila kao: 1. reformizam, 2. inkrementalizam, 3. dominaciju interesnih skupina, 4. dominaciju procesa i 5. kreiranje politika. Glavne značajke ovih pristupa su:

1. Reformizam – Politika i proces budžetiranja smatraju se oprekom. Budžetiranje se promatra na tehnički način, kao stvar u kojoj glavnu riječ trebaju voditi stručnjaci za financijski menadžment. Upletanje politike u kreiranje proračuna drži se neželjenom stvari, jer odlučivanje o proračunu čini neracionalnim. Prirodnu potrebu za nekom vrstom promjene dotadašnje prakse kreiranja proračuna naziva se reformizmom – promjenom koju inicira politička instanca, najčešće nakon što preuzme vlast. U manjoj mjeri se taj sukob manifestira prilikom ponovnog izbora vladajuće političke garniture.

2. Inkrementalizam – Promatra kreiranje proračuna kao niz sukcesivnih pregovara između aktera (*stakeholders*) koji sudjeluju u proračunskom procesu. Pri tome se u obzir ne uzimaju samo stajališta izvršne i predstavničke vlasti, upravnih tijela, već i svih ostalih aktera, dakle, cjelokupna horizontalna *policy* dimenzija, poput, poslovnih udruženja, korisnika javnih usluga, poslovnog sektora, sindikata itd.

3. Dominacija interesnih skupina – Interesne skupine, posebice različite vrste interesa vezanih uz poslovni sektor, imaju dominantnu ulogu u proračunskom procesu.

Unutar takvog viđenja mogu se pojaviti veliki dobitnici i gubitnici u procesu kreiranja proračuna, a konflikt je znatno oštrije nego u inkrementalističkom modelu.

4. Proračunski proces – U središtu ovog pristupa je formalno-pravna uloga različitih aktera u proračunskom procesu. Cjelokupna pozornost usmjerena je na proračunski ciklus i uloge koje, primjerice, izvršna i predstavnička vlast imaju u cijelom procesu. Pristup je usmjeren na ravnotežu između različitih grana vlasti.

5. Kreiranje javnih politika – U središtu ovog pristupa kreiranju proračuna su sustavne rasprave o javnim politikama koje trebaju uslijediti nakon prihvaćanja proračuna. Odgovor na pitanje na koji način, primjerice, oblikovati nacionalnu ili lokalnu obrazovnu ili socijalnu politiku, valja stoga potražiti u strukturi proračuna koji se predlaže. Politika, prema ovome pristupu, preko proračuna treba naznačiti *trade-off* između glavnih stavki programa, primjerice, između socijalne politike i javne sigurnosti. Ovaj model uvažava ulogu proračuna u odlučivanju o javnim politikama.

### 3. Kriteriji izrade proračuna

Na osnovi prethodno rečenog mogao bi se izvesti općeniti uvid u osnovne značajke proračunskog procesa promatranog sa stajališta politike. No, kreiranje samog proračuna je mnogo kompleksnija aktivnost, koja se ne može vrednovati samo sa stajališta politike, neovisno je li riječ o nacionalnoj ili lokalnoj razini političkog života. Kriteriji o ko-

jima valja voditi računa prilikom kreiranja proračuna mogu biti različiti – politički, u smislu ostvarivanja određenih ciljeva koje politika želi ostvariti; financijski, u smislu tehnika financijskog menadžmenta primijenjenih u stvaranju proračuna; operativni, u smislu redoslijeda upravnih aktivnosti koje valja ostvariti prilikom kreiranja proračuna; komunikacijski, u smislu upotrebe proračuna kao komunikacijskog sredstva između različitih aktera na koje se odnosi proračun.

### **3.1. Proračun kao *policy* dokument – sredstvo za ostvarivanje lokalnih politika**

Proračun u ovome aspektu treba sadržavati nekoliko bitnih kriterija želi li ga se uvažiti kao dokument koji vodi k realiziranju politika lokalne zajednice.

1. Prije svega, potrebno je da se u proračunu vidi jasna formulacija dugoročnih ciljeva. Ciljevi trebaju biti vezani uz jasne mjere njihova ostvarenja. Dobro je ako se pri izradi proračuna istakne nekoliko sektorskih grupa ciljeva, kao što su primjerice, razvoj poslovnih zona, razvoj turizma, razvoj komunalne infrastrukture, integracija mladih u život lokalne zajednice i slično. Ciljevi bez operativnih mjera čine proračun promatran s *policy* stanovišta nepotpunim dokumentom.

2. Osim iskazivanja dugoročnih ciljeva neke lokalne samouprave, dobro je ako se u proračunskome dokumentu istaknu i kratkoročne mjere. Riječ je o mjerama koje mogu biti financijske i/ili programatske. Tako se primjerice, unutar takvih mjera može uklopiti nova politika lokalnih poreza i neporeznih prihoda, koja može stvoriti novu

klimu u određenoj jedinici lokalne samouprave. Smanjivanje nekih lokalnih poreza ili korisničkih naknada može biti poruka te vrste.

3. Treći moment koji obvezno mora saržavati proračunski dokument promatran s *policy* stanovišta odnosi se na organizacijske jedinice. Svaka organizacijska jedinica treba imati jasno istaknute ciljeve i mjere za ostvarivanje politike u svojoj domeni. Mjere trebaju biti što preciznije postavljene. Poželjno je da se podastru, primjerice, precizne količine opreme i materijala koji će biti upotrijebljen, broj radnih sati koji će se potrošiti za provođenje predviđenih mjera itd.

4. Četvrti i posljednji *policy* kriterij koji treba biti sadržan u proračunu odnosi se na proračunsku poruku. Proračunska poruka treba iskazati koncizno i jasno stajalište lokalne samouprave o načinu ostvarivanja nekog važnog cilja za konkretnu lokalnu jedinicu ili pak generalni odnos prema nekoj skupini mjera, primjerice – u novoj se fiskalnoj godini neće povećavati lokalni porezi i korisničke naknade i tome slično.

### **3.2. Tehnike financijskog menadžmenta i sastavljanje proračuna**

Svaki proračun, pa tako i proračun neke jedinice lokalne samouprave moguće je uobličiti prema različitim sustavima sastavljanja. U suvremenom financijskom menadžmentu postoji nekoliko različitih sustava sastavljanja proračuna, od kojih ćemo u ovome radu upozoriti na četiri najtipičnija.

### 1. Proračun po rednim stavkama (*line-item budget*)

Riječ je o najjednostavnijem načinu sastavljanja proračuna, u kojem se rashodi navode prema kupljenim dobrima i uslugama, a općenito je u potpunosti usmjeren na puko evidentiranje onoga što je nabavljeno proračunskim novcem. Generalna orijentacija na taj način sastavljenog proračuna je na isticanju kontrole i odgovornosti, a ne na kvaliteti upravljanja i svemu onome što sa sobom nosi novi javni menadžment.

### 2. Proračun vezan uz uspješnost (*performance budget*)

Proračun vezan uz uspješnost predstavlja neku vrstu inovacije u odnosu na tradicionalni način izrade proračuna prema rednim stavkama. U ovom načinu izrade proračuna rashodi se određuju prema radnom opterećenju i aktivnostima, što znači da je proračun u organizacijskom smislu usmjeren prvenstveno prema zadaćama koje treba ispuniti tijekom realizacije samog proračuna. Osnovna orijentacija ovakvog pristupa vezana je prije svega uz menadžment, a ne u tolikoj mjeri uz funkciju kontrole i odgovornosti.

### 3. Programski proračun (*program budget*)

Programski proračun je u velikoj mjeri vezan uz isticanje *policy pristupa* u kreiranju proračuna. Osnovna značajka takvog pristupa jest u tome da se proračunski rashodi što je preciznije moguće povežu s ciljevima, dakle, s ciljevima lokalnih javnih politika. U organizacijskome pogledu temeljni naglasak ovog pristupa je na postignućima, outputima do kojih se treba doći realizacijom predloženog proračuna. Orijetacija takvog pristupa izradi proračuna stoga je dominantno vezana uz planiranje, a ne u tolikoj mjeri uz menadžment.

#### 4. Proračun s nulte osnove (*zero-based budget*)

U ovome pristupu izradi proračuna riječ je o radikalnoj promjeni načela izrade proračunskog dokumenta. Temeljna značajka tog pristupa je da se svi programi dovode u pitanje te da je moguća potpuna preformulacija proračunskih stavki. Organizacijski naglasak takvog pristupa stoga nije u zadaćama koje treba izvršiti ili i u postignućima koja treba ostvariti, već u mijenjanju razina aktivnosti vezanih uz pojedine sektore. Na temelju takve orijentacije lokalna politika može u potpunosti ili u najvećoj mjeri napustiti neki skup aktivnosti, primjerice, financiranje sportskih klubova, i u potpunosti usmjeriti na taj način oslobođena sredstva za financiranje nekih drugih društvenih potreba.

#### SUSTAVI SASTAVLJANJA PRORAČUNA

Oblik	Značajke	Organizacijski naglasak	Orijentacija
<i>Line-item</i>	Rashodi prema kupljenim dobrima	Resursi koji se kupuju	Kontrola i odgovornost
<i>Performance</i>	Rashodi prema radnom opterećenju i aktivnostima	Zadaće koje treba izvršiti	Menadžment
<i>Program</i>	Rashodi povezani s ciljevima	Postignuća (outputi)	Planiranje
<i>Zero-base</i>	Svi programi dovode se u pitanje	Promjena razina aktivnosti	Menadžment

### **3.3. Proračun kao plan operativnih aktivnosti**

Proračunski dokument mora sadržavati nekoliko jasnih kriterija sa stajališta operativnog djelovanja koje je neophodno želi li se na kvalitetan način ostvariti proračun neke jedinice lokalne samouprave. Premda su kriteriji u ovoj skupini u velikoj mjeri povezani s kriterijima prethodne skupine, čini nam se da ih je potrebno posebno pobrajati.

1. Plan operativnih aktivnosti, usluga i funkcija – Potrebno je prije svega da se aktivnosti, usluge ili funkcije koje će poduzimati organizacijske jedinice jasno prikažu. Bez takvog prikaza nije moguće precizno mapirati odgovornost pojedinih tijela lokalne vlasti u implementaciji politika.

2. Mjerenje rezultata – Proračun treba sadržavati objektivne metode za mjerenje rezultata organizacijskih jedinica ili programa.

3. Prikaz organizacijskog ustrojstva – Ovaj kriterij pomaže utvrđivanju odgovornosti za pružanje pojedinih usluga za koje je odgovorna određena organizacijska jedinica.

### **3.4. Proračun kao komunikacijsko sredstvo**

Stavljanje ovog kriterija na posljednje mjesto ne znači da je riječ o nevažnom i posve marginalnom kriteriju sastavljanja proračuna. Moglo bi se, naprotiv, reći da upravo taj kriterij dobiva na sve većoj važnosti u koncipiranju lokalnih javnih financija. Od kriterija koji mogu poslužiti kao dobri komunikacijski alati valja istaknuti sljedeće pojedinačne kriterije:



1. Sažetak o glavnim stavkama – Na temelju ovog kriterija moguć je brzi pregled glavnih proračunskih stavki, pitanja, trendova i izbora fiskalnih instrumenata koji su učinjeni u određenoj lokalnoj zajednici.

2. Proračun u odnosu na druge oblike strateškog planiranja – Proračuni lokalne samouprave često ne sadrže jasan odnos prema drugim dokumentima od strateškog značaja za određenu lokalnu samoupravu, poput prostornog plana, planova dugoročne kapitalne izgradnje ili turističkog razvitka. Upravo je zbog dobrog komunikacijskog efekta potrebno jasno naznačiti ulogu proračuna jedinice lokalne samouprave prema takvim planovima. Plan, primjerice, stranog investitora da u određenom mjestu izgradi kupališno-rekreativni kompleks u vrijednosti od nekoliko desetaka milijuna eura, ne može proći bez odgovarajućeg korelata u proračunskom planiranju. Proračun takve jedinice lokalne samouprave mora sadržavati jasne mjere komplementarnosti spram predloženog investicijskog projekta. Primjerice, u kojoj mjeri će se povećati izdvajanje na održavanje i uređivanje okućnica, fasada i drugih stvari u mjestu koje nakon ostvarenje investicije postaje važnom turističkom destinacijom.

3. Prikaz proračunskog procesa – Dobar način da se podigne transparentnost proračunskog dokumenta jest da se u njegovu strukturu ugradi sažeti prikaz proračunskog procesa. Empirijska istraživanja o donošenju proračuna u predstavničkim tijelima područne i lokalne samouprave pokazala su da vrlo visoki postotak vijećnika ne pozanaje pouzdano različite faze proračunskog ciklusa. Znade li se da je riječ o ljudima koji donose odluke o razini javne potrošnje na lokalnoj razini, njihovo neznanje može proizročiti nemale političke troškove za žitelje te jedinice.

## 4. Praktični primjeri reforme lokalnih proračuna u Hrvatskoj

U zaključcima s radionica\* koje su se odnosile na izradu proračuna u lokalnoj samoupravi, sudionici su ukazali na niz problema s kojima se suočavaju jedinice lokalne samouprave na područjima od posebne državne skrbi. Stave li se problemi u kontekst četiriju kriterija koji su u radionici istaknuti kao osnova za planiranje proračuna – 1. *policy* dimenzija/dimenzija iz koje se vidi provođenje politike jedinice lokalne samouprave; 2. kriteriji sastavljanja proračuna i financijski menadžment; 3. organizacijska dimenzija; 4. komunikacijska dimenzija, moguće ih je grupirati u nekoliko kategorija:

### 4.1. Nemogućnost formulacije dugoročnih ciljeva proračuna

Jedinice lokalne samouprave (JLS) predugo čekaju na evaluaciju stručnih podloga i odobrenje za kapitalne investicije koje su obvezne tražiti od nadležnih ministarstava (Ministarstvo financija, Ministarstvo kulture itd.). JLS su često u situaciji da za pojedina odobrenja trebaju čekati po više godina, a da ne dobiju konačan odgovor. Takva situacija znatno otežava formuliranje dugoročnih ciljeva kao važnog segmenta *policy* dimenzije proračuna u lokalnoj samoupravi.

---

\* Radionice održane u sklopu projekta “Dobro upravljanje za područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj”.

*Mjera:*

Brojni sudionici su naglasili da bi rješavanju tog problema pomoglo osnivanje zasebne uprave pri Ministarstvu financija, koja bi bila zadužena za praćenje i evaluaciju kapitalnih investicija jedinica lokalne samouprave. Na taj način bi se moglo smanjiti vrijeme potrebno za evaluaciju i odobrenje projekata.

**4.2. Prihodna ograničenja i mali izvorni prihodi**

Najveći dio sredstava za financiranje JLS ostvaruju iz izvora nad kojima nemaju nadzor – ne određuju poreznu osnovicu, niti veličinu porezne stope (tzv. zajednički porezi). JLS na područjima od posebne državne skrbi ne bi imale praktički nikakvih koristi od daljnje decentralizacije takvih poreza, primjerice, poreza na dohodak, jer već i sada po osnovi posebnog zakona dobivaju natrag dio koji pripada središnjoj državi.

*Mjera:*

Nekoliko sudionika predložilo je povećanje udjela u prihodima od eksploatacije prirodnih sirovina na višu razinu. Trenutni prihodi, primjerice, po osnovi eksploatacije šuma, u visini od 2–3% ukupnih prihoda ostvarenih na području određene JLS (primjer “Hrvatskih šuma”), daleko su ispod razine koja se dobiva u nizu zemalja. Istaknut je primjer Kanade gdje takva naknada iznosi oko 30%.

**4.3. Kašnjenje smjernica za izradu proračuna**

Državna tijela često utječu na kvalitetu proračunskog procesa u JLS. Ministarstvo financija često sa zakašnjenjem

šalje smjernice za izradu proračuna (u kolovozu, umjesto početkom proljeća), što u bitnome otežava njegovu izradu.

*Mjera:*

Striktno držanje rokova u slanju smjernica za izradu proračuna, kao jamstvo kvalitetnog proračuna.

#### **4.4. Iznenadni prihodi koji potkraj godine stignu iz državnog proračuna**

Krajem godine JLS često dobiju iznenadne prihode, u obliku nerealiziranih stavki koje su bile u nadležnosti različitih tijela državne uprave. Ta sredstva često značajno pomognu JLS, ali zahtijevaju preoblikovanje proračunskog dokumenta, koji je već prošao sve instance u pripremi za konačno usvajanje.

*Mjera:*

Učinkovitije planiranje izvršenja stavki proračuna koje se odnose na JLS.

#### **4.5. Prijenos ovlasti bez osiguravanja financijskih izvora**

Proračun kao svojevrsno uputstvo za operativno djelovanje treba jasno naznačavati aktivnosti, usluge ili funkcije koje će poduzimati organizacijske jedinice unutar lokalne samouprave. Prijenos odgovornosti bez davanja financijskih ovlaštenja uzrokuje probleme vezane uz primjenu politike jedinice lokalne samouprave na specifične ciljeve i nastojanja organizacijskih jedinica. Umjesto da organizacijske jedinice u JLS imaju nedvosmislene obveze, pokri-

vene odgovarajućim prihodima, istaknuto je da im se često daju zadaće – ponovna elektrifikacija, izgradnja vodovodne mreže i dr., dakle infrastruktura povezana s obnovom ratom uništenih infrastrukturnih objekata – koje one nisu u stanju financirati.

*Mjera:*

Srazmjerno prenošenje nadležnosti (ovlasti) i financijskih sredstava.

#### **4.6. Kronični nedostatak stručnih kadrova**

Veliki problem u postizanju toga da proračun bude uputstvo operativnog djelovanja u kojem će se davati jasan prikaz djelovanja koja trebaju poduzeti organizacijske jedinice, odnosi se na kronični nedostatak stručnih kadrova. Dodatni problem u JLS jest činjenica da je broj radnih mjesta razmjerno ograničen i da je uža specijalizacija kadrova (financijsko planiranje, planiranje prostornog razvoja, društvene djelatnosti itd.) teško ostvariv cilj. Sve to ima značajne posljedice i za proračunski menadžment. Zaposleni u JLS moraju se baviti svime, od financija do prostornog razvoja, što onemogućava usmjeravanje kadrova isključivo na tehnike proračunskog planiranja.

*Mjera:*

Neovisno o prethodne rečenom, većina sudionika složila se s potrebom uspostave zasebne organizacijske jedinice koja bi se bavila planiranjem i upravljanjem proračunom. Jednako tako, istaknuta je važnost permanentnog obrazovanja u vezi s tim pitanjima.

#### **4.7. Nedostatak poticaja za suradnju JLS**

Ne postoji dovoljna suradnja JLS u pružanju određenih usluga za koje nemaju dostatnu kadrovsku ekipiranost, niti financijska sredstva.

*Mjera:*

Ministarstvo financija bi moglo određenim financijskim poticajima poticati suradnju JLS u pružanju takvih usluga, što bi i s postojećim fiskalnim kapacitetima omogućavalo višu razinu u pružanju takvih usluga.

#### **4.8. Nedovoljna razina poznavanja proračunske materije članova predstavničkih tijela u JLS**

Članovi gradskih ili općinskih vijeća u velikom postotku ne poznaju u dovoljnoj mjeri proračunsku materiju (istraživanja navode da preko 60 posto županijskih i gradskih vijećnika ne poznaje cjelinu proračunskog dokumenta), za čije donošenje su odgovorni.

*Mjera:*

U raspravi je istaknuta potreba kontinuiranog educiranja članova predstavničkih tijela o proračunskom procesu i budžetiranju na lokalnoj razini.

#### **4.9. Loša komunikacija s okolinom**

U raspravi je često isticano da je proračun često nedokučiv dokument za javnost, koji akteri u JLS koji nisu sudjelovali u njegovu donošenju ne mogu razumjeti na zadovoljavajući način.

*Mjera 1:*

Jedan od načina da se smanji to nerazumijevanje jest tiskanje sažetka proračuna u jednostavnoj formi letka, u kojem će na krajnje jednostavan način biti iskazano ono najbitnije što se godišnjim proračunom želi postići.

*Mjera 2:*

Opća transparentnost proračuna može se podići i većom participacijom građana u proračunskom procesu, posebno u onoj fazi koja prethodi raspravi u gradskom/općinskom vijeću. Istaknut je dobar primjer grada Crikvenice koji je takvom mjerom značajno unaprijedio kvalitetu proračunskog procesa.





Andreja Kusaković i Vjekoslav Bratić

# Planiranje proračuna i izrada financijskih planova lokalnih i regionalnih jedinica za razdoblje 2006.–2008.

---

## 1. Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 1150/02, 147/03, u daljnjem tekstu: Zakon o financiranju)) osnovni je zakon kojim se reguliraju vrste i izvori javnih prihoda za financiranje javnih rashoda iz samoupravnog djelokruga općina, gradova i županija, njihova raspodjela između razina lokalne i područne (regionalne) samouprave, osnovica, obveznik i stopa te donja i gornja granica unutar kojih se propisuju porezi, oslobođenja od plaćanja te obračun i način plaćanja poreza.

**Izvori prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su sljedeći.**

### I. Županija

a) **Vlastiti izvori sredstava županije jesu:** prihodi od vlastite imovine, županijski porezi, novčane kazne i

oduzeta imovinska korist za prekršaje, koje same propišu, drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

b) **Županijski porezi jesu:** porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre.

## II. Gradovi i općine

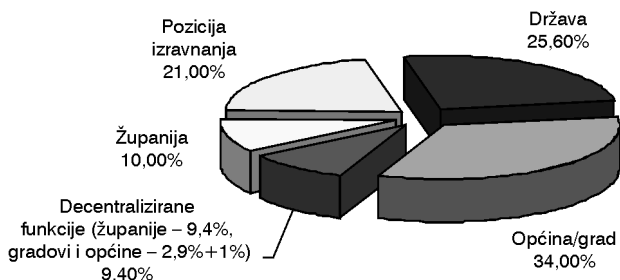
a) **Vlastiti izvori sredstava općine i grada jesu:** prihodi od vlastite imovine, općinski odnosno gradski porezi, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu, upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom, boravišne pristojbe u skladu s posebnim zakonom, komunalne naknade, doprinosi i druge naknade utvrđene posebnim zakonom, naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina, drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

b) **Općinski ili gradski porezi jesu:** prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene poduzetničke nekretnine, porez na neizgrađeno građevno zemljište, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina.

## III. Zajednički porezi i njihova raspodjela između države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave:

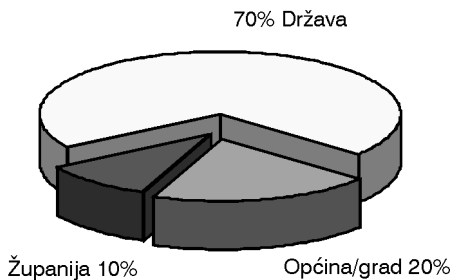
### a) porez na dohodak:

– udio države 25,6%, udio grada i općine 34%, udio županije 10%, udio Grada Zagreba 47%, udio pomoći izravnjanja iz državnog proračuna za decentralizirane funkcije 21%



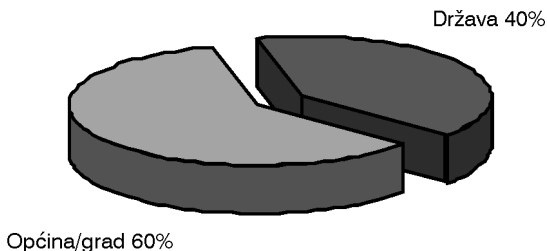
### b) porez na dobit

– udio države 70%, općine i grada 20%, županije 10%,  
udio Grada Zagreba 30%



### c) porez na promet nekretnina

– udio države 40%, općine i grada 60%



**d) Dodatni udjeli poreza na dohodak jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za decentralizirane funkcije – uz točku a) porez na dohodak**

Općinama, gradovima i županijama koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija osiguravaju se sredstva ustupanjem dodatnih udjela u porezu na dohodak po fiksno utvrđenim udjelima i to za:

- osnovno školstvo 2,9%
- srednje školstvo 2,0%
- za centre za socijalnu skrb 0,4%
- za domove za starije i nemoćne osobe 1,6%
- zdravstvo 2,5%
- javne vatrogasne postrojbe 1,0%

Zakonom i Uredbom Vlade o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja iz državnog proračuna za određenu godinu, propisano je da se iz sredstava pomoći izravnjanja u državnom proračunu Republike Hrvatske osigurava općinama, gradovima i županijama razlika nedostajućih sredstava za pokriće obveza utvrđenih za svaku godinu, a u skladu s odlukama o minimalnom financijskom standardu za svaku decentraliziranu funkciju. Kriteriji i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda u određenoj godini propisuju se odlukama Vlade za kalendarsku godinu.

**e) Posebnim zakonima su propisani i drugi zajednički prihodi koji se dijele između države i lokalnih razina i to:**

- spomeničke rente,
- naknade za koncesiju za crpljenje mineralnih i termalnih izvora,

- naknade za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu,
- prihod od prodaje poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu,
- naknada za iskorištavanje mineralnih sirovina.

## **2. Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Proračun je akt jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (članak 3. točka 44. Zakona o proračunu). Proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela. Opći dio čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja, a posebni dio se sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe. Takav proračun izrađen po programima trebao bi široj javnosti, građanima kao i predstavničkim i izvršnim tijelima predočiti što pojedina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planira raditi, kako koristi raspoloživa sredstva te koliko uspješno provodi planirane programe. On omogućava i ispravak pogrešno donesenih odluka o alokaciji proračunskih sredstava, a na temelju korištenja pokazatelja uspješnosti. Uz razvoj pokazatelja uspješnosti, potrebno je da lokalne jedinice ozbiljnije pristupaju modelu višegodišnjeg planiranja proračuna kako bi se svaki program mogao promatrati u određenom vremenskom razdoblju.

## **2.1. Opći dio proračuna**

Pri definiranju općeg dijela proračuna potrebno je istaknuti da se u proračunu svi prihodi i primici koji pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i svi njihovi rashodi i izdaci za pojedine namjene, iskazuju prema bruto načelu. Sljedeće bitno načelo je uravnoteženost proračuna – ukupni prihodi i primici trebaju pokrivati ukupne rashode i izdatke. Za pravilno uravnoteženje proračuna potrebno je uključiti i viškove/manjkove prenesene iz prethodnih godina.

## **2.2. Posebni dio proračuna**

Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću proračunsku godinu.

U posebnom dijelu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave rashode i izdatke iskazuju raspoređene po programima (aktivnostima i projektima) unutar razdjela/glava (u skladu s njihovom organizacijskom klasifikacijom).

Upravni odjeli (koji su razdjeli u organizacijskoj klasifikaciji lokalnih jedinica) konsolidiraju prijedloge financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti te izrađuju prijedloge financijskih planova u skladu s prihodima koji im pripadaju.

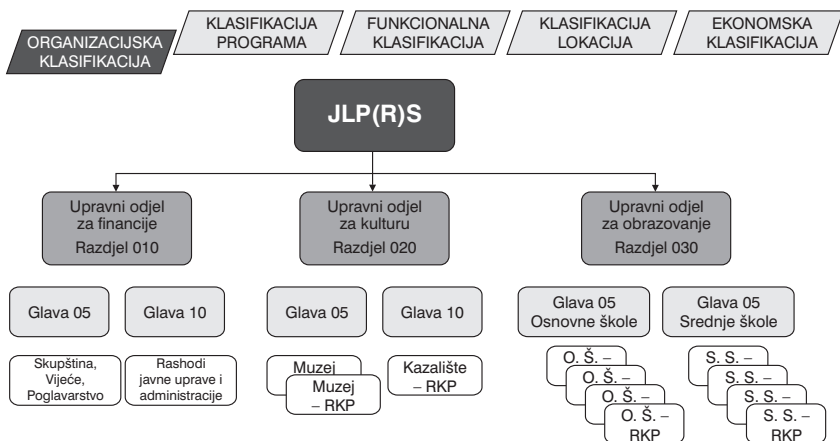
## **3. Proračunske klasifikacije**

Prihodi, primici, rashodi i izdaci u procesima planiranja, izvršavanja, računovodstveno evidentiranje i izvještava-

nja iskazuju se prema proračunskim klasifikacijama. Proračunske klasifikacije jesu organizacijska, programska, funkcijska, ekonomska, lokacijska i izvori financiranja.

### 3.1. Organizacijska klasifikacija

Organizacijska klasifikacija uspostavlja se definiranjem razdjela, glava i proračunskih korisnika. Razdjel se sastoji od jedne ili više glava, a glava pripada samo jednom razdjelu. Glava se sastoji od jednog ili više proračunskih korisnika, a proračunski korisnik pripada samo jednoj glavi. Najniža razina organizacije klasifikacije je razina proračunskog korisnika. Proračunski korisnici navedeni su u popisu korisnika proračuna donesenom na temelju Pravilnika o korisnicima proračuna i o vođenju registra korisnika proračuna (NN 80/04). Popis korisnika proračuna svake se godine do kraja svibnja objavljuje u Narodnim novinama.



## 3.2. Programska klasifikacija

Programska klasifikacija sadrži programe i njihove sastavne dijelove: aktivnosti, tekuće i kapitalne projekte, definirane u skladu s nacionalnim strategijama, ciljevima i zadacima korisnika proračuna. Planiranje proračuna u skladu s programskom klasifikacijom znači prikazati rashode unutar aktivnosti i projekata, a aktivnosti i projekte zatim prikazati kroz programe, postaviti ciljeve koje program mora zadovoljiti te definirati indikatore uspješnosti izvršenja, odnosno postizanja ciljeva. Programska klasifikacija uspostavlja se definiranjem glavnih programa, programa, aktivnosti i projekata. Glavni program se sastoji od jednog ili više programa, a program pripada samo jednom glavnom programu. Program je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkoga cilja. Program se sastoji od jedne ili više aktivnosti i/ili projekata, a aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu. Odgovornost za provođenje programa pripada razdjelu, a program se provodi u jednoj ili više glava toga razdjela. Trajanje programa određeno je postojanjem zakonske osnove za uvođenje i trajanje programa te postojanjem proračunskog korisnika.

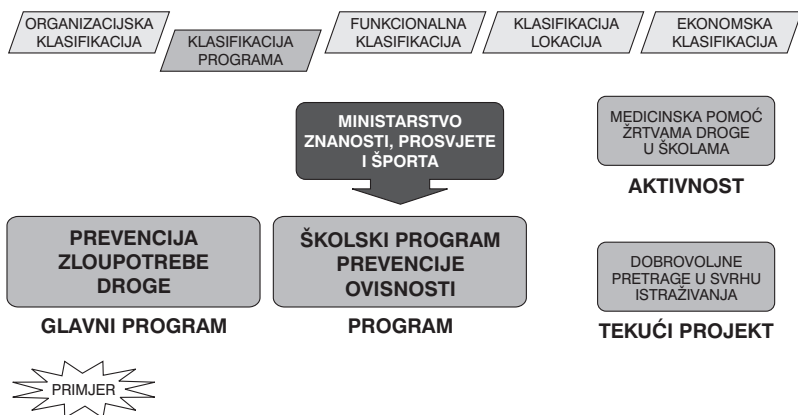
**Glavni program** je iznad organizacijske klasifikacije i može se provoditi u više različitih ministarstava. Glavne programe definira Ministarstvo financija – Državna riznica i oni proizlaze iz strategija Vlade Republike Hrvatske.

**Program.** Pripadnost programa glavnom programu određuju razdjeli korisnika proračuna i on se veže uz organizacijsku jedinicu koja je njegov nositelj. Za programe je važno da se mogu locirati u točno određenu organizacijsku



jedinicu kako bi se moglo definirati ovlaštenje i odgovornosti.

**Aktivnosti i projekti** su analitika programa. Osnovna razlika među njima je da su aktivnosti trajne, a projekti povremeni. Važno je istaknuti da razlika nije u tome da su projekti kapitalni, a aktivnosti tekuće jer npr. povremeno organiziranje neke konferencije ili seminara je projekt, a ne aktivnost. Svaka aktivnost i projekt imaju svoj proračun te je ispod njih ekonomska klasifikacija odnosno praćenje rashoda i izdataka.



### 3.3. Funkcijska klasifikacija

Funkcijska klasifikacija, preuzeta od međunarodne klasifikacije Ujedinjenih naroda (COFOG), označava klasifikaciju funkcija države. Sadržava 10 osnovnih funkcija države prema kojoj se raspoređuju rashodi i transakcije na

nefinancijskoj imovini. Funkcijska klasifikacija sadrži aktivnosti, odnosno projekte korisnika proračuna razvrstane prema njihovoj namjeni.

### **3.4. Ekonomska klasifikacija**

Ekonomska klasifikacija sadrži prihode i primitke po prirodnim vrstama te rashode i izdatke prema njihovoj ekonomskoj namjeni. Brojčane oznake i nazivi ekonomske klasifikacije sastavni su dio Računskog plana propisanog Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 27/05). Ekonomsku klasifikaciju primjenjuju svi proračuni i proračunski korisnici u skladu s odredbama Pravilnika.

### **3.5. Lokacijska klasifikacija**

Lokacijska klasifikacija sadrži teritorijalno definirane cjeline u skladu s ustrojem Republike Hrvatske. Teritorijalne cjeline su Republika Hrvatska, županije, gradovi i općine. Brojčane oznake lokacijske klasifikacije za županije, gradove i općine preuzimaju se iz statističkog popisa, a nazivi iz Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

### **3.6. Izvori financiranja**

Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Prilikom planiranja proračuna svakoj aktivnosti i projektu određuje se izvor financiranja. Os-

novni izvori financiranja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihove korisnike jesu:

1. Opći prihodi i primici, prihodi od poreza, prihodi od imovine, prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihodi po posebnim propisima (dio prihoda kojima nije utvrđena posebna namjena), prihodi od kazna, primici od financijske imovine i zaduživanja (nenamjenski). Korisnici proračuna u ovaj izvor uključuju prihode iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti (skupina računa 664).

2. Vlastite prihode čine prihodi ostvareni obavljanjem poslova na tržištu.

3. Prihode za posebne namjene čine prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim propisima. Primjeri takvih prihoda jesu: komunalna naknada, spomenička renta, vodni doprinos, doprinos za šume, lovozakupnine i ostali. Preporuka je da vrtići, kazališta, muzeji, osnovne i srednje škole te ostali korisnici lokalnih jedinica prihode ostvarene od sufinanciranja cijene usluge i prihode od financijske imovine svrstavaju u ovaj izvor financiranja.

4. Pomoći su prihodi ostvareni od inozemnih vlada i prihodi od međunarodnih organizacija (pomoći iz Europske unije), drugih proračuna te ostalih subjekata unutar opće države (ostale pomoći). Korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim upravnih odjela nadležnih za odnosnog korisnika nemaju ovaj izvor financiranja.

5. Donacije čine prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i ostalih subjekata izvan opće države.

6. Prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja su prihodi ostvareni prodajom ili zamjenom vlasništva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i od nadoknade štete s osnova osiguranja.

7. Namjenski primici od zaduživanja čine priljevi ostvareni zaduživanjem čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi korisnici koriste gore navedene izvore financiranja.

Sadržaj izvora financiranja: opći prihodi i primici te prihodi za posebne namjene, odnosno vrste prihoda i primitaka koji ulaze u navedene izvore financiranja utvrđuje se ovisno o specifičnim potrebama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnika) i može odstupati od gore zadanog modela.

#### **4. Izrada proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2006.–2008.**

Na temelju Smjernica Vlade RH o makroekonomskoj i fiskalnoj politici za 2006.–2008. godinu i Uputa za izradu Državnog proračuna RH za razdoblje 2006.–2008. godine Ministarstvo financija sastavilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2006.–2008. godine od 16. kolovoza 2005. godine. Prema Zakonu o proračunu i Uputama županije, općine i gradovi izrađuju upute za izradu proračuna za

razdoblje 2006.–2008. godine za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti Utvrđivanje opsega financijskog plana za svakog korisnika, odnosno visine sredstava iz proračuna namijenjenih financiranju programa proračunskog korisnika, olakšat će proračunskom korisniku izradu prijedloga financijskog plana, a upravnom tijelu pojednostaviti izradu zajedničkog prijedloga financijskog plana korisnika iz svoje nadležnosti.

## 5. Prihodi i rashodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2006.–2008.

Projekcije prihoda za naredno trogodišnje razdoblje 2006.–2008. detaljno su opisane u dijelu 2.4.1. Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2006.–2008. godine. Uz projekcije prihoda, Upute donose i projekcije rashoda, tako se za razdoblje 2006.–2008. godine: **rashodi za zaposlene** (plaće i doprinosi) planiraju s rastom od 3,3% u odnosu na svaku prethodnu godinu; **materijalni rashodi** po planu za 2006. godinu rastu 13,7% u odnosu na 2005., u 2007. godini rastu 10,0% više u odnosu na 2006. godinu, a za 2008. godinu 9,9% u odnosu na prethodnu godinu; **financijski rashodi** planirani su u razdoblju od 2006. do 2008. godine bez rasta, tj. na razini iznosa planiranog za 2005. godinu; **rashodi za subvencije** imaju projekciju pada za 13,3% 2006. u odnosu na 2005. godinu, 2007. godine pad za 4,4%, te 2008. godine pad za 4,3% u odnosu na prethodnu godinu; **pomoći unutar opće države** planiraju za 2006. go-

dinu s rastom od 6,9%, a za 2007. i 2008. godinu s rastom od 7,0% u odnosu na svaku prethodnu godinu; ***naknade građanima i kućanstvima*** u 2006. godini rastu 1,7% u odnosu na 2005., u 2007. godini rastu za 3,8% u odnosu na 2006., a u 2008. godini za 3,9% u odnosu na 2007. godinu. ***Ostali rashodi (tekuće i kapitalne donacije, tekuće i kapitalne pomoći trgovačkim društvima u javnom sektoru, poljoprivrednicima, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima)*** u 2006. godini planirani su s rastom od 4,5%, u 2007. s rastom od 5,3%, a u 2008. s rastom od 5,4%. U odnosu na svaku prethodnu godinu, planira se rast ***rashoda za nabavu nefinancijske dugotrajne imovine*** u 2006. godini za 8,2%, u odnosu na 2005., za 2007. godinu planira se rast od 6,7% u odnosu na 2006., a za 2008. godinu rast od 7,7% u odnosu na 2007. godinu. Lokalne jedinice ne primjenjuju direktno navedene stope pri izradi prijedloga proračuna već ih prilagođavaju ekonomskom stanju u svojoj jedinici. Isto se odnosi i na proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Lokalne jedinice trebaju korisnicima u svojoj nadležnosti kroz upute dati projekcije stopa rasta/pada rashoda po pojedinih vrstama za trogodišnje razdoblje.

## **6. Metodologija izrade prijedloga financijskog plana za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Zakonom o proračunu propisano je da država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose prora-

čune, a proračunski korisnici financijske planove. Osnovna je razlika između financijskog plana, proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i državnog proračuna sljedeća:

– **financijski plan** je akt proračunskog i izvanproračunskog korisnika kojim su utvrđeni njegovi prihodi i primici te rashodi i izdaci (članak 3. točka 11. Zakona o proračunu);

– **proračun** je akt jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (članak 3. točka 44. Zakona o proračunu);

– **državni proračun** je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu (članak 3. točka 3. Zakona o proračunu).

Sadržajne razlike su u tome što se proračun sastoji od općeg i posebnog dijela (o čemu je više pisano u poglavlju 2.). Međutim, budući da se posebni dio sastoji od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe, razvidno je da je potrebno prikupiti podatke o potrošnji korisnika proračuna, koji su zato obvezni izraditi financijske planove, da bi se sastavio proračun. Svoje financijske planove proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavljaju jedinici čiji su korisnici, odnosno nadležnom upravnom odjelu. Pitanje nadležnosti, kao i popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnici proračuna), riješeno je objavom popisa iz Registra korisnika proračuna. Svaka bi jedinica lokalne i područne (regionalne) sa-

mouprave trebala uputom obavijestiti korisnike iz svoje nadležnosti o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova. Ako korisnik proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne dobije detaljniju uputu nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave o izradi i dostavi financijskih planova za razdoblje 2006.–2008., to ne oslobađa korisnika obveze izrade financijskog plana za razdoblje 2006.–2008. godine. Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili podmirivanje dijela rashoda korisnika direktno s računa proračuna. Odlukom o izvršavanju nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može propisati uplatu prihoda ostvarenih obavljanjem poslova na tržištu, prihoda od sufinanciranja ili drugih prihoda korisnika u proračun. Bez obzira na sadržaj te odluke korisnik mora planirati sve svoje prihode, a nadležna jedinica dužna je osigurati knjigovodstvene dokumente na temelju kojih će korisnik pratiti ostvarivanje planiranih prihoda, u slučaju da uplate idu direktno na račun proračuna.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2006.–2008. sastoji se **od procjene prihoda i primitaka za 2006.–2008. godinu, plana rashoda i izdataka za 2006.–2008. godinu, obrazloženja prijedloga financijskog plana i plana razvojnih programa, plana nabave dugotrajne imovine i plana radnih mjesta.**



## **7. Procjena prihoda i primitaka za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

U skladu sa Zakonom o proračunu prijedlozi financijskih planova korisnika proračuna sadrže procjenu prihoda i primitaka koji se iskazuju po izvorima financiranja za trogodišnje razdoblje. Korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju prihode i primitke za 2006. godinu na razini osnovnog računa računskog plana (peta razina računskog plana), izuzev prihoda od poreza koji se planiraju na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana). Za 2007. i 2008. godinu prihodi i primitci planiraju se na razini skupine (druga razina računskog plana). Korisnici proračuna obvezni su izraditi procjenu prihoda i primitaka za razdoblje 2006.–2008. godine po izvorima financiranja.

## **8. Prijedlog plana rashoda i izdataka za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2006.–2008. godine po proračunskim klasifikacijama. Korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju rashode i izdatke za 2006. godinu na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana), a za 2007. i 2008. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana). Upravna tijela

la nadležna za proračunske korisnike obvezna su planirati rashode za zaposlene i materijalne rashode svojih korisnika proračuna u okviru skupine računa 31 i 32, a ne na računima podskupine 363 (pomoći unutar opće države), niti u okviru podskupine 381 (tekuće donacije) i podskupine 382 (kapitalne donacije).

**Obrazloženje prijedloga financijskog plana** sastoji se od sažetka djelokruga rada i organizacijske strukture korisnika proračuna i sažetka programa.

### **Sažetak djelokruga rada i organizacijske strukture korisnika proračuna**

Sažetak djelokruga rada korisnika proračuna sadrži: naziv korisnika, osnovnu zadaću i zakonsku osnovu. Organizacijska struktura korisnika proračuna predstavlja organizacijsku shemu s brojem zaposlenih djelatnika.

### **Sažetak ciljeva i programa**

Korisnici lokalnih proračuna planiraju programe (aktivnosti, kapitalne i tekuće projekte) sukladno uputama upravnog tijela nadležnog za korisnika proračuna. Komunikacija između jedinice, odnosno upravnog tijela i korisnika ne smije se završiti na zaprimanju predloženih financijskih planova. Upravno tijelo nadležno za korisnika trebalo bi pregledati programe, napraviti njihov popis, odrediti im broježane oznake (šifre) i povratno informirati korisnika. Sažetak ciljeva i programa sadrži: programe s opisom, zakonskom osnovom, općim i posebnim ciljevima, osiguranim sredstvima i udjelom u proračunu, mjerama uspješnosti, efikasnosti ili djelotvornosti i efektivnosti ili učinkovitosti.

Korisnici proračuna dužni su dostaviti sažetak djelokruga rada, organizacijsku strukturu te sažetak ciljeva i programa upravnom tijelu nadležnom za korisnika proračuna.

**Prijedlog plana razvojnih programa, plana nabave dugotrajne imovine i plana radnih mjesta.** Prema odredbama Zakona o proračunu proračunski korisnici obvezni su uz prijedlog financijskog plana izraditi plan nabave dugotrajne imovine, plan razvojnih programa i plan radnih mjesta. Korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, za razliku od korisnika državnog proračuna, pri izradi proračuna za razdoblje 2006.–2008. godine primjenjuju obrasce plana razvojnih programa i plana radnih mjesta, koji su ostali identični obrascima iz prošle godine, izuzev u dijelu izvora financiranja.

### **Plan razvojnih programa**

Obuhvaća programe koji doprinose razvoju države, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, povećanju ili održavanju imovine, imaju karakter dugoročnog ulaganja, izvedivi su po predviđenoj dinamici, a utvrđeni su dokumentom o srednjoročnom planu razvoja, posebnim zakonima ili drugim propisima.

Pri izradi planova razvojnih programa najprije je potrebno planirati već započete programe, a preostala sredstva u sljedećim godinama mogu se planirati za nove prioritetne razvojne programe. Plan razvojnih programa (s objašnjenjima) proračunskog korisnika mora biti usklađen s prijedlogom njegova financijskog plana.

## **Plan nabave dugotrajne imovine**

Obuhvaća plan rashoda za nabavu nefinancijske dugotrajne imovine koji je sastavni dio plana rashoda i izdataka. Budući da se proračun i financijski planovi trebaju izraditi po programima, odnosno aktivnostima i tekućim/kapitalnim projektima, kroz njih je razvidan plan nabave dugotrajne imovine.

## **Plan radnih mjesta**

Daje se na Obrascu plana radnih mjesta i izračuna sredstava za plaće zaposlenih kojima se sredstva osiguravaju u proračunu za razdoblje 2006.–2008. godine (Obrazac\_JLP (R)S PRM-PL) s obrazloženjem.

## **9. Obveznici i rokovi dostave financijskih planova za korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Svi proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, utvrđeni Pravilnikom o utvrđivanju korisnika proračuna i vođenju registra korisnika proračuna, objavljeni u Registru korisnika proračuna, obvezni su: izraditi financijske planove u skladu s Uputom za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2006.–2008. godine i uputama nadležnih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i dostaviti ih nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Rokovi dostave financijskih planova upravnim odjelima jedinica lo-

kalne i područne (regionalne) samouprave nisu izričito propisani Zakonom o proračunu. Svaka bi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave trebala uputom obavijestiti korisnike iz svoje nadležnosti o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.



Ivana Radić

# Upravljanje prostorom na lokalnoj razini

---

## 1. Uvod

Zadnjih godina svjedoci smo sve snažnijih promjena na globalnoj i europskoj razini koje su naročito vidljive u prostoru. Prosesi su sve intenzivniji te ukazuju da je krajnji trenutak za ozbiljnu akciju. Zahvati u prostoru poprimili su enormne dimenzije: grade se prometnice, šire se naselja, smanjuju se šumske površine, a prema statističkim pokazateljima sve se više povećava površina izgrađenog i uređenog prostora u odnosu na prirodni prostor. Investicije su planetarne, a ako su promašene napuštaju i ostavljaju svoju fizičku, ali i socijalnu sastavnicu kao zastali i kapitalu irelevantni otpad. Zbog tehničkih mogućnosti danas nam je svaki prostor dostupan i čovjek više ne ovisi toliko o prirodnim uvjetima, već o stupnju uređenosti prostora u kojemu se zbivaju složeni i međusobno ovisni socijalni, ekonomski, kulturni i ekološki procesi. To ukazuje na to da se prostor stalno mijenja i stoga prostorno uređenje i planiranje trebaju iz te mijene proizvesti nove kvalitete, a sačuvati stare vrijednosti.

Namjera ovog teksta je izložiti osnove sustava prostornog uređenja, ulogu prostornog planiranja i važnost prostornih planova kao osnovnih dokumenata za razvoj područja, zaštitu prirodnih vrijednosti i osiguranja kvalitete života građana. Dobro upravljanje na lokalnoj razini

obuhvaća i upravljanje prostorom kao jednom od temeljnih odrednica same lokalne jedinice.

## 2. Osnove prostornog uređenja

Prostorno uređenje je **sustav** upravljanja prostorom, a uređuje organizaciju, subjekte i instrumente sustava prostornog uređenja, kojim se osiguravaju uvjeti za društveni i gospodarski razvoj, zaštitu okoliša, prirodnih i kulturnih dobara. Prostorno uređenje ovisi o političkoj i ekonomskoj moći, tehnološkim inovacijama, a obuhvaća lokalnu, regionalnu i državnu razinu. Provodi se dokumentima prostornog uređenja te ga sprovode upravne i stručne institucije. Sustav prostornog uređenja obuhvaća aktivnosti i postupke: praćenja stanja i procesa u prostoru; uspostave informacijskog sustava prostornog uređenja; pripreme, izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja, provođenja dokumenata prostornog uređenja, uređenja građevinskog zemljišta, upravnog i inspekcijskog nadzora.

Prostorno uređenje temelji se na **načelima** integralnog pristupa u donošenju planskih odluka uvažavanjem učinaka tih odluka na gospodarski i socijalni razvoj, trajne vrijednosti prostora te očuvanje i zaštitu okoliša, prirode i kulturnih dobara; kontinuiteta aktivnosti prostornog uređenja uz stalnu provjeru i ocjenu mogućnosti prostornog razvoja u odnosu na stanje i značajke prostora te korištenje znanstvenih i stručnih postignuća; ostvarivanja i zaštite javnog interesa razgraničenjem javnog prostora i primjenom normi i standarda u planiranju korištenja i zaštiti prostora; slobodnog pristupa podacima i dokumentima zna-



čajnim za prostorno uređenje i praćenje stanja u prostoru te sudjelovanja javnosti u izradi i donošenju dokumenata prostornog uređenja; usuglašavanja interesa korisnika prostora koordinacijom sektorskih politika i utvrđivanjem prioriteta djelovanja.

**Zakonsku regulativu** čini Zakon o prostornom uređenju s podzakonskim aktima te drugi zakoni koji reguliraju konkretne materije koje su obuhvaćene prostornim planom.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> – Zakon o prostornom uređenju (NN 30/94, 68/98, 61/00 i 32/02 i 100/04

– Pravilnik o uvjetima koje mora ispunjavati županijski odnosno Gradski zavod za prostorno uređenje za obavljanje poslova izrade prostornih planova (NN 104/98)

– Pravilnik o izdavanju suglasnosti za upis u sudski registar pravnih osoba koje obavljaju stručne poslove prostornog uređenja (NN 127/99)

– Uredba o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova (NN 101/98)

– Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (NN 106/98, 39/04, 45/04 i 163/04))

– Pravilnik o određivanju zahvata u prostoru za koje se ne izdaje lokacijska dozvola (NN 86/04 i 138/04)

– Uredba o određivanju građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku (NN 6/00 i 68/03)

– Pravilnik o prostornim standardima, urbanističko tehničkim uvjetima i normativima za sprečavanje stvaranja arhitektonsko-urbanističkih barijera (NN 47/82)

– Pravilnik o mjerama zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti u prostornom planiranju i uređivanju prostora – redakcijski pročišćeni tekst (NN 29/83, 36/85 i 42/86)

– Pravilnik o službenoj iskaznici inspektora u urbanističkoj inspekciji (NN 122/99)

– Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima (NN MU 12/02 i 11/04)

Uprava na lokalnoj i državnoj razini uređuje, provodi i nadzire upravljanje prostorom. Izvršna vlast naručuje prostorne planove; građani sudjeluju na javnim raspravama; predstavnička tijela donose PP. Stručne poslove obavljaju zavodi i registrirane tvrtke ili ovlaštene stručnjaci. Izrađivači prostornih planova su polidisciplinarni timovi sa sposobnošću da shvate prirodu i ponašanje određenog sustava i elemente koji ga sačinjavaju te s mogućnošću za koncepciju ukupnog kompleksnog plana područja obuhvata.

**Pravno** zauzimanje zemljišta ima zadatak da pravedno sređuje odnose u korištenju zemljišta između javnog i pojedinačnog interesa. Važan je odnos javnog – privatnog, vlasništvo i ograničenje prava vlasništva. Regulacija dostupnosti – prava upotrebe i vlasništva razlikuje javno dobro: državno, općinsko i/ili gradsko vlasništvo kao javni posjed te pojedinačno vlasništvo kao javni posjed; privatno dobro: državno općinsko/gradsko vlasništvo zatvoreno za javnost i pojedinačno privatno vlasništvo bez prava služnosti.<sup>2</sup>

Urbana **komasacija** postupak je spajanja čestica građevinskog zemljišta u jednu cjelinu i njena podjela na građevne i druge čestice formirane u skladu s detaljnim planom uređenja uz istovremeno sređivanje vlasničkih i

---

<sup>2</sup> Pravni instrumenti su: pravo prvokupa u kojem javni sektor ima pravo prvenstva pri kupnji zemljišta, obvezna komasacija za potrebe gradnje (u Hrvatskoj nije regulirana), izvlaštenje je dozvoljeno (moguće) u korist države ako je utvrđen javni interes, pravo služnosti – obvezna služnost, ograničenje u prometu zemljištem, zabrana parcelacije građevinskog zemljišta te propisan omjer privatnih i javno-pristupačnih površina.

drugih stvarnopravnih odnosa na zemljištu te izvođenje nužnih građevinskih radova na opremanju zemljišta radi omogućavanja gradnje u skladu s tim planom. Komasa-cija se provodi na području određenom detaljnim pla-nom uređenja. Područje komasacije mora biti unutar obuhvata jednog detaljnog plana uređenja, a mora se odrediti tako da se komasacija može svrsishodno prove-sti u pogledu dodjeljivanja građevnih čestica vlasnicima zemljišta koja su predmet komasacija. Područje komasaci-je može se sastojati i iz prostorno odvojenih zemljišta koja su unutar obuhvata istog detaljnog plana uređenja.

**Ekonomski** instrumenti predstavljaju gospodarenje prihodima i reguliranje davanja. Restriktivni instrumenti kao na primjer porezi, stimulatívni instrumenti – oslo-bođenje od plaćanja i davanja.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Prihod su razni porezi, prirezi (takse, zamjena...), doprinosi od gradskog zemljišta, zgrada, djelatnosti itd. Na taj način gradske vlasti mogu dio dobiti odvojiti za javne potrebe, ili investirati u urbani razvoj (npr. u gradnju cesta, parkirališta, u obnovu). Također je važan dio ekstraprofit, koji nastaje od važnih lokacija za tržište, a uglavnom nije zasluga vlasnika ili investitora (npr. lokacije u starom dijelu grada, privlačni kulturni spomenici, javni parkovi...). Porezi moraju sprječavati razne oblike špekulacije sa zemljištem, odnosno nekretninama. Poznati oblik špekulacije je “čekanje”, dakle ne graditi, čekati, jer cijena zemljišta raste, a ono nema investitora. Zato je i uveden porez na neupo-trijebljeno građevinsko zemljište, koji prisiljava vlasnika da sam ili uz pomoć banaka, građevinskih tvrtki, agencija za promet nekretnina, gra-di ili zemljište proda. Financijski mehanizmi mogu biti i stimulatívni kao oslobođenje od plaćanja taksa, razni popusti, snižavanja ili otpis po-reza, subvencije ili povoljni krediti, pri gradnji koja poboljšava okoliš, pri obnovi. Oni mogu biti trenutni, odmah, kod odštete, ili dugoročni kao rente, zbog narušavanja okoliša (ekološke rente), blizine djelatnosti s nekim negativnim učinkom (npr. postrojenja za pročišćavanje, odla-ganje otpada...), rizičnog objekta (npr. nuklearnog reaktora, plinskog rezervoara, akumulacije vode...).

Zemljište je prostorna i gospodarska kategorija, a **zemljišna politika** sastavni je dio ukupne razvojne politike države i neophodan uvjet za ostvarivanje politike uređenja prostora. Građevna i zemljišna politika su jedan od najznačajnijih instrumenata za učinkovito provođenje prostornih i urbanističkih planova.

**Stambena politika** – utvrđivanje i zadovoljavanje stambenih potreba. Od pet osnovnih urbanih funkcija u naselju, stanovanje je osnovni i prevladavajući sadržaj ljudskih naselja i jedan od temeljnih elemenata prostornog i urbanističkog planiranja. Pod pojmom stanovanja podrazumijevaju se elementi koji čine sustav stanovanja: stan, sadržaji opskrbe i usluga, prateći objekti obrazovnih, socijalnih i zdravstvenih djelatnosti te pripadajući komunalni infrastrukturni uređaji i rekreacijski prostori. Stanovanje općenito, a izgradnja stanova posebno, jedna je od najvažnijih komponenti socijalnog i gospodarskog razvitka svakog društva, organizacije i uređenja prostora te podizanja životnog standarda stanovništva. Stambene potrebe se uvrstavaju u temeljne ljudske potrebe.

**Dokumenti** prostornog uređenja su: izvješće o stanju u prostoru koji je analitički dokument te program mjera za unapređenje stanja u prostoru koji je politički dokument. Potom slijede: strategija prostornog uređenja – orijentacijski; prostorni planovi – planski; urbanistički planovi – projektno planski; lokacijska dozvola – provedbeni dokument.

Možemo istaknuti problemsku i analitičku funkciju izvješća i konkretnost programa mjera. Potrebe izrade dokumenata prostornog uređenja su predmet izvješća, a odluka koji će se dokumenti kao prioriteta izrađivati u dvogodišnjem razdoblju kao i programska osnova za te doku-

mente predmet su programa mjera. Time se preciziraju obveze tijela državne uprave i područne (regionalne) i lokalne samouprave, ali vezano s određenim razdobljem i stvarno osiguranim sredstvima.

Program mjera određuje dinamiku detaljnog planiranja, navodi potrebu prikupljanja podataka, analize i studije o prostoru, određuje prioritete za uređenje građevinskog zemljišta, naznačuje izvore financiranja, ima karakter programa rada izvršne vlasti u izbornom razdoblju.

**Definicija** prostornog planiranja mogla bi biti optimalni raspored ljudi, dobara i djelatnosti na teritoriju radi skladne i području primjerene upotrebe, uvažavajući tehničke, socio-ekonomske, okolišno-zaštitarske, oblikovne i druge aspekte za dobrobit stanovnika. To je uvijek kompromis između različitih interesa; za odluku je odgovoran i donosi je političar izabran na općim izborima.

Svaka zemlja ima svoje izraze, npr. regionalno planiranje, prostorno planiranje, uređenje prostora. Europska razina s obzirom na to da se radi o velikoj zemljopisnoj cjelini, uvela je pojmove prostorni razvoj i prostorna povezanost.

Prostorno planiranje u regiji (engl. *regional planning*, njem. *Raumordnung*, franc. *l'aménagement du territoire*) istražuje, usmjerava i planira razmještaj čovjekovih djelatnosti i aktivnosti u regionalnom prostoru. Usklađuje prirodne mogućnosti – kapacitet prostora s različitim interesima korisnika te ih usmjerava prema za prirodu prihvatljivom gospodarenju prostorom. Tako osigurava mogućnost i uvjete za zaštitu prirodnih dobara kao i uvjete za uspješan socio-ekonomski razvoj. Regionalno planiranje bavi se planiranjem unutar administrativno određenog

prostora (države, pokrajine, općine/grada) ili unutar na neki način drugačije regionaliziranog prostora (primjerice unutar prirodne, tehničke, funkcionalne, gospodarske, urbane regije).

Urbanističko planiranje (amer. *city planning*, engl. *town planning*, njem. *stadtplanung*; franc. *l'urbanisme*, ruski *planirovka gorodov*) planiranje je urbanih aglomeracija, dakle, prvenstveno gradskih naselja. Pored inženjersko-urbanističkih aspekata ravnopravno uzima u obzir i gospodarske, socijalne, pravne, umjetničke komponente kao i brigu za zaštitu vrijednosti prostora. Budući da je bio ograničen na naselja gradskog značaja, tu u prvi plan dolaze arhitektonski, građevinsko-tehnički, komunalni i oblikovni aspekti te zaštita gradskog okoliša.

Životom u gradovima bavi se cijeli niz znanstvenih disciplina koje tijesno sudjeluju sa središnjom strukom urbanističkog planiranja.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Urbana geografija (engl. *urban geography*) se kao posebna grana geografije bavi povijesnim razvojem, rasporedom i strukturom gradova kao i drugih naselja gradskog značaja, a ujedno se bavi i s urbanom demografijom itd.

Urbana ekonomija (engl. *urban economics*) se kao posebna grana ekonomije (mikroekonomija) bavi gradskim gospodarstvom kao osnovom njegovog razvoja. Proučava gradsku rentu, ubiranje raznih poreza, doprinosa i taksi, troškove gradskih javnih službi, transportne troškove, troškove izgradnje, obnove i zaštite okoliša. Također proučava i ekonomske teorije urbanog rasta i lokacijsku teoriju (traženja lokacija).

Pravna znanost se uključuje u uređenje grada u obliku takozvanog urbanog prava, dakle urbanističkih i drugih prostornih zakona i propisa, upravnih postupaka i prava u zaštiti okoliša. Brine o pravu pojedinaca pri uređenju gradskog prostora, štiti također javni interes (interes svih građana ili lokalnih skupina).

Urbana sociologija (engl. *urban sociology*) se kao grana sociologije bavi gradskim i lokalnim urbanim i društvenim cjelinama, s utjecajem gradskog okoliša na društvo i pojedince, s participacijom ljudi pri

**Akteri** prostornog planiranja/uređenja – uloge i odgovornosti, tj osnovne snage društva; trokut: političari, gospodarstveni poduzetnici, građani; njihovi međusobni odnosi kroz regulativu, tržište, projekte i lokalne izbore.

---

uređivanju grada, s javnim mišljenjem, društveno prihvatljivim zahvatima u prostoru.

Urbana psihologija je posebna grana psihologije koja se bavi psihološkim pojavama povezanim s urbanim okolišem kao što su ponašanje ljudi u gradovima, njihovo estetsko doživljavanje, sudjelovanje, njihove emocije, predrasude, otuđenost, ovisnost, kriminal itd.

Povijest umjetnosti (i kritika) se bavi poviješću i vrednovanjem estetskog izgleda grada i građevina u prošlosti i sadašnjosti kao i vrednovanjem urbanog nasljeđa.

Dok se urbanističko planiranje pored građevnih struktura u gradovima, jednako bavi i gospodarskim, socijalnim, ekonomskim, demografskom, pravnim i drugim pitanjima kao i pitanjima zaštite okoliša, urbanističko projektiranje bavi se planiranjem fizičkih struktura, dakle, izgradnjom grada u užem arhitektonskom i građevinsko-tehničkom smislu (zgrade, ceste, parkovi, komunalna infrastruktura).

Za urbanističko oblikovanje (*engl: urban design*) u prvom su planu estetske i umjetničke komponente izgradnje grada. U tom pogledu je urbanističko oblikovanje središnja i najkompleksnija komponenta urbanizma. To je sinteza funkcije i forme, građenih i prirodnih struktura, povijesnog nasljeđa i novih ostvarenja. Glavni cilj urbanističkog oblikovanja je ostvariti humani, estetski i za prirodu prihvatljiv urbani okoliš.

Urbanizam je širi i popularan izraz koji označava kompleksnu društvenu djelatnost, stručnu i umjetničku disciplinu kojom se planira razvoj grada i njegova rekonstrukcija. Ostvaruje optimalne uvjete za stanovanje, rad, promet, rekreaciju i kvalitetu okoliša.

Ekologija je općenito znanost o odnosu organizama prema njihovom životnom okolišu. Čovjekova ekologija bavi se odnosom ljudi prema biofizičkom i socijalnom okolišu. U novije vrijeme urbanističko planiranje se sve više povezuje s urbanom ekologijom i to zbog svijesti o međusobnoj ovisnosti čovjeka i prirode. Urbana ekologija se prije svega bavi problematikom očuvanja gradskog okoliša, dakle, onečišćenjem, čišćenjem i sanacijom (zraka, vode, tla, buke).

Ujedno takva zaštita čuva ili uspostavlja ravnotežu u geo i biosferi. Zaštita i očuvanje okoliša ima u uređenju prostora za naseljavanje prije svega cilj ostvarenje prirodi prihvatljivog, održivog (*engl: sustain-*

**Glavne zadaće** prostornog planiranja odnose se na osnovni kapital kojim se raspolaže: ljudski, prirodni, proizvodni (građevine, strojevi, energenti, infrastruktura) te financijski. Potrebno je osigurati zapošljavanje, poboljšati kvalitetu života građana, očuvati prirodu i okoliš, smanjiti troškove, omogućiti razvoj i sačuvati identitet.

Dileme prostornog planiranja su: planiranost – liberalizam; ekonomski razvoj – prostorna jednakost; efikasnost – pravičnost; urbanizacija – zaštita okoliša.

---

*able*) razvoja, daljnjeg očuvanja biotopa i prirode u okolici naselja i unutar naselja, odnosno uspostavu ravnoteže prirodnih i izgrađenih struktura.

Zaštita prirodne baštine bavi se čuvanjem svega što je dala priroda; čuva, prezentira, sanira ili renaturira prirodne vrijednosti; održava biotope, staništa životinja i biljaka, pojedina stabla, stare parkove ili vrtove, drvorede, manje šumske sustave, vodne površine itd.

Zaštita kulturne baštine nastoji očuvati neoštećenost i izvornost kulturne baštine, štiti spomenike, vrednuje ih, prezentira, sanira, obnavlja i revitalizira i brine da služe današnjim potrebama. Štiti pojedine objekte i cjelovite arhitektonske ansamble i kulturni krajolik. Prije svega štiti stare urbane jezgre u gradovima, crkve, palače, stare ulice, trgove, ostatke zidina itd.

Krajobrazno planiranje bavi se posebno uređivanjem otvorenog prirodnog prostora. Za oblikovanje krajobraza u prvom je redu važno umjetničko oblikovanje parkova, zelenila, prostora uz vodu i same vode, kao i njihovo uklapanje u krajobraz, kao i zaštita ruralnog područja, odnosno općenito kulturnog krajobraza.

Urbanističko planiranje proizlazi iz potreba i želja stanovništva kao i mogućnosti što ih nudi nosivi kapacitet okoliša, prirodne datosti i uvjeti, kao i ekonomsko-tehnički i drugi uvjeti. Budući da je područje urbanističkog planiranja šire od interesa pojedinaca, ono je jedna od najvažnijih javnih djelatnosti. Tim planiranjem, a pomoću struke, društvo određuje one površine, zgrade i uređaje koji su javno dobro (*engl: public good*), određuje namjenu površina, građive površine, gustoću i visinu zgrada, parcelaciju, regulira i intervenira na tržištu gradskih nekretnina i sl.



### 3. Planiranje prostora na lokalnoj razini

#### 3.1. Prostor

Na pitanje “što je prostor?”, možemo odgovoriti da je prostor materijalna, fizička kategorija koja ima tri dimenzije, funkcije  $x$ ,  $y$ ,  $z$ , ali i vrijeme kao četvrtu/ $t$ . Teritorij je u političko-upravnom smislu, područje, predio nekog specifičnog fenomena ili obuhvata plana; kao zemljište koje se koristi na određeni način, ili je predviđeno za neku planiranu namjenu ili aktivnost. Prostor je ograničeno i vrijedno dobro, nezamjenjivo!

Elementi čitljivosti prostora su: površine koje imaju specifične osobine; putevi kojima se krećemo; granice preko kojih ne možemo ili nakon kojih nastupa nova specifična situacija ili novi element kao obala mora; čvorišta, to su trgovi, raskršća, mjesta intenzivnih i raznolikih zbiivanja; reperi su istaknuti elementi u prostoru koji se brzo uočavaju i često imaju i simboličke vrijednost kao toranj, zvonik, skulptura, stablo. Ovim elementima se opisuje i doživljava prostor oko nas.

Prostor možemo razvrstati po namjeni pa imamo prostore raznih aktivnosti: za stanovanje, rad i proizvodnju, središnje uslužne djelatnosti, promet i rekreaciju, potom za eksploataciju sirovina i poljoprivredu, a zatim prirodne površine kao što su šume, vodene površine, pašnjaci, kamenjari te oaze divlje prirode.

Po rasprostranjenosti pretežnog dominantnog obilježja imamo regije koje obuhvaćaju veće područje. Ta obilježja su povijesnog (povijesne regije), gospodarskog (ekonomske regije), tehničkog (tehničke regije), prirodno-

-fizionomskog (prirodne regije), upravnog (administrativne regije) ili funkcionalnog (funkcionalne regije) značaja. Njih može određivati i obuhvat planiranja (planske regije). Regija treba imati što više zajedničkih karakteristika koje su ravnomjerno raspoređene (homogene regije). Urbane (gradske) regije pored grada uključuju dijelove šireg prostora koji pripadaju u utjecajno područje grada. Prostorno planiranje obuhvaća razinu regije grada i naselja te predstavlja polazišta i definira ciljeve razvoja.

Cilj planiranja naselja je “Zdravi grad”, po Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji, sa sljedećim osobinama:

1. čisto i sigurno fizičko okruženje visoke kakvoće uključujući kvalitetu stanovanja,

2. ekosustav koji je stabilan sada i održiv za dugo vrijeme,

3. jaka, uzajamno podržavajuća i neeksploatirajuća zajednica,

4. visoki stupanj sudjelovanja i kontrole javnosti u donošenju odluka koje se tiču njihovog života, zdravlja i blagostanja,

5. osiguranje osnovnih potreba; hrana, voda, krov nad glavom, plaća, sigurnost i zaposlenje, za sve stanovnike grada,

6. mogućnost stjecanja raznolikih životnih iskustava, s mogućnostima raznolikih načina kontaktiranja, interakcija i komuniciranja,

7. raznovrsna, živa i inovativna gradska ekonomija,

8. poticanje povezanosti s prošlošću, kulturom i biološkom baštinom stanovnika grada, kao i s drugim grupama i pojedincima,

9. urbani oblik treba nadopunjavati načine gradnje u prošlosti i poboljšati prijašnja urbana rješenja,

10. optimalna usluga svima dostupnih bolničkih usluga i usluga javnog zdravstva,

11. visoka razina zdravlja / visoka razina pozitivnog zdravlja i niska razina bolesti.

### **3.2. Prostorni plan**

Prostorni plan je dokument prostornog uređenja kojim se određuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora kojom se realiziraju zacrtani ciljevi. Prostorni plan ima snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa. Prostorni plan se sastoji od analitičkog i planskog dijela te od teksta s provedbenim odredbama i grafičkog dijela koji se ucrtava na geodetskim i katastarskim podlogama.

Prostorni plan treba sadržavati: prostorne i urbanističke pokazatelje i standarde; vrste površina s obzirom na njihovu namjenu, uključujući i javne površine te uvjete korištenja prostora u tim površinama; kriterije i uvjete za neophodnu rekonstrukciju građevina protivnih namjeni određenoj dokumentom prostornog uređenja i na području na kojemu se ne mogu graditi zgrade bez urbanističkog plana uređenja ili detaljnog urbanističkog plana; uvjete za sprječavanje barijera koje mogu ometati ili sprječavati kretanje osoba s invaliditetom i osoba s posebnim potrebama; uvjete i kriterije koji se mogu pobliže propisati građevnim redom; sve uvjetovano mjerama kojima se štiti što veća raznolikost biotopa, životinjskih i biljnih vrsta da se očuva biološka ravnoteža i nadasve krajolik koji čovjeku izaziva veoma snažne dojmove i osjećaje.

Za proces izrade prostornog plana važan je vremenski okvir i rokovi, potom da je u formiranju radnih timova pristup bio multidisciplinarni te da je zastupljena javnost rada, utvrđena jasnoća postavljenih ciljeva i logičnost rješavanja.

### **3.3. Metode i tehnike u urbanizmu**

Metode i tehnike u urbanizmu obuhvaćaju široki raspon znanstvenih i stručnih postupaka od prirodno-tehničkih do društvenih znanosti i umjetničkog oblikovanja. Važan dio metodike je inventarizacija, analize i vrednovanja prostora, kreativnog oblikovanja, varijanti i sinteza planova, odnosno projekta.

Prostorne datosti dijelimo na prirodne i na one nastale ljudskim radom (antropogeni faktori). Prikupljanje podataka mora biti objektivno, efikasno i jeftino, upotrebljavamo geografske informacijske sisteme (GIS-e) i druge sektorske specijalizirane sisteme.

Metode skupljanja, procesuiranja i upotrebe digitaliziranih podataka predstavljaju opsežno područje (izračun, grafički prikazi, tabele, statističke metode, simulacije...). Usporedo s razvojem računalnih medija moderniziraju se metode i tehnike obrade podataka.

Faze izrade plana su: a) prikupljanje dokumentacije i podataka/fizičke karakteristike – prirodne i antropogene strukture; društveni aspekti socio/kulturni/ekonomski pokazatelji; ankete i analize, memorija mjesta, memorija stanovnika, stručnjaka; b) kritička evaluacija potreba, aktivnosti, interesa i dobiti, kapaciteta prirode i okoliša; c) sin-

teza i kompozicija plana; d) programi primjene/provedbe odredaba plana.

Problem artikulacije potreba, tj. relativnost potreba i zahtjeva korisnika, odnosno pitanje alternativnih potreba zna vratiti nametanje atrakcija – forsiranje financijskih interesa uske grupe ili pojedinaca.

Pokazatelji za određivanje specifične namjene: javno ili privatno vlasništvo, gustoća stanovnika ili radnih mjesta (st/ha, rm /ha), načela parcelacije i tipologija zgrada, faktor iskoristivosti i glavni kapaciteti, utjecaj na okoliš (dozvoljene emisije i imisije), nagibi terena, oblikovna pravila, pogodnost zemljišta za gradnju, ograničenja za gradnju s obzirom na prirodne i stvorene vrijednosti te s obzirom na prirodne i stvorene zapreke, pozicija, dostupnost.

### **3.4. Urbanistički i građevinsko-tehnički instrumenti**

Određivanje korištenja zemljišta (namjene površina) jedna je od najvažnijih odrednica uređivanja naselja. Moguća su također privremena i istovremena korištenja urbanih površina (različite namjene u određenom vremenu, npr. tijekom dana) .

Promjena namjene (korištenja) površina osobito se odnosi na prenamjenu neizgrađenih površina u izgrađene, agrarno zemljište u urbano zemljište. Promjena namjene iz poljoprivrednog u građevinsko zemljište može biti izvor špekulacija i neopravdanog bogaćenja. Stoga prenamjena zemljišta mora ostati tajna do faze javne rasprave. Od tog časa nadalje potrebna je potpuna otvorenost – javnost in-

formacija kada svaki vlasnik zemljišta u gradskom, općinskom informacijskom uredu može dobiti podatke o mogućnosti gradnje, odnosno drugom pravnom stanju zemljišta i predloženim promjenama.

Parcelacija, odnosno određivanje parcela, granica parcele, razdjeljivanje zemljišta na građevinske parcele može biti grafički prikazano ili samo tekstom – odredbom (dimenzije parcela – najmanja i najveća).

Instrumenti koji određuju volumen građevine su horizontalni i vertikalni gabariti. Horizontalni gabarit odnosi se na maksimalne vanjske tlocrtnne dimenzije budućih zgrada kao i na moguće obavezne dimenzije, a vertikalni gabarit odnosi se na maksimalne visine zgrada (moguće i niže). Moguće je i određivanje broja nadzemnih i podzemnih etaža (podrumi, podzemne garaže), kao i moguća obavezna visina.

Udaljenost zgrade od granice parcele (razmak) i udaljenost od susjedne zgrade najčešće se upotrebljava kod obiteljskih slobodnostojećih kuća ili kuća za odmor kao minimalni, još dozvoljeni razmak s obzirom na osunčanost, sigurnost od požara, dostupnost objektu itd.; moguće je odrediti i obvezan razmak.

Granica površine za gradnju granica je do koje se smije graditi – *površina za razvijanje tlocrta*.

Građevinska linija je ona do koje obvezno sežu pročelja zgrada.

Regulacijska linija je linija koridora ceste, željeznice ili druge važne infrastrukture u koji zgrade ne smiju ulaziti u razdoblju urbanih regulacija; te su linije imale isto značenje kao građevinska linija.

### 3.5. Numerički instrumenti

Gustoća naseljenosti i radnih mjesta, faktor iskorištenosti i faktor izgrađenosti zemljišta, javne i zelene površine itd. unutar određenih raspona i tolerancija, u %, poznati su pokazatelji i normativi.<sup>5</sup> Razna pravila u odnosu na propisani broj parkirališnih mjesta, vrste i oblik ograda, nagiba, materijala i oblika krovova, upotreba materijala, boja itd. Dozvoljena su manja odstupanja od propisanih zbog nepredvidivih povećanja konstrukcije i sl. Važan je izračun cijene i isplativosti zahvata u prostor i odnosa površina s izgrađenim površinama, razvijenim ukupnim građevinskim površinama i pratećim sadržajima, opremom i komunikacijama.

Potrebne su bilance u upravljanju i planiranju; može se reći u upravljanju planiranja a to su: bilanca voda (posebno za pitku vodu, tehnološku, vodu za navodnjavanje...); bilanca energenata (ukupna i pojedinačna po potrošnji elektrike, plina, naftnih derivata, drva...); demografska bilanca; bilanca zapošljavanja; bilanca korištenja tla (ukupna ili pojedinačna po namjeni korištenja tla...); bilanca emisija i imisija (onečišćenje tla, voda, zraka...); bilanca planiranja prometa.

<sup>5</sup> Gustoće izgrađenosti, naseljenosti i iskoristivosti terena:

urbane površine po stanovniku (m <sup>2</sup> / stan.)	240–250
naseljene površine po stanovniku (m <sup>2</sup> / stan.)	145–150
centralne površine po stanovniku (m <sup>2</sup> / stan.)	8–10
zelene i rekreac. površine po stanovniku (m <sup>2</sup> / stan.)	30
komunalne, energetske i servisne, površine (m <sup>2</sup> / stan.)	6–7
prosječna gustoća naseljenosti (stan. / ha)	70
prosječna gustoća stanova (stan. / ha)	25
prosječna gustoća zapošljavanja u industriji (zaposlenih/ha)	75–80

Načini naseljavanja su različiti: uobičajeni način naseljavanja, veća gustoća u blizini centra i glavnih ulaznih cesta, manja na periferiji; sistem (trend potpune disperzije: rijetka niska gradnja u predgrađima i na selu); sistem reurbanizacije; obnova, puguštavanje, zaokruživanje, ograničenje (zabrane) novog naseljavanja; monocentrični sistem; koncentracija visoke i guste izgradnje oko gradskog središta s opadanjem gustoće prema periferiji; radijalni zvjezdasti sistemi; visoka, gusta gradnja uz glavne prilazne ceste; koridorski sistem; velike stambene zone, visoka gustoća, uz autoceste ili prigradsku željeznicu; policentrični sistem, razvoj naselja u okviru satelitskih gradova; sistem strukturirane dekoncentracije, zone naseljavanja niže gustoće oko lokalnih središta.

### **3.6. Grafički prikazi prostornih planova – zoniranje**

Dosadašnja praksa podrazumijevala je kartiranje planskih zamisli i prikazivanje na određenim formatima papira. Sada se prikazi rade u elektronskom zapisu, ali još uvijek plošno prikazujući površine, pravce i točke koji predstavljaju planska rješenja zone određenih namjena, prometnice i infrastrukturu te pojedinačne objekte.

a) Režimi intervencije u postojeće prirodne i antropogene strukture: 1. nikakva intervencija; 2. minimalna intervencija radi poboljšanja; 3. razne intervencije radi održavanja postojeće namjene i strukture; 4. zone otvorenih mogućnosti;

b) Plan namjene površina prikazuje: zone namjene; pojedinačne lokacije – pravce;



c) Volumeni fizičkih struktura prikazuju zone tipova gradnje, razmještaja građevina i svih ostalih odrednica u prostoru; horizontalne i vertikalne gabarite, parcelaciju, građevinske i regulacijske linije i sl.

Građevinsko zemljište uređuje se u cilju njegovog osposobljavanja za gradnju i rekonstrukciju građevina, odnosno sanacije izgrađenih dijelova naselja te s tim u vezi poboljšanja uvjeta života u naseljima, sukladno dokumentu prostornog uređenja. Uređenje građevinskog zemljišta obuhvaća sljedeće radnje i radove: prikupljanje tehničke dokumentacije potrebne za provedbu radova na uređenju zemljišta, rješavanje imovinskopravnih odnosa radi provedbe dokumenata prostornog uređenja, osiguranje sredstava za uređenje građevinskog zemljišta, sanaciju terena u naselju (odvodnjavanje, izravnavanje, osiguranje zemljišta i sl.), organizaciju izgradnje, proširenja ili poboljšanja prometne, električne i telekomunikacijske infrastrukture te zdravstvenih, obrazovnih, upravnih i drugih javnih građevina potrebnih za život i rad te obavljanje poslova iz djelokruga Republike Hrvatske te jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave.

### **3.7. Važnost prostornog planiranja za budućnost**

Zadaća prostornog planiranja u razvoju je aktivna i određujuća. Osi razvoja, polovi razvoja, lokacije, elementi su koji stručno određeni – zamašnjaci su boljitka šireg područja. Ulaganje zajednice, ulaganja investitora moraju biti usmjereni u skladu s planom. Pregovaranje aktera prostornog uređenja može biti budućnost prostornih planova. Prostorni planeri medijatori, stručno obrazlažu i daju pro-

gnoze za pojedine prijedloge javnosti, a na javnim raspravama ili se korigira ili postavlja veto.

Uloga prostornih planova za stvaranje uvjeta za red i sklad, za stalno traženje rješenja za bolju kvalitetu života sviju, za očuvanje jedine prirode i vizionarskog odnosa prema budućnosti je presudna.

Ljubica Ajduković Ugarković  
**Lokalno poduzetništvo**

---

## **1. Uvod**

Ratom stradala područja, nazvana područjima od posebnog državnog interesa, karakterizirana su migracijama stanovništva koje dolazi u nepoznato okruženje iz drugih kulturnih obrazaca i načina proizvodnje, zbog čega im treba određeni broj godina da se uklope u novi prostor učeći od lokalnog stanovništva. Osim toga, to su područja koja su do rata gravitirala županijskim središtima s razvijenom industrijom, apsorbirajući dobar dio ruralne populacije, koja nije zapuštala ni poljoprivrednu aktivnost kao kompenzacijsku djelatnost, jer nijedna nije bila dovoljna za kvalitetan život.

No, bez obzira na traumatsko ratno iskustvo, područja od posebnog državnog interesa predstavljaju biser Hrvatske jer imaju komparativne prednosti koje mogu biti podloga za atraktivne i profitabilne poduzetničke modele i aktivnosti.

## **2. Definiranje poduzetništva**

Promišljajući poduzetništvo kao inventivni odmak u odnosu na uhodane i okoštale obrasce – uvođenje “drugosti” koja nudi nove ideje, razvija nove proizvode i usluge –

smještamo ga izvan uobičajenog konteksta koji ga reducira na obrt i sitne djelatnosti koje pojedinci pokreću. Istiniski poduzetnički pothvat je stvaranje novih prilika, fokusiranje na neistražena mjesta kroz koja drugi još nisu prošli.

Za poduzetnički odmak važna su kvalitetna organizacijska rješenja koja će povezati invenciju i operacionalizaciju, naglašavajući odgovornost kao jednu od ključnih komponenti u razvoju lokalne i posljedično, šire zajednice.

Polazeći od teze da se poduzetništvo temelji na znanju, jer pojedinci najbolje znaju sve o svojoj lokalnoj sredini ("lokalna znanja" kao specifična znanja), treba identificirati poduzetnike u vlastitoj sredini i osigurati im uvjete za realizaciju poduzetničkih projekata. Poduzetnost (poduzetnik) nije nešto što se dobiva samo formalnim obrazovanjem. Danas se mnogi nazivaju poduzetnicima, a da to nisu. Nije poduzetnik onaj koji ima nekakav otvoren obrt. On je poslovni subjekt, uspješan ili neuspješan. Poduzetnik je onaj koji promiče nešto novo. Mjera u kojoj to uspijeva pokazat će njegovu snagu i opravdanost novog pristupa.

Rizik je ono od čega poduzetnik kreće, to je nulta točka poduzetničkog pothvata. Dobro osmišljen projekt svodi rizik na najmanju moguću mjeru.

**Svaki pravi iskorak je novum i poduzetnik mudro preskače ono što ga koči i usporava.** U tome je njegova snaga i veličina. Po tome je on inovativan i poduzetan u najboljem smislu. Premošćivanje svih elemenata koji sprječavaju ili usporavaju dolazak do cilja, izuzetna je sposobnost. Samo najbolji stižu na cilj bez obzira na prepreke. Jedinice lokalne samouprave na područjima od po-

sebnog državnog interesa trebaju se izboriti da najbolji dobiju šansu, da im se stvori okvir da krenu prema cilju. Pri tome im je potrebna vlastita strategija s osmišljenom **vizijom, zadaćama, ciljevima i taktikom**. Materijalni interes ne mora uvijek biti isključivi cilj. Uvažavanje individualnih interesa koji u konačnici ostvaruju i zajedničke, treba pronaći nove kanale kroz koje će se u što kraćem vremenu operacionalizirati, čak i mimo redovne procedure (ako je to u zajedničkom interesu), jer generiraju nacionalno bogatstvo (pokreću se ljudi, djelatnosti, niču nove ideje, izlazi se iz lokalnih okvira na širu pa i međunarodnu arenu).

Budući da je poduzetništvo osmišljavanje cijelog ciklusa (uz uvjet da se mora vjerovati u ono što se želi i omogućiti da svatko radi ono u čemu je najbolji), za ovaj projekt potrebna je **otvorenost bez ograničenja i totalni preokret razvojnog koncepta**. Bilo kakvo kočenje ruši ga u startu. Imajući u vidu zajednički interes, pojedinačni interesi bit će sukcesivno realizirani.

Pojedine sredine koje su do rata bile ruralne, industrijske ili mješovite i u kojima je industrija trajno propala, trebaju razmišljati o novim razvojnim konceptima. One moraju donijeti strategiju koja će točno definirati djelatnosti koje će postati prioritetne, jer više nema mogućnosti za njihovu reindustrijalizaciju. Za razvoj poduzetništva na područjima od posebnog državnog interesa važno je utemeljiti aktivnosti na tradicijskim djelatnostima. Poznato je da su ovo pretežito ruralna područja, a zbog rata je došlo do erozije svih oblika djelatnosti; trebalo bi razmišljati o **reruralizaciji** kao alternativnom konceptu, jer je poznato koje su temeljne djelatnosti ruralnih područja.

Budući da svi znamo **što** treba, važno je reći **kako, tko i u kojem vremenu to treba učiniti**. Kod nas sve kreće od ocjene stanja i na tome se ostane. Nužno se organizirati da postojeće stanje nadvladamo.

Budućnost je u projektima koji se brzo pokreću (područja od posebnog državnog interesa nemaju više vremena ni na kratki rok) pa prednost treba davati projektima i sposobnim pojedincima koji ih predlažu i znaju ih realizirati. Naravno da će se otvoriti niz problema: od neusklađene zakonske regulative i različitih preklapanja, preko inertnosti same uprave do nedovoljnog standardiziranja procedure.

### 3. Instrumenti poticanja razvoja

Prvi poduzetnički inkubator “Elicon” osnovan je u bivšoj Jugoslaviji 1990. u “Željezari Sisak”, korištenjem niza pozitivnih inozemnih iskustava, ali i domaćih znanja.

Operacionalizacija modela započela je ispitivanjem poduzetničkog potencijala (poduzetničkih ideja i inicijativa) u pojedinim poduzećima velikog sustava. Slijedilo je izdvajanje vjerojatno profitnih poduzetničkih potencijala i definiranje proizvoda i/ili usluga te utvrđivanje elemenata za osnivanje malog poduzeća u privatnom vlasništvu. Zatim su se osnovala poduzeća i osposobljavala za samostalno poslovno djelovanje u neposrednom okruženju, uz istodobnu prostornu, administracijsku i marketinšku potporu.

Zbog razlaza menadžmenta “Željezare Sisak” i tima koji je radio na ozbiljenju koncepta, poduzetnički inku-

bator naprasno je ugašen. Na sreću, model i iskustvo preneseno je u Rijeku. Osnovan je poduzetnički inkubator PORIN, koji se uspješno održao i nedavno prerastao u razvojnu agenciju.

Danas su poduzetnički inkubatori, zamišljeni početkom devedesetih stvar prošlosti jer novo vrijeme traži nove oblike. Oni su u svoje vrijeme bili primjereni za restrukturiranje velikih sustava koji su imali kompletnu infrastrukturu i već "afirmirane" djelatnosti koje se samo nastavljaju. "Neovisni" (nevezani) inkubatori čiji se koncept danas često nudi, moraju osigurati novi prostor, sve ostale oblike infrastrukture, uključuju raznorodne i neuhodane djelatnosti kojima treba osigurati potporu.

Osim inkubatora mnogo se govori o poduzetničkim centrima, poduzetničkim zonama, tehnološkim parkovima i razvojnim agencijama.

**Poduzetnički centri** bili bi primjereniji manjim sredinama i obavljali bi posao potpore koji je nekad bio u djelokrugu inkubatora. Neracionalno je da svaka sredina ima svoj poduzetnički centar, već bi trebalo raditi na tome da se osnivaju centri za šira područja, odnosno više manjih sredina.

**Poduzetničke zone** trenutno su hit tema koja se piše s razine središnje države. Poduzetničke zone (PZ) trend su koncepcija, nešto slično kampanji. Svi govore o njima i zalažu se za njih na svojim područjima, bez kritičkog odmaka. Osnivanje PZ na "pustom" području neracionalni je trošak. Na ledinu se dovodi infrastruktura, grade objekti, pristupne komunikacije, ne prate se tradicionalne djelatnosti, sirovinska baza, kadrovski potencijali. Na taj se način u osnivanje PZ ulaže ogroman novac

koji možda nikada neće biti vraćen iz djelatnosti koje će se u toj zoni obavljati. Zato je prije odluke o osnivanju PZ potrebno dobro snimiti postojeće stanje i donijeti odluke koje imaju dugoročni pozitivni učinak na konkretnu sredinu. Moguće je da bi osmišljavanje nekih drugih koncepta umjesto PZ bilo daleko isplativije i brže potaklo cjelokupni razvoj određene sredine. Zona mora biti unaprijed osmišljena, naknadni nesinhronizirani ulasci znače da koncept nije domišljen, da u zonu ulaze djelatnosti bez funkcionalne povezanosti. Stanarima zone nude se povoljni uvjeti i stoga je jako važno gdje ih se prostorno smješta te i utvrditi koji se rezultati očekuju (npr. u pogledu dobiti i zapošljavanja).

Ako se općina/grad odluči za poduzetničku zonu kao okosnicu razvoja mora raspisati natječaj za djelatnosti koje želi u zoni, a koje će biti komplementarne djelatnostima koje ulaze u primarni krug. Npr. ako se važnost daje stočarstvu, u zonu može ući klaonica, te kožara i prerada vune. Ako je primaran drveni kompleks, u zonu može ući finalizacija drveta i briketiranje piljevine koja dalje služi kao pogonsko gorivo. Ako je pak naglasak na povrtlarstvu, u zonu može ući daljnja prerada, odnosno konzerviranje i pakiranje. U ovom je konceptu važno da krupnije poduzetnike u zoni mogu podržavati mali individualni poduzetnici iz neposrednog okruženja.

Za poduzetničke zone treba, gdje god je to moguće, koristiti već postojeće prostore koji imaju višu razinu infrastrukturne izgrađenosti (npr. bivši vojni objekti, prostori velikih sustava i sl.).

**Tehnološki parkovi** na područjima od posebnog državnog interesa nisu planirani, barem za sada. To je kon-



cept suradnje između sveučilišta i gospodarstva čime se postiže brži razvoj poduzetništva i mikrogospodarstva, jača lokalna vlast, uključuje sveučilište u poslovanje uz razvoj novih tehnologija i inovacije. Područjima od posebnog državnog interesa trebalo bi biti važno fokusiranje na ovaj vid suradnje, kako bi u svoje sredine dobili nove tehnologije i obrazovani kadar.

**Razvojne agencije** mogle bi na ovim područjima odigrati jednu od ključnih uloga kroz transfer poznatih iskustava, razvoj novih metoda i instrumenata, suradnju s drugim sličnim agencijama, izradu studija izvedivosti s partnerima, slobodan izbor metoda, ljudskih potencijala i načina rada od strane partnera. Razvojne agencije bi trebale definirati metodologiju istraživanja oblika i potreba poduzetničkog organiziranja, identificirati potencijalne poduzetnike prema jedinstvenoj metodologiji za cijelo područje. Pri tome se moraju fokusirati na prikupljanje i ponudu atraktivnih i profitabilnih poduzetničkih programa, koje disperziraju po cijelom području i izvan njega na temelju prikupljenih ideja i inicijativa te konkretno iskazanih interesa uz uvažavanje regionalnih specifičnosti i komparativnih prednosti, a vodeći računa o prioritetima regija. Da bi mogle pratiti uhodavanja programa, moraju definirati parametre uspješnosti i informatizirati model. Sustavno praćenje ove akcije preduvjet je uspješnog djelovanja i perspektive. To znači uspostavu parametara na temelju kojih će praćenje biti moguće, jednako kao kontinuirano otklanjanje nedostataka te predlaganje i primjena novih mjera u cilju poboljšanja.

Razvojne agencije svakako bi trebale imati regionalna obilježja (Istra, Primorje, Dalmacija, Slavonija, Banija,

Lika, Kordun) i nuditi gotove projekte sukladno lokalnim specifičnostima te biti posrednik između države i regionalne/lokalne razine. Njihovoj djelatnosti pripada ispitivanje poduzetničkog potencijala i stvaranje tržišta ideja te ponuda povezivanja ideja i financijera. Razvojne agencije trebaju biti suosnivači banke za poduzetnike (po mogućnosti da to bude domaća banka), izrađivati poslovne planove po želji potencijalnih poduzetnika, nuditi gotove (univerzalne) poslovne planove, sufinancirati programe.

**Metodologija za ispitivanje poduzetničkog potencijala** primijenjena je u Hrvatskoj prije 16 godina (autorica Ljubica Ajduković Ugarković) i moguće ju je i danas sustavno koristiti uz određene modifikacije koje zahtijeva specifičnost svake sredine. Ovom metodom utvrđuju se potencijalni poduzetnici i odabiru profitabilni proizvodni i uslužni programi. Akcija se proširuje na utvrđivanje elemenata za osnivanje malog ili srednjeg poduzeća i izradu poslovnog plana. Rad se odvija u izravnom kontaktu s ispitanicima putem poludirigiranog intervjua. Pristup intervjuu je dobrovoljan, a oglašava se putem lokalnih medija ili na drugi odgovarajući način. Ispitanici tijekom razgovora iznose svoje želje i potencijalne mogućnosti, uz ideje i inicijative koje se obrađuju i sistematiziraju u elaboratu. Elaborat je podloga za pokretanje bilo koje konkretne akcije.

Istraživanje poduzetničkog potencijala mora imati trajni karakter i uvijek otvoren poziv za nove potencijalne poduzetnike. To pretpostavlja postojanje educiranog istraživačkog tima koji će biti u trajnom dodiru s populacijom u cilju prikupljanja poduzetničkih ideja i inicijativa, bilo da se radi o osobama koje će same dolaziti na oglašene po-

zive za razgovor, ili će ih trebati detektirati među onima za koje se naizgled čini da nisu poduzetnički raspoloženi, a intervju može pokazati da raspolažu izuzetnim poduzetničkim potencijalom.

Istraživački tim za ispitivanje poduzetničkog potencijala na ovim područjima mora biti oslonac razvojne agencije, koju treba ustrojiti tako da pokriva sve segmente područja – od istraživanja do primjene. To znači da mora obuhvatiti, pored već spomenutog tima za ispitivanje poduzetničkog potencijala, stručnjake za izradu poslovnih planova, koordinateure za odnose s bankama, savjetnike pri realizaciji programa i pokretanju posla, stručnjake za praćenje i eliminiranje problema u poslu te savjetodavne stručnjake za proširenje i unaprjeđenje programa. Djelovanje stručnjaka unutar agencije također mora biti koordinirano kako bi se stvorile pretpostavke uspješnog djelovanja svakog pokrenutog programa uz mogućnost njegovog rasta.

Ovako stvoreni programi neupitno šire razvojne mogućnosti pojedinih sredina, pokreću nove djelatnosti, upošljavaju nove djelatnike, povećavaju nacionalno bogatstvo, otvaraju perspektivu i stvaraju osjećaj sigurnosti i zadovoljstva kod populacije.

Agencija mora biti polazna točka u poticanju pokretanja novih malih i srednjih programa. Preduvjet je osiguranje potrebnih sredstava i mobilnih kreditnih linija. To znači da županije moraju planirati vlastita sredstva koja će krajnje racionalno usmjeravati i sa zainteresiranim bankama, sukladno razvojnoj strategiji, dogovoriti realizaciju niza kreditnih linija koje će se moći vrlo brzo realizirati. Pri tome treba izbjegavati sve što bi makar i malo usporavalo realizaciju.

Pri poticanju pokretanja malih programa važno je spomenuti da županije preko razvojnih agencija moraju periodično ili kontinuirano raspisivati natječaje za pojedine programe (sukladno strategiji i planovima razvitka) s povoljnim kreditnim uvjetima i određenim pogodnostima koje se pokazu opravdanima.

Eliminiranje administrativnih prepreka i ubrzanje procedure pri osnivanju malih i srednjih poduzeća pretpostavlja preustroj i dodatno obrazovanje županijskih službi pri osnivanju malih i srednjih poduzeća (točno definiranje nositelja i poslova u pojedinim fazama). Službenici angažirani na ovim poslovima moraju biti dobro informirani, educirani i susretljivi. Ovako organizirane ekipe ne moraju biti locirane u županiji. One mogu biti vezane i uz poduzetnički centar, a u svojoj se djelatnosti maksimalno oslanjati na suradnju sa županijskim strukturama. *One stop shop* i *hitro.hr* u funkciji su realizacije ovog koncepta.

#### **4. Mjere poticanja razvoja poduzetništva**

Teško bi se moglo reći da za područje poduzetništva postoje strategijski osmišljeni razvojni programi budući da ono tek odnedavno postaje predmet ozbiljnijeg interesa.

Na razini središnje države počelo se intenzivnije djelovati na problemima regionalnog ustroja i razvoja. U pripremi je izrada krovnog regionalnog zakona. Strategija regionalnog razvoja pokriva područja pogođena ratom, tradicionalna industrijska područja, brdsko-planinska područja, otoke i pogranična područja naglašavajući održivi razvitak. Ona osigurava međusektorski doprinos Nacio-

nalnom razvojnom planu, koji je trenutačno u pripremi. Prevelik broj subjekata i instrumenata za izvođenje strategije bit će otežavajuća okolnost za upravljanje i koordinaciju i multiplicirat će troškove.

Središnja država donijela je niz mjera za poticanje poduzetništva. Problem je u tome što ih nije harmonizirala pa dolazi do preklapanja na razini zakonodavne regulative. Za poticanje poduzetništva tu su i predpristupni fondovi EU.

## 5. Prijedlozi za lokalno poduzetništvo

Preduvjeti za pokretanje lokalnog poduzetništva su uvažavanje **lokalnih specifičnosti**: položaj, klima, specifične proizvodnje (stočarstvo, ratarstvo, voćarstvo i vinogradarstvo, zanati) i proizvodi (npr. alkoholni i bezalkoholni napici, suhomesnati proizvodi, sirevi, krumpir, vina...) kao i uvažavanje **komparativnih prednosti**: prometni položaj, industrijska/obrtnička/poljoprivredna tradicija, posebno vrijedni ekološki prostori, kulturno-povijesna tradicija, prirodni resursi, ljudski resursi (obrazovanje, znanja, vještine, poduzetnički potencijal).

Korištenje komparativnih prednosti zauzima značajno mjesto unutar razvojnih čimbenika. Na njih se može vezati čitav niz malih programa, prvenstveno proizvodnih. Područja od posebnog državnog interesa karakterizira izuzetno povoljan prometni položaj. Tu prolaze i sijeku se ključni magistralni pravci, ili je u planu izgradnja novih. Na ovom je prostoru čvorište naftovoda i plinovoda, a tu su i telekomunikacijski koridori državnog i međunarodnog značenja.

Ovo su ekološki vrijedniji prostori u Hrvatskoj (uz izuzetak djelomične kontaminiranosti minama), s ekološki očuvanim tлом, značajnim rezervama pitke vode, velikim šumskim prostorima, nacionalnim i parkovima prirode te mogućom turističkom ponudom: zdravstveni i komercijalni turizam, seoski turizam (autohtoni prostor, domaće životinje, izvorna prehrana).

Moglo bi se misliti da **kulturno-povijesna tradicija** nema toliko značaja pri uspostavi poduzetničkih modela. Međutim, ona treba biti polazište, jer uvjeti i način proizvodnje kroz povijest pokazuju koji su tradicionalni oblici, jesu li i kako se mogu priključiti na suvremene tokove. Kulturni obrasci i način proizvodnje života mogu biti kočnica za uspostavu novih proizvodnih oblika, ali isto tako predstavljati niz prednosti koje u određenom trenutku treba znati iskoristiti.

Već je spomenuto da je na područjima od posebnog državnog interesa dominirao ekstenzivni način proizvodnje. Ta se činjenica ne može poništiti i treba je apsolutno uvažavati pri uključivanju stanovništva u poduzetničke programe. Mudrom akcijom ekstenzivni se programi mogu prevesti u intenzivne, s rezultatima koji mogu biti uspješniji od početno nametnutog intenzivnog pristupa.

Za početak je važno definirati područja razvoja i prioritete te se odrediti spram prirodnih resursa i ljudskih potencijala. **Tri se ključna razvojna sektora** (prehrambeni, drvni, turistički) istovremeno oslanjaju na tradicijske djelatnosti i mogućnost njihove revitalizacije tamo gdje se to pokaže opravdanim (bez iscrpljivanja sirovina prema kolonijalnom receptu). Također je potrebno osloniti se na nove tehnologije i inovacije te ih privući na područja od posebnog državnog interesa putem dobro osmišljene akci-

je koja zna ponuditi sve što je potrebno da bi se na ovim područjima pojavile inovativne proizvodnje temeljene na novim tehnologijama, te privukle stručni i obrazovani kadar kakav takve proizvodnje zahtijevaju.

## 5.1. Prehrambeni sektor

Ovaj sektor treba utemeljiti na već spominjanim specifičnim lokalnim znanjima i proizvodnjama, autohtonim kulturama i vrstama, uvažavanju mikroklima, nadasve tradicijske proizvodnje i usluga. Treba se fokusirati na proizvodnju zdrave organski uzgojene hrane, osnivanje otkupno-prodajnih zadruga, povezivanje proizvođača i distributera te podupirati male i ekstenzivne proizvođače uz stvaranje preduvjeta njihovog razvoja, organizirati permanentnu edukaciju proizvođača i certifikaciju male proizvodnje.

Mali prehrambeni programi po potrebi se mogu širiti. Moguće je otvarati mini-mljekare, uvesti ponudu vakumirane hrane (mliječni i drugi proizvodi), kemijski netretirane hrane, suhomesnatih proizvoda, alkoholnih i bezalkoholnih pića u malim serijama, svježe i suho voće i povrće, pakiranje pitke vode, skupljanje prehrambenih proizvoda (puževi, gljive, bilje za čajeve i dr.), proizvodnju i pakiranje slastica, tjestenine i dr. Za sve ovo potrebno je pripremiti programe s krajnjim ciljem samozapošljavanja. Ti programi moraju biti postavljeni i standardizirani tako da privuku mladu populaciju i ukažu joj na otvorenu perspektivu koja im je na dohvat ruke.

Uputno je da se proizvođači povezuju s centrima zdrave hrane i pokreću stočarsko-ratarske programe, bilo

individualne, bilo kooperativne (Gavrilović, Vajda, Pliva, Dukat, Podravka i dr.), bez obzira na to radi li se o obnovi dosadašnjih ili pokretanju novih. Dok proizvođači ne pripreme vlastitu preradu, moglo bi se organizirati prikupljanje sirovina za druge velike proizvođače prehrambenih i ostalih proizvoda (Podravka, Franck, Dona, Pliva, različite mesne industrije itd.). Možda bi naglasak trebalo staviti na ovaj segment i sve temeljiti na proizvodnji hrane, što bi značilo preusmjerenje dosadašnje strategije. Industrija ovog područja sporije će se revitalizirati, a programi proizvodnje hrane mogu biti vrlo mobilni s tendencijom industrijalizacije nekih oblika, njihovim rastom i mogućnošću zapošljavanja većeg broja ljudi. Povećanjem opsega u ponudi hrane ovo bi područje postalo jeftinije i konkurentnije.

Za početak će ovakve inicijative utjecati na razmišljanje lokalnog stanovništva da pokreće vlastite programe kada uz pomoć inicijalnih stanova na vlastite noge. Jasno im je da postojeći industrijski programi, bez obzira na širenje, neće moći apsorbirati sve zainteresirane. Upravo im zato treba ukazati na mogućnosti samozapošljavanja, uz vođenje organizirane akcije. Već je sada moguće pokrenuti prikupljanje sirovina za gore spomenute proizvođače hrane.

Jedan od modela koji bi mogao biti uspješno primijenjen u prehrambenom sektoru jesu kontinentalno-otočne tržnice. Ovaj model pretpostavlja osnivanje kontinentalnih tržnica u priobalju i na otocima te otočnih tržnica u kontinentalnim gradovima povezivanjem individualnih proizvođača kroz zadruge ili neki drugi oblik. Zamisao proizlazi iz ideje da proizvođači dovezu svoje proizvode na distribucijski punkt odakle roba bez posrednika odlazi



u gradove na kontinentu ili na otoke/priobalje. Direktni ugovorni odnosi sklapaju se s tržnicama u gradovima, organizira se transport i zatvara ciklus dostavljanja proizvoda. Na taj bi način cirkulirali proizvodi s kontinenta na otoke/priobalje i obratno. To bi doprinijelo uključivanju lokalnog stanovništva u proizvodno-prehrambene programe, njihovo okrupnjavanje i ponudu prehrambenih artikala turističkom sektoru te otvorilo mogućnost da se i drugi programi povežu s ovim.

## 5.2. Drvni sektor

Ovaj se sektor naslanja na neprocjenjivo šumsko bogatstvo. Racionalna sječa šuma i daljnje pošumljavanje ne smije se prepustiti slučaju. Ovo područje ne može biti samo izvor jeftine drvene sirovine i ogrijeva. Potrebno je specijalizirati proizvodne i uslužne drvene programe (po principu da ne rade svi sve) kako bi se već postojeći drvni programi racionalno ustrojili uz iskorištavanje drvnog otpada. Dosadašnje aktivnosti u drvnom sektoru uglavnom su svedene na prodaju osnovnih sirovina ili eventualno poluproizvoda, uz minimalnu finalizaciju. Ono što donosi prosperitet su finalizirani programi. Stoga treba pokrenuti finalizirane proizvodnje utemeljene na dizajnerskim i drugim programima koji će rezultirati zanimanjima za proizvodne i uslužne djelatnosti prepoznatljive i specifične za ovo područje.

I ovdje je moguće uvesti brojne nove proizvodne programe, čak umjetnički oblikovane i u malim serijama, što bi donosilo veću dobit nego neselektivna sječa, prodaja i izvoz neprerađene sirovine. Moguće je pokrenuti obrazov-

ne programe koji bi favorizirali ovakav pristup – umjetničku obradu drveta. Svejedno je bi li se ovakve proizvodnje tretiralo kao umjetničke zanate, ali one sigurno mogu značiti preokret i privući talentirane mlade ljude s ovih prostora koji su završavali u drugim programima jer im ovakvi nisu bili ponuđeni. Osnova bi mogle biti različite umjetničke radionice koje bi periodično ili permanentno okupljale različite profile umjetnika i obrtnika iz Hrvatske i inozemstva. Pored toga treba razmišljati i o industrijskom dizajnu i mogućnosti korištenja industrijskog otpada u izradi upotrebni predmeta (npr. drveni otpad uz finalizaciju moguće je koristiti u proizvodnji igračaka i izradi umjetničkih predmeta).

O povezivanju drvnih proizvođača na područjima od posebnog državnog interesa razmišljalo se već pred 10 godina kroz njihov ulazak u hrvatske proizvodne klustere ili velike proizvodne lance (npr. IKEA). Temeljna je ideja bila ulazak i u trgovački i u proizvodni sustav ovog poznatog i uspješnog lanca. Perspektiva koja se time otvarala bila bi izravan izlazak na svjetsko tržište i mogućnost pokretanja drugih **proizvodnih** (proizvodnja zaštitnih boja za drvo i boja za namještaj, proizvodnja tekstilnih komponenti, proizvodnja metalne galanterije, keramička proizvodnja, proizvodnja predmeta od plastike, proizvodnja drvenih igračaka, proizvodnja ukrasnog bilja) i **uslužnih** djelatnosti (otvaranje restorana u prodajnom centru koji bi pripremnim sastojcima snabdijevalo lokalno stanovništvo uz zapošljavanje uslužnog kadra, zapošljavanje arhitekata i dizajnera za potrebe kupaca) s ovih prostora koji su imali predratnu tradiciju i dio kadrova koji je došao nakon rata. Ovdje se otvarala i mogućnost pokretanja malih poduzet-

ničkih programa za lokalno stanovništvo korištenjem njegovih iskustava, znanja, vještina i sposobnosti te uključivanje proizvođača iz drugih dijelova Hrvatske, izvan područja od posebnog državnog interesa.

### **5.3. Turistički sektor**

Područja od posebnog državnog interesa nemaju istu tradiciju u turističkoj djelatnosti, jer je turizam donedavno uglavnom imao ekstenzivan karakter, osim Plitvica i u manjoj mjeri Rastoka. Vukovarsko-srijemska županija ulazi u fokus turističkog interesa (Kopački rit, obiteljska turistička gospodarstva, vinske ceste). Sisačko-moslavačka županija je u početnim akcijama bez obzira na park prirode "Lonjsko polje" i lječilište "Topusko" koje je uglavnom orijentirano na ugovorno zdravstveno liječenje. Bez obzira na različite preduvjete ovdje se mogu osmisliti i ponuditi novi turistički sadržaji. Za početak bi trebalo napraviti turističke karte po županijama, a u suradnji s Ministarstvom turizma. Prezentiranje krajobrazne baštine (rijeke, jezera, špilje...) moguće je kombinirati s lovnim, zdravstvenim, pustolovnim i drugim oblicima turizma. Ovo je područje s umjerenom i planinskom klimom, nacionalnim parkovima i parkovima prirode te izvorima pitke vode. To su karakteristike koje mogu privući čitav niz individualnih i grupnih posjetitelja kroz osmišljene programe seoskog turizma.

Organiziranje eko-kampova uz vodenice (robinzonski turizam) i druga atraktivna područja, otvaranje restorana s ponudom tradicionalnih lokalnih specijaliteta, turističke posjete obiteljskim gospodarstvima (izleti u netaknutu pri-

rodu, kontakti sa životinjama, rad na polju, kreativne aktivnosti, npr. slikanje prostora), utemeljenje etno sela otvorenog cijelu godinu kao turističkog kompleksa (otkup i preseljenje tradicionalnih drvenih kuća na jedno mjesto). Takav kompleks bi lokalno stanovništvo snabdijevalo hranom i sadržajima, tj. oblicima koji značajno obogaćuju turističku ponudu ovih područja. Država brojnim mjerama u zadnje vrijeme nastoji pokrenuti i stimulirati različite oblike kontinentalnog turizma. Stvar je svake sredine da sukladno svojim potencijalima osmisli konkretne projekte.

## 6. Akcije

Za potencijalne modele koji bi bili pokretači regionalne proizvodnje i stvaranja lokalnih “brandova”, potrebno je uspostaviti:

1. **suradnju općina i gradova** na harmoniziranju prostornih planova i usklađivanju lokalnih razvojnih strategija i planova;

2. **zajedničke projekte** na temelju strateških opredjeljenja, zajedničkih interesa i sličnih predispozicija (npr. dovođenje proizvodnji temeljenih na visokim tehnologijama, zajednički nastup prema hotelima u prodaji hrane pa i opremanja – (proizvođači namještaja); revitalizacija starih zanata; izrada suvenira);

3. **vlastitu trgovačku mrežu**, odnosno zajedničke prodajne centre (za proizvode s ovih područja organizirati plasman na hrvatskom i inozemnom tržištu kroz vlastiti latic trgovina ili jedan veletrgovački centar);

4. **organiziranje manifestacija** (npr. dani posavskih konja škola jahanja; dani lokalne kuhinje – tečajevi pripreme tradicionalne hrane; dani vina; dani etno-baštine; dani graditeljske baštine);

5. **turističku ponudu u paketu** (obilazak više destinacija na područjima od posebnog državnog interesa; izleti vrtičke i školske djece u suradnji s resornim ministarstvom);

6. **edukativne programe**: radionice i savjetovališta (npr. Gospić – pčelarska škola, Ilok – vinogradarska, Vukovar – kulinarska škola, Karlovac – stari zanati...; studentska i učenička praksa na uspješnim gospodarstvima). Ovi oblici edukacije mogu rezultirati pokretanjem malih proizvodnji u obiteljskom okruženju bez velikih ulaganja (npr. suveniri i ručni radovi, glazbala, tkani proizvodi, lončarski proizvodi, posteljni program od perja i vune, ljekovito bilje kao ulazna sirovina za farmaceutsku, kozmetičku i prehrambenu industriju). Moguće je organizirati stažiranje studenata Agronomskog i Šumarskog fakulteta na uspješnim obiteljskim gospodarstvima i šumarijama, organizirati škole učenika u prirodi (upoznati Lonjsko polje, pasminu posavski konj, graditeljsku baština i dr.) i vikend dječje vrtičke. Također postoji mogućnost različitih radionica (škole kuhanja za pripremu lokalnih specijaliteta, izrada suvenira, izučavanje pletačkih vještina od šibe, grnčarske vještine i dr.);

7. **kulturni (etno-muzejski) programi** počivaju na ideji da se stare napuštene škole u selima uredе kao mali etno-muzeji (izložiti tkalačke stanove, nošnje, preslice, suđe, alate, fotografije, stare recepte, opisati običaje i na-

čin života određenog kraja), da posluže kao domovi kulture, a eventualno i za djelatnost civilnog sektora, gostovanja umjetnika i sl. Potrebno je oživjeti kulturne aktivnosti i manifestacije na ovim područjima, bilo profesionalne, bilo amaterske. Bio bi to i osiguran prostor za radionice: ručni radovi, keramika, pletenje od šiba... Kustosi bi mogli biti prosvjetni djelatnici i učenici. Muzeji bi ljeti radili svakodnevno, dok bi zimi imali vikend dežurstva. U sklopu muzeja mogao bi biti mali suvenirski prodajni punkt.

Također treba posebno obilježiti lokalitete značajnih povijesnih ličnosti (Tesla, Matoš) i povezati ih s turističkom ponudom. Nekad su se na ovim prostorima održavale brojne likovne kolonije pa je i njih moguće ponovno pokrenuti

## 7. Nove – stare mogućnosti

Uz ključne sektore moguće je pokrenuti samoorganiziranje lokalnog stanovništva u zapošljavanju, bilo povratkom na napuštene izvorne proizvodnje, bilo osmišljavanjem modela koji dosad nisu bili u primjeni na tim područjima, kao što su:

- uspostava tzv. “strojnog prstena” kao nove potpore bespovratnom dodjelom mehanizacije mladima na selu uz ugovorno vezanje. Mogao bi to biti jedan od boljih, ali i najjeftiniji model za državu jer unutar njega nema poticaja (mladi obrađuju svoju zemlju, obrađuju zemlju staračkih domaćinstava, privode svrsi zapuštene površine). Projekt se može kandidirati za predpristupni fond SAPARD;

- pokretanje programa bez novca (“sakupljački programi”, izrada suvenira);
- vraćanje izvornim proizvodnjama (uzgoj svinja uz rubove šuma i hranjenje žirom, gradnja staja s drvenim podovima);
- organiziranje cikličnih proizvodnji (obrada zemlje, farme, mljekare);
- presretanje EU strategija prema Balkanu uz korištenje komparativnih prednosti (zbog zasićenosti standardiziranom, serijskom proizvodnjom, u sljedećih 10 godina planiraju ući na ovaj prostor, zanimaju ih stari zanati, autohtona prehrana, izvorne proizvodnje, obrasci života);
- zbrinjavanje otpada kao nužnost i nova mogućnost.

Zbrinjavanje otpada na područjima obnove koja jesu područja posebnog državnog interesa, otvara mogućnost zapošljavanja lokalnog stanovništva i zainteresiranih iz drugih područja Hrvatske osmišljavanjem i pokretanjem javnih radova uz korištenje poticajnih županijskih sredstava ili poduzetničkim organiziranjem. Ideja je u otvaranju reciklažnih dvorišta za jednu ili više općina/gradova, identificiranje i markiranje divljih deponija, njihovo saniranje, sakupljanje i izdvajanje vrsta otpada i njegova daljnja distribucija. Na ovaj bi način bilo moguće zbrinuti “ratni otpad” koji je rezultirao nizom divljih deponija i osmisliti buduću politiku gospodarenja otpadom. Time bi se smanjili ekološki rizici i štete, i sam otpad, ekološki osvješćivalo stanovništvo i pokretale nove djelatnosti sukladno strategiji razvoja pojedinih sredina.

## 8. Zaključak

U osmišljavanju konceptata lokalnog poduzetništva, između ostalih, bitne su dvije **preporuke**:

a) borba protiv stihijskih poduzetničkih programa mimo strateških razvojnih odrednica;

b) potreba izrade kataloga razvojnih projekata s potencijalnim projektima za ulaganja.

Generiranje novih ekonomskih aktivnosti privlačnijem domaćeg i stranog kapitala u predložene programe jedan je od strateških ciljeva koji će pomoći obnovi gospodarske baze ovih područja. Pri tome je neizbježna suradnja javnog i privatnog sektora uz intenziviranje komunikacija s iskorakom iz lokalnog okruženja.



Inge Perko Šeparović

# Javno-privatno partnerstvo

---

## 1. Uvod

U posljednje vrijeme u Hrvatskoj javno-privatno partnerstvo postalo je hit tema, kako središnje, tako i ostalih razina vlasti, ali jednako tako i subjekata privatnog sektora – profitnog i neprofitnog.

Nema sumnje da je javno-privatno partnerstvo jedan od najznačajnijih instrumenata dobrog upravljanja. No, da bi to zaista bilo, nužno je voditi računa o složenosti tog mehanizma, mogućnostima i opasnostima koje u sebi nosi, naročito ako ga se shvaća u njegovoj reduciranoj ulozi – samo kao instrument privatnog investiranja za zadovoljavanje javnih potreba, navodno bez dodatnih opterećenja za porezne obveznike; u tom slučaju može se dogoditi da javno-privatno partnerstvo bude samo novi oblik privatizacije, umjesto stvarnog mehanizma dobrog upravljanja koje doprinosi cjelokupnom razvoju zajednice putem javno-privatnog partnerstva koji se razvija u kulturi solidarnosti, povjerenja i socijalne osjetljivosti. Tome bi trebao poslužiti ovaj rad.

## 2. Značaj javno-privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo (*public-private partnership* – PPP) najčešće se promatra u kontekstu dobrog upravljanja

nja. Bilo da se radi o razvijenim zemljama ili o zemljama u razvoju PPP je postao fenomen koji prodire u javnu upravu i menadžment. Iako taj tip partnerstva postoji odavno (npr. koncesije), ulazi u modu koju se snažno kritizira, krajem 1980-ih godina. U 1990-ima javni službenici uvelike se trude stvoriti takvo partnerstvo, a znanstvenici počinju ispitivati mnoge dimenzije javno-privatnog partnerstva: političku, menadžersku, organizacijsku, pravnu i etičku. Javno-privatno partnerstvo možemo definirati kao “radni sporazum temeljen na uzajamnim obvezama (preko i iznad obveza koje podrazumijeva bilo koji ugovor) između organizacije javnog sektora s organizacijom **izvan** javnog sektora”. Privatni sektor uključuje profitni i neprofitni, tj. poslovne organizacije i civilno društvo.

PPP je novi stil partnerstva putem suradnje, a njegove mogućnosti tiču se svih faza javnih procesa: nacрта i planiranja, koordinacije, praćenja implementacije politike te mobilizacije resursa i upravljanja istima. Čini se da se problemi javljaju s obzirom na to da različite svrhe partnerstva traže različite partnere, različite strategije, različite operacijske procese, a vjerojatno i različite kriterije na osnovi kojih bi se partnerstvo pratilo i ocjenjivalo. Partnerstvo s naglašenom suradnjom moglo bi pridonijeti tomu da se postigne najviše s postojećim resursima i sposobnostima, ali i da se ispitaju mogućnosti inovativnih pristupa koji donose nove resurse i sposobnosti. Partnerstvo može pridonijeti prednostima, natjecateljskim ili suradničkim, na tri različita načina: osiguravajući ekonomiju veličine u određenim službama ili aktivnostima; osiguravajući ekonomiju u dosegu djelovanja (*economics of scope*) ili, drugim riječima, mogućnost potpunijeg korištenja komplementarnih mogućnosti i sposobnosti koje postoje u

partnerskoj organizaciji; te osiguravajući mogućnosti uzajamnog učenja s namjerom dugoročnog procesa razmjene, ili za ubrzanje tranzicijskog procesa u kojem jedan ili više partnera nastoje dostići naprednije partnere. Moglo bi se reći da tek kad stručnjaci u partnerstvu postanu eksperti u postizanju “prednosti suradnje” sa svojim partnerima, postoji vjerojatnost da će steći natjecateljske prednosti prema drugim suparničkim partnerstvima.

### **3. Kritika javno-privatnog partnerstva**

PPP se kritizira s pozicija tradicionalne javne uprave jer se sumnja kako ona razvodnjava političku kontrolu nad procesom odlučivanja. Radi se o strahu od gubitka nadzora nad donošenjem politika i upravljanjem službama. To je, možda, primjer vječnog straha političara od dijeljenja vlasti s drugim partnerima, čak i onda kad bi to moglo proširiti područje nad kojim se vlast obnaša, dok ga novi javni menadžment dovodi u pitanje s obzirom na mogućnost da dugoročno partnerstvo potkopava kompeticiju između potencijalnih pružatelja usluga. Sindikati se najčešće opiru partnerstvu zbog straha od gubitka radnih mjesta i pogoršanih uvjeta rada, a građani i korisnici usluga izražavaju zabrinutost da će pružanje usluga biti vođeno isključivo profitom, a ne i moralom javne službe. Nevladine organizacije često se opiru nastojanju da postanu glavni pružatelji usluga u partnerstvu s javnim sektorom, bojeći se gubitka samostalnosti u funkciji agenta te situacije u kojoj je financiranje nevladinih organizacija kao agenata često manje od onog koje je do tada javni sektor imao u pružanju usluga.

Poseban strah postoji u pogledu mogućnosti da se partnerstvom dade pravo privatnoj tvrtki da djeluje kao monopolist iz razloga što će i javni sektor u tim uvjetima osigurati najveću dobit. Prigovori novom javnom menadžmentu, u pogledu potkopavanja natjecateljske situacije koja se u konačnici opravdava smanjenjem koristi za krajnje korisnike, nestaju ako iz političkih razloga niti jedan drugi oblik privatizacije nije moguć.

Dodatne sumnje izražavaju se u okviru analize transakcijskih troškova, koji se pokazuju izrazito visokima kad su potrebni složeni ugovori čiji nacrt, izrada, praćenje i provedba mogu koštati više nego da je aktivnost obavila sama organizacija (čak i kad je relativno slaba u tome), osim ako se ne može ustanoviti ugovor kojim se određuje veza ili odnos među partnerima. Takav ugovor oslanja se na povjerenje (više nego na čiste ekonomske poticaje u tradicionalnom ugovoru o transakciji) i stvara temelj za dugoročan odnos. Analiza upućuje na to da je tradicionalni pristup ugovorima bio potpuno krivo usmjeren, vodeći u konfrontacijsko ugovaranje zasnovano na uzajamnom pokušaju da se oduzmu prednosti drugoj ugovornoj strani.

## **4. Primjeri iskustva s javno-privatnim partnerstvom**

### **4.1. Švicarska**

U Švicarskoj smatraju da su reforme novog javnog menadžmenta pridonijele porastu efikasnosti i efektivnosti javnog sektora, no da su sada potrebne promjene koje će

javni sektor ugraditi u isprepletenu mrežu nacionalnih i međunarodnih odnosa. Napominjemo da je za razliku od drugih zemalja koje su isticale kompeticiju, poput anglosaksonskog svijeta gdje je NPM bio popraćen valom privatizacije, Švicarska ostala odana konsenzusu i kulturi inkrementalizma. Pritom je fokus prvenstveno na podizanju, a ne na promjeni *status quo* – ni Švicarska si više ne može priuštiti da javni sektor nastavi bez potpore. Kao koristi PPP-a navodi se: 1) podjelu u preuzimanju rizika i tereta; 2) raspolaganje znanjem i sredstvima privatnog sektora u ostvarivanju javnih zadaća; 3) djelotvornu potporu trendu “države koja omogućava” (*enabling state*), tj. države koja skromnim sredstvima osigurava vođenje i praćenje, dok provedbu projekta prepušta drugim partnerima; 4) poboljšanje financijske situacije povećanom financijskom prilagodljivošću; 5) u vremenski kritičnim projektima može se uključivanjem privatne ekspertize skratiti vrijeme projektnog ciklusa; 6) kapitaliziranje na ekonomiji veličine i 7) idealno gledano, može poboljšati menadžerske sposobnosti javnog sektora i vlade te ih tako jačati u njihovom traganju prema boljem izvođenju i rezultatima.

Po modelu PPP-a osnovana je Zaklada područja Velikog Züricha (Greater Zürich Area) s više javnih i privatnih partnera. Među osnivačima je bilo šest kantona i dva grada te nekoliko poznatih privatnih tvrtki. Cilj zaklade bio je osnovati i razvijati vodeću globalnu lokaciju za ugošćavanje međunarodnih kompanija. Koristi za javni sektor su povećani prihodi od poreza na dohodak i dolazak visokokvalificiranih ljudi i njihovih obitelji u tu sredinu, a za privatni je sektor ostvaren profit kroz pružanje dodatnih usluga pridošlim tvrtkama na području financijskog savjetovanja, pravnih savjeta i usluga s nekretninama i zračnim

prometom. Tijekom 2001. godine 13 je tvrtki izabralo Veliki Zürich, čime je stvoreno 140 dodatnih radnih mjesta, 2002. godine taj se broj povećao na 53 tvrtke i 750 novih radnih mjesta. Ipak, nije bilo uspjeha u nastojanju da se zakladi pridruže novi, susjedni kantoni. Drugi slučaj PPP-a u Švicarskoj jest sporazum o projektu planiranja središta Ustera (treća po veličini gradska općina u Zürichu), gdje se uz Uster kao partneri pojavljuju financijske korporacije i autobusne tvrtke, u zajedničkom stvaranju vizije o budućem središtu Ustera kao privlačne mješavine stambenog i poslovnog prostora, trgovačkog područja i sadržaja za slobodno vrijeme. Uster je uložio 850.000 švicarskih franka u projekt organiziranja natječaja za gradnju središta, prilagodbu postojećih zakona (tj. planiranje zona) i dobivanje dozvole za gradnju novog središta. Glavna uloga javnog sektora bilo je posredovanje između privatnih vlasnika i privatnih investitora sa svrhom da poveća privlačnost Ustera za građane i posao te da odredi okvire i smjernice procesa planiranja. Sljedeći slučaj "INTRAC expressa" zajednički je pothvat Bern Mobila, javnog transportnog poduzeća i Weiss+Appetito A6, privatnoga građevinskog poduzeća, koji su 1995. godine odlučili zajednički pružati usluge trećim stranama diljem Švicarske.\* Dok je Bern Mobil specijaliziran za polaganje tramvajskih pruga, Weiss+Appetito imao je potrebna iskustva u pratećim građevinskim radovima i potrebnu opremu. Dvije strane pružaju cjelovit paket usluga (studiju izvodljivosti, planiranje projekta, menadžment projektom) s usredotočenošću na kraći rok gradnje kako bi se smanjile teškoće u

---

\* Angažirani su čak izvan granica zemlje u planiranju projekata za Tranvia Rosario u Argentini.

javnom prometu. Obje su strane profitirale iz suradnje. Bern Mobil mogao je povećati korištenje svojih stručnjaka izvan lokalnog djelokruga, a Weiss+Appetito je promicao svoj ugled uključujući se u javne projekte, ujedno stječući dodatno iskustvo. Obje su strane imale koristi od uzajamnog učenja, od iskustva koje je rezultiralo povećanom učinkovitošću projekta. Sljedeći primjeri PPP-a su: umrežene škole (Schule im Netz) i Banka podataka o prometu stoke (Tierverkehrsdatebank AG). Partnerstvo umreženih škola potaknuto je nastojanjem da se poboljša kompjutorska pismenost u švicarskim školama, što je privuklo poznate tvrtke kao što su Swisscom, Cisco Ascom, Apple, Dell, Sun Microsystems, IBM i Digicomb. Projekt se sastojao od triju komponenata: opskrbe nužnom infrastrukturom, razvoja posebnog sadržaja i obrazovanja nastavnika. Privatne tvrtke su osigurale infrastrukturu, besplatan ili vrlo povoljan pristup internetu. Tako je Swisscom u svibnju 2003. godine na internet priključio 2.000 škola, što znači 27.000 razreda i 500.000 školske djece koja mogu pretraživati internet. Kantoni su bili odgovorni za izradu multimedijskog sadržaja u skladu s nacionalnim kurikulumom. Švicarska vlada poduprla je kantone s 80% sredstava za odobren projekt u iznosu od 100 milijuna franka. Vlada i kantoni očekivali su da će time povećati privlačnost Švicarske kao poslovne lokacije kroz kompetitivni položaj svoje radne snage. No, u prvoj godini aktivnosti kantona bile su manje od očekivanih, a i naponi škola moraju se povećati kako bi se poboljšana infrastruktura koristila djelotvornije.

Tierverkehrsdatebank AG zanimljiv je primjer partnerstva koje uključuje razne kompanije i organizacije, veterinarske, poljoprivredne, prodavače stočne hrane i sektor

distribucije. Ta partnerska organizacija, osnovana 1999. godine s 51% dionica u državnom vlasništvu, nastala je kao reakcija na zabranu izvoza švicarske govedine u EU 1996. godine, zbog kravljeg ludila. Švicarska vlada izmijenila je svoje zakonodavstvo o epidemijama stoke, kako bi ponovno dobila povjerenje javnosti. Banka podataka služila je praćenju života i kretanja stoke (goveda, ovaca, koza i svinja) od rođenja do klanja. Osim toga, korporacije su uvodile, u ime države, ušne identifikacijske znakove (*chips*). U slučaju pojave epidemije, razna analitička sredstva mogla bi olakšati brzu i djelotvornu reakciju. Istodobno je osigurana automatska registracija za dodatne kvote mlijeka farmerima čije su životinje provele zahtijevano razdoblje od 22 mjeseca u planinama, a uz to se može pratiti i deklarirati izvor natpisa (etikete) na mesu kod trgovaca. Projekt je donio korist svima uključenima. Godine 2002. izvorni cilj ponovnog izvoza stoke u EU bio je postignut. Nakon prve narudžbe iz Njemačke, 2.000 životinja izvezeno je iste godine, a od tada se na dan upisuje 10.000 najava.

## 4.2. Francuska

Tradicionalna francuska politička kultura građanstva bila je određena suprotstavljanjem javne i privatne sfere i postulatom moralne superiornosti javnog sektora. Od kraja Drugoga svjetskog rata, francuska javna uprava uspješno je preuzela zadatak modernizacije društva. Iako je projekt modernizacije uključio tisuće ljudi, partnerstvo nije bilo uzeto u razmatranje s obzirom na pogled o ulozi države. Međutim, iako se riječ partnerstvo nije rabila, ono je egzi-



stiralo u obliku koncesija javnih službi. Tako su braća Périer imala koncesiju opskrbe Pariza vodom još od 1777. godine. Partnerstvo je povijesno gledano imalo svoje krize. No, partnerstvo nikad nije nestalo, posebno na lokalnoj razini, gdje se na taj način rješava opskrba vodom.

Proliferacija javno-privatnog partnerstva u Francuskoj može se pripisati kako djelovanju globalnih čimbenika, tako i specifičnim francuskim okolnostima. Pod ovim drugima posebno treba uzeti u obzir proces decentralizacije, prema kojem lokalne jedinice preuzimaju odgovornost regionalnog obavljanja službi u uvjetima ekstremne fragmentacije (čak 36.500 općina). Čini se da je decentralizacija od čuvara, koji osigurava resurse u obliku ekspertize i kontrole pristupa financijama, svela ulogu države na ulogu jednog od partnera kojem pripada dio zaštite javnog interesa. PPP omogućava financijske resurse bez daljnjeg poreznog opterećenja poreznih obveznika.

Promijenjena priroda problema javnog sektora – oni sve više postaju kvalitativne prirode – nije francuska specifičnost. “Modernizacija javnih politika“ zahtijeva rasprave o pitanjima i interesima koji su dijelom suprotstavljeni u natjecanju za potrebna sredstva i prirodno vodi u partnerstvo. Horizontalno usmjeravanje na problem je teško pomiriti s produženim odsustvom gospodarskih i socijalnih partnera. Sve se više i više skupine ili organizacije pojavljuju kao vlasnici društvenih problema.

Preklapanje politika decentralizacije i financiranje vanjskih subjekata u pružanju usluga ubrzava korištenje PPP-a. U istom smislu djeluje proces europske integracije koji potiče opće prihvaćanje partnerstva. Moglo bi se reći da je Europska unija stvorila mit partnerstva kao središnje institucije za proces integracije u svakom pogledu, tako da

je i financiranje mnogih programa uvjetovano partnerstvom, ili vertikalnim, između raznih razina upravljanja, ili horizontalnim. Smjernice za partnerstvo mnoge su agencije iskoristile kako bi učvrstile vlastiti položaj i sudjelujući u programima Unije stekle novu legitimaciju koja im omogućuje određeni odmak od postojećih centara odlučivanja.

Zakon iz 1993. i amandman iz 1995. godine potaknuli su pojavu različitih oblika partnerstva, koje je teško kategorizirati. U Francuskoj su se pojavila:

1. Partnerstva na području izgradnje infrastrukture i javnog prijevoza (ona su mnogo starijeg datuma, a posebno su se razvila u posljednjih 40 godina). Kao partner s javne strane najčešće se javlja država ili vlast velikih gradova, koja ima glavnu odgovornost s obzirom na to da se izbor odnosi na dugi rok i određuje gospodarski razvoj i okoliš. Svrha je da se smanje financijski troškovi projekta, ubrza završetak rada i stjecanje prednosti tehnološkog napretka stečenog u glavnim tržišnim sektorima, pri čemu je lakše osigurati dodatna sredstva. Primjer podzemne željeznice u Toulouseu, gdje je PPP rezultat sporazuma o licenci, utvrdio je da dodatne troškove i promašaje u dobiti snosi dobivatelj licence koji je ugovarao o postizanju cilja s korištenjem prednosti, dok dodatnu dobit dijele obje strane.

2. Razvoj urbanih službi možda je najslikovitiji laboratorij za širenje PPP-a. Najbolji primjer je stvaranje Parka Euro-Disney blizu Marne-la-Valéee. Socijalistička vlada imala je potporu desnice, koja je vladala regijom i Parizom, u pregovorima s kompanijom Walt Disney. Da bi se otvorila nova radna mjesta, trebalo je osigurati znatna jav-

na sredstva (infrastruktura, izravne i neizravne subvencije) kako bi se pobijedilo u utrci sa Španjolskom i Njemačkom. Kao rezultat takvog nastojanja, prema procjenama, samo 10% kapitala izravno investiranog u Park, odnosi se na kompaniju Walt Disney. Nije upitno da je lokalna zajednica profitirala od razvoja Parka, a još manje je upitan profit kompanije. Ostaje otvoreno pitanje kako osigurati da se mučno partnerstvo s privatnim sektorom u situaciji sve složenijih zahtjeva za planiranje gradova i zahtjeva za sve sofisticiranijim gradskim službama – ne pretvori u njihov grabež, reguliran jedino kompeticijom. U francuskom slučaju potrebna specifična znanja mogu uključiti i neprofitne organizacije u partnerski odnos s javnim sektorom (npr. Nacionalni savez sportskih centara na otvorenom – Union Nationale des Centres Sportifs de Plein Air).

3. Partnerstvo na području socijalne politike domena je nevladinih organizacija, kojima se upravlja kao komercijalnim poduzećima, a da im cilj nije profit. Oni koji se koriste njihovim djelovanjem mogu inicirati njihovo stvaranje i sudjelovati u njihovu vođenju. Francuska ima 110.000 neprofitnih organizacija i najveći je poslodavac u Francuskoj s 1,2 milijuna zaposlenih. Uzme li se u obzir porast broja volontera, dobiva se ekvivalent od milijun zaposlenih s punim radnim vremenom. U slučaju njihova partnerstva s javnim sektorom, oblik i raspon mogu beskonačno varirati ovisno o sektoru politike (*policy*) na koji se odnose. U nekim slučajevima (na užas Državnog savjeta i Računskog suda) lokalne vlasti uključuju se u nevladine organizacije kojima je delegirano obavljanje neke službe i obavljaju stvarnu kontrolu, dok u alternativnoj strategiji nevladine organizacije preuzimaju ulogu kritičara javnog sektora.

4. Konačno, partnerstva mogu nastati spontano na neočekivanim područjima. Nasuprot postavci o vrlinama javnog i manama privatnog sektora na polju obrazovanja – već dvadesetak godina postoji partnerstvo u obliku susreta između javne institucije visokog obrazovanja i privatne skupine novinskih izdavača (Rencontres IEP de Bordeaux – Journal Sud – Ouest), koje povezuju seminari što ih priređuju nastavnici i izdavači (nastavni plan, osobe visokog profila). Izdavači osiguravaju sredstva, kao i medijske učinke svog doprinosa i znanja svojeg izdavačkog tima, dok IEP pridonosi znanstvenom strukturom koju razvijaju njihovi nastavnici i istraživači te studenti kao slušatelji i izvođači seminara. Problem za PPP je u tradicionalnoj slabosti mehanizama evaluacije i monitoringa javnih vlasti, iako se radi o zemlji koja raspolaze, gledano komparativno, službenicima izrazito visokih znanja i vještina. Istodobno se upozorava na opasnost od “birokratskog refleksa u zemlji prožetoj snažnom jakobinskom upravnom tradicijom”, gdje bi se partnerstvo s privatnim sektorom moglo javiti samo u eksperimentalnoj fazi da bi zatim ušlo u okvir racionalne državne intervencije.

### **4.3. Velika Britanija**

U Velikoj Britaniji PPP se može promatrati kao treća privatizacijska mjera – uvedena 1992. godine privatnom financijskom inicijativom (PFI), koja je trebala minimizirati kapitalne investicije i držati pod nadzorom javne rashode. Radilo se o projektima koji su u cijelosti trebali biti financirani iz privatnih izvora, s tim da bi se naplaćivanjem usluge koja se koncesionira, kroz određeno vrije-

me vratila uložena sredstva (primjeri: drugi most Severn i raskrižje na rijeci Dartford), Ili se radilo o zajedničkom ulaganju države i privatnog sektora – *joint venture*, u kojem država dijelom subvencionira projekt ako on ima širu društvenu korist. Primjer: proširenje linije željeznice u Docklandu, gdje je od 200 milijuna funti, privatna tvrtka City Greenwich Lewisham /CGL/ Rail Link plc, izdavanjem obveznica prikupila 165 milijuna, a 35 milijuna je bio doprinos središnje vlade i lokalnih vlasti: Deptford City Challenge i London Boroughsa of Lewisham, a kompanija Greenwich naplaćuje korištenje proširene mreže (korist) i snosi rizike franšize, prekoračenja vremena i troškova izvedbe, razine korištenja (broj putnika), instalacije automatskog kontrolnog sustava za vlakove i integracije proširenja u postojeći željeznički sustav. Koncesija se odnosi na 24,5 godina.

Laburisti su revidirali i refokusirali početni koncept i 2000. godine osnovali Partnership UK – stalno tijelo koje treba poboljšati koordinaciju inicijativa djelujući kao zajednički menadžer projekata za PFI pogodbe. U prvim godinama vlasti, Laburistička je vlada sklopila pogodbe u vrijednosti 4,7 milijardi funti. Tako je ukupno ugovoreno 13 milijardi funti od lansiranja PFI, s dodatnih 11 milijardi funti vrijednim projektima u razdoblju 1999.–2002. U sektoru zdravstva (NHS) predviđena je izgradnja 13 novih bolnica na osnovi ugovora PFI-a. Sir Peter Kamp (bivši visoki službenik Ministarstva financija i Ureda kabineta) dokazivao je kako je slučaj PPP-a vrlo upitan i postavio pitanje “skrivenih troškova” i neuobičajenih studija “vrijednosti za novac” koji su okruživali PFI projekte. Čini se jasnim da će se dugoročno platiti visoka cijena da bi se dobio brzi pristup novim posjedima. Tako je izračunano da

bi nova bolnica u Edinburgu stajala 180 milijuna ako bi se platila iz poreza ili zajma države. PFI ugovor dopustio je privatnom konzorciju da dizajnira, stekne vlasništvo i servisira bolnicu, a onda ju daje u najam javnom sektoru za 30 milijuna na godinu na rok od više od 30 godina, što je ukupni trošak od 900 milijuna funti. Uz taj tip partnerstva, u Velikoj Britaniji se posebno ističe uloga lokalnih vlasti u preuzimanju vodeće uloge u ostvarenju vizije zajednice putem partnerstva s različitim subjektima: javnim agencijama, privatnim kompanijama, lokalnim skupinama i nevladinim organizacijama. To partnerstvo može biti relativno neformalno, preuzimajući oblik mreža ili formalizirano u ugovornom obliku. Lokalne vlasti i dalje će pružati određene usluge, ali njihova izrazita uloga vodstva bit će u osmišljavanju i povezivanju doprinosa nositelja raznih lokalnih interesa, smatra premijer Tony Blair.

#### 4.4. Kanada

U Kanadi postoje dva modela partnerstva između države i privatnog sektora: 1. model suradnje u mehanizmima potpore politikama i 2. model isporuke programa. U prvoj skupini je formiranje *ad hoc* savjetodavnih odbora na prijedlog vlade u pripremi međunarodnih pregovora (posebno pregovori o slobodnoj trgovini sa SAD krajem 1980-ih, kada su osnovane i sektorske savjetodavne skupine za međunarodnu trgovinu (SAGIT-s – Sector Advisory Groups on International Trade). SAGIT-s su bile dopunjene nacionalnim sektorskim timovima za industrijski i sektorski razvoj u Kanadi. Ministarstvo znanosti i tehnologije ima potporu u istoimenom savjetodavnom vijeću, a ministar i Ministarstvo financija uvelike se konzultiraju s poslov-

nom i financijskom zajednicom i drugima tijekom pripreme godišnjeg proračuna.

Godine 1997. osnovan je Savjetodavni odbor Kanadskog tima (Team Canada Inc. Advisory Board/TCIAB – ime je poteklo od Team Canada, kanadske momčadi u hokeju na ledu), kojim je zamijenjen Međunarodni savjetodavni odbor za trgovinu (International Trade Advisory Committee). Odbor ima dvostruku ulogu: djelujući kao privatno savjetodavno tijelo za vladu, za ukupnu ekonomiju, s obzirom na trgovačku politiku (uključujući međunarodne pregovore) i razvoj međunarodnog tržišta. To tijelo ocjenjuje nacionalnu “Industrijsku poslovnu strategiju”, kao i preporuke pojedinih SAGIT-sa koji pridonose oblikovanju ukupnih ciljeva nacionalnih trgovačkih pregovora. TCIAB ima 20 članova koje imenuje ministar trgovine na dvije godine. Članovi uključuju izvršne direktore velikih i malih tvrtki, vođu sindikata, pravnika i jednog predstavnika iz akademske sredine. Članovi su izabrani zbog svoje stručnosti i prosuđivanja, a ne kao predstavnici bilo koje tvrtke, udruženja ili interesne skupine. TCIAB i SAGITs su zamišljeni tako da potaknu dvosmjernan povjerljiv dijalog i zbog toga su članovi obvezni poštivati povjerljivost materijala sve dok ga vlada ne objavi. Ta tijela formiraju pododbore za ocjenu posebno složenih pitanja (*task forces*), u koje mogu kooptirati osobe izvana.

U drugom modelu – suradnja u mehanizmima isporuke programa – postoji:

1. Od države promicano umrežavanje i razmjena informacija između poslovnih menadžera;
2. Zajednički pothvati koje financiraju obje strane – *joint-venture* (kao primjer ističe se Kanadsko turističko

повјеренство – Canadian Tourism Commission – osnovano 1995. godine, koje djeluje kao posebna agencija vlade, a kojom upravlja odbor od 27 članova od kojih 20 iz privatnog sektora. Razmatra se mogućnost njezine transformacije u korporaciju Krune čime bi se povećala autonomija u odnosu prema vladi i zahtijevala veća samostalnost.) Godine 1994. osnovano je Kanadsko vijeće za javno-privatno partnerstvo (The Canadian Council for Public-Private Partnership), na inicijativu privatnog sektora, kako bi se ispitalo i promicalo javno-privatno partnerstvo u područjima isporuke programa, razvoja zajednice, obrazovanja i dobrovoljnih programa. Vijeće je ujedno izvor dodatnih informacija o kanadskim i međunarodnim iskustvima;

3. Suradnja na transferu tehnologija i njihovoj difuziji – kada lokalne tvrtke koje opskrbljuju dijelovima multinacionalne korporacije, od njih dobivaju primjerenu tehnologiju uz fiskalne poticaje vlade, čime se podiže lokalna industrija;

4. Izazovi globalizacije daju posebno značenje suradnji na području obrazovanja. Godine 1983. osniva se udruženje Forum za visoko obrazovanje (Corporate-Higher Education Forum), koji potiče suradnju poslovne i akademske zajednice. Radi se o samostalnoj organizaciji koju financiraju njezini članovi. Forum predviđa potrebe i djeluje na događaje koji jačaju članice i cijelo kanadsko društvo;

5. Kanadska je vlada podržala osnutak nevladine organizacije: Kanadska prekomorska izvršna služba (Canadian Executive Services Overseas – CESO), koja osigurava menadžere i tehničke stručnjake iz privatnog sektora



za kratkoročnu tehničku pomoć dodijeljenu zemljama u razvoju, a kasnije i tranzicijskim zemljama.

#### **4.5. Zemlje u razvoju**

I dok kanadski privatni sektor nastoji pružiti tehničku pomoć uz potporu vlade zemljama u razvoju, neke od njih same razvijaju partnerstvo javnog i privatnog sektora. Tako je, primjerice, Indijska industrijska konfederacija (Confederation of Indian Industry – CII) prva industrijska udruga koja se pozabavila državnim pitanjima koja se tiču indijske industrije: CII je postao aktivan igrač koji diljem svijeta objavljuje gospodarske reforme u Indiji putem zajedničkih izaslanstava koja odlaze u druge zemlje ili prihvaćaju strana izaslanstva; CII organizira izložbe “Made in India” u različitim dijelovima svijeta; CII je lansirao jedinstvenu inicijativu Samit partnerstva (The Partnership Summit) 1995. godine kako bi privukao globalne političke i poslovne čelnike da dođu u Indiju i razviju partnerske i poslovne odnose; godine 1999. nastalo je Partnerstvo Indije i EU (Indian-EU Partnership), koje predstavljaju tri vodeće industrije, indijska vlada i EU, što je povežalo 400 indijskih tvrtki sa sličnim brojem malih i srednjih poduzeća u Europi. CII surađuje i sa saveznim državama kako bi stvorilo okolinu povoljnu za strana ulaganja. Zajedno s vladom CII je pokrenuo brojne aktivnosti da bi senzibilizirao industriju za socijalne probleme: svijest o AIDS-u, upravljanje populacijom, opismenjavanje i razvoj zajednice. Aktivnosti CII-a na društvenom razvoju odražavaju novu vrstu partnerstva za opće dobro industrijskog društva. Zanimljivo je da je upravo to područje otvorilo nove mogućnosti međunarodne suradnje u kojima indijska in-

dustrija radi zajedno sa strancima na velikom broju socijalnih problema.

U sadašnjoj situaciji, kako na razini Europe tako i u zemljama u razvoju, kao npr. u Maroku i Tunisu, postoje svi uvjeti za široki razvoj PPP-a iz najmanje dvaju razloga: tendencije povlačenja države iz javnih službi – gledano komparativno – i jačanja pritiska tržišta za profitabilnošću unutar privatnog sektora. U mnogim područjima tržište očekuje povrat glavnice, ali i postavlja zahtjeve za izvedbu i profitabilnost. U Maroku krajem 1990-ih, a osobito 1998. godine, s promjenom vlade, odnosima s EU i Svjetskom bankom, država je pokazala poseban interes za partnerstvo, što je potaknulo potpisivanje partnerskih sporazuma u raznim područjima. Među prioritetnim područjima je i borba protiv siromaštva i društvene isključenosti, opismenjavanje odraslih i neformalno obrazovanje; razvoj djelatnosti koje stvaraju dohodak; aktivnosti na zapošljavanju mladeži, pomoć ženama i djeci u krizi, kulturne i sportske aktivnosti, zaštita okoliša te razvoj temeljne društvene infrastrukture i službi. Slijedi da partnerstvo u Maroku ima snažno društveno značenje, a cilj mu je traženje društvene integracije. Stvarnost govori da nema razvoja bez partnerstva, zbog čega je, kako bi rasprava o partnerstvu napredovala, potrebna promjena mentaliteta i razvoj pravnih instrumenata. Dobro je pritom znati da partnerstvo s neprofitnim organizacijama ohrabruje.

U Tunisu je partnerstvo ponajprije prisutno u gospodarskoj sferi, poglavito u trgovini, financijama, tehnologiji, proizvodnji hrane, a proširilo se i na građevinsku, kemijsku, mehaničku, elektroničku i tekstilnu industriju i industriju obuču. Iz primjera Maroka i Tunisa vidljivo je kako se partnerstvo prilagođava svakoj zemlji i primjenjuje na njihove specifične zahtjeve.

## 5. Zahtjevi za uključivanje načela dobrog upravljanja

Navedeni primjeri PPP-a u različitim zemljama pokazuju bogatstvo sadržaja i oblika u kojima se javno-privatno partnerstvo javlja.

Kako bi se nadvladalo poimanje PPP-a kao novog oblika privatizacije, kakvom se snažno suprotstavlja laburistička vlada Velike Britanije, iskazujući povjerenje u upravljanje tom spornom shemom (barem kad je u pitanju ta zemlja) – potrebno je udovoljiti zahtjevima “dobrog upravljanja” u budućim PPP aranžmanima. Prema T. Bovairdu, jednom od najistaknutijih znanstvenika u ovom području, radi se o promjeni javno-privatnih partnerskih odnosa s transakcijskog ugovornog odnosa na odnos surađujućeg partnerstva. Autor navodi načela\* koja upravljanje treba poštivati: angažman građana koji od savjetodavne prelazi u ulogu suodlučitelja; transparentnost koja od ograničene informiranosti prelazi u potpunu (“otvorena knjiga”) – kao kritičnom elementu uspostave povjerenja; odgovornost u smislu polaganja računa – od odgovornosti koja se prema ugovoru mora kupcima usluge polagati, u skladu s predviđenim postupcima, prelazi u spremnost da svi međusobno odgovaraju za izvođenje i sve probleme koji se pojavljuju te spremnost da se odgovara svim zainteresiranima za ukupno djelovanje; jednakost i socijalno uključivanje treba poštovati ne samo u granicama određenima ugovorom nego to načelo treba postati glavna vrijednost, u kojoj se od svih partnera traži inovativan pristup u

---

\* Radi se o daljnjoj elaboraciji načela dobrog upravljanja.

djelovanju, a u skladu s načelom; moralno i pošteno ponašanje mora prijeći s ponašanja u skladu sa zakonom i profesionalnom etikom u ponašanje u kojem i to načelo postaje glavna vrijednost i traži inovativne puteve primjene. Isti kriteriji postavljaju se kad se radi o poštenju: i ovdje inovativni putevi u primjeni načela trebaju zamijeniti dosadašnje postupanje prema organizacijskoj proceduri dosljednom ponašanju spram svih pojedinaca unutar neke skupine, odnosno davanju prednosti skupinama predviđenim ugovorom; volja i sposobnost suradnje od poželjnog postaje kritičan čimbenik za uspjeh svih partnera; sposobnost natjecanja od čimbenika uspjeha za ugovornog pružatelja usluga, pretvara se u kritični čimbenik za cjelokupno partnerstvo, uključujući, u oba slučaja, svijest o troškovima i fokusu na kupce; vođenje u svakoj organizaciji da bi se ugovorom osiguralo dobro upravljanje koje pravovremeno, točno i djelotvorno ispunjava ugovorne specifikacije, prelazi u nužnost vođenja svih razina ukupnoga partnerskog odnosa, svakog njegova sastavnog dijela i zajednice kojoj služi i na kraju, načelo održivosti, koje se od pokazivanja poštovanja svim kriterijima održivosti utvrđenih ugovorom pretvara u stalno nastojanje svih partnera da poboljšaju mogućnosti povećane održivosti politika i aktivnosti. Uvjeti su zahtjevni, ali tek njihovo ispunjenje vodi vjerodostojnom suradničkom partnerstvu. Njihovu važnost dokazuju slučajevi PPP-a koji su doživjeli velike štete po svoj ugled te gubitak povjerenja svojih financijera i kupaca, upravo zato što nisu poštivali načela dobrog upravljanja. Neke međunarodne organizacije prate kako države poštuju ta načela: tako npr. Transparency International prati ponašanje s obzirom na otvorenost, korupciju i slobodu informiranja, a Demokratska kontrola

(Democratic Audit) iz V. Britanije: slobodu i poštenje u izborima, otvorenost, odgovornost (polaganje računa), pristupačnost vlade, stupanj zaštite građanskih i političkih prava te snagu demokratskog društva. Istodobno, neki autori smatraju da se načela javnog upravljanja moraju pažljivo prilagoditi PPP-u kako bi odgovarali sve složenijoj i dinamičnijoj okolini u kojoj ih treba primijeniti, poštujući specifičan kontekst. Tako bi, npr. u Švedskoj naglasak trebao biti na transparentnosti partnerskog odnosa, a u Velikoj Britaniji i nekim drugim zemljama trebalo bi naglasiti problem društvene isključenosti s obzirom na stupanj heterogenosti društva.

Uz navedene zahtjeve uključivanja načela dobrog upravljanja u PPP, sljedeći čimbenici su kritični za njegov uspjeh: ono mora u sebi dovesti u ravnotežu kratkoročni i dugoročni aspekt, pri čemu treba izbjegavati kratkoročno djelovanje koje proizlazi iz financijskog stanja. Nacrt partnerskog projekta mora jasno definirati prava i dužnosti svakog partnera. Privlačni poticajni mehanizmi moraju biti dopunjeni djelotvornim sankcijama u slučaju neispunjavanja ugovora. Politički kritična područja moraju biti pravno osigurana. Partnere treba oprezno birati. U fazi pregovaranja iskusna treća strana treba biti uključena (tj. potpora javnom sektoru u pronalaženju i izboru privatnog partnera). Projektni ciljevi moraju biti jasno definirani, a obje strane moraju biti uravnotežene u očekivanju izvođenja, s time da obje moraju biti uvjerenе da je teret između partnera pošteno podijeljen. Mehanizmi kontrole, izvještavanja i ocjene moraju se prilagoditi zahtjevima partnera, pri čemu jednako treba tretirati politički i menadžerski aspekt. I na kraju, politička kultura zemlje i dru-

ge specifične okolnosti trebaju se prikladno odraziti u nacrtu PPP-a.

Uzevši u obzir sve zahtjeve i čimbenike koji određuju uspjeh PPP-a može se reći da bi ono moglo predstavljati, u situaciji kada su granice između privatnog i javnog sektora nevidljive, adekvatnu strategiju javnih agencija (organizacija) u dobivanju i priznavanju njihova mjesta u obnovi javnih službi. Mogući sinergetski učinci čine kvalitativni skok u proizvodnji dobara i usluga ili u provođenju projekata. Povezivanje različitih perspektiva osigurava ne samo dodatni profit, ili stvaranje dodatne vrijednosti, nego omogućava krčenje puta inovativnom skupu politika ili rješenja.

## 6. Zaključak

Na kraju, ne treba smetnuti s uma da je PPP još uvijek novo sredstvo, pa bi društvene znanosti, posebno sociologija i politologija, trebale prihvatiti zadatak produbljene analize toga fenomena. Njime se do sada prvenstveno bavila ekonomija. Kako je PPP sve prisutniji u javnoj areni, a bit će sve više, jer sve ide u tom smjeru, a posebno “europski projekt”; proširenje EU može samo dalje poticati zahtjev za PPP. Tako je npr. Ekonomski i socijalni odbor EU (EU Economic and Social Committee) preporučio Komisiji da izradi jasan nacrt propisa koji bi dopuštao partnerstvo između javnog i privatnog sektora, kako bi se razvila infrastruktura i službe koje Europa treba. PPP sam po sebi ne osigurava dobro upravljanje. On mora zadovoljiti mnogo uvjeta da se ne bi doveo u pitanje koncept

dobrog upravljanja. Pritom nam se čini posebno važnim da se javno-privatno partnerstvo razvija u kulturi solidarnosti, povjerenja i socijalne osjetljivosti. Ništa od toga ne postoji u dovoljnoj mjeri u ovom trenutku. Upitno je može li se situacija uopće popraviti u uvjetima globalizacije i dominirajuće ideologije neoliberalizma? Odgovore potražimo kod političara. Tako Gordon Brown, britanski ministar financija, godine 2003. tvrdi da imaju krivo oni koji tvrde da je PFI u stvari privatizacija, jer dok privatni sektor s pravom pomaže isporuci javnih službi, “javni je interes najvažniji”. Primjeri PFI u V. Britaniji opovrgavaju tvrdnje Gordona Browna i čini se da je upravo privatni interes profita nadvladao javni interes opće dobrobiti. Zbog toga nam se čini da je u budućnosti u kojoj tek treba graditi odnose povjerenja, osjećaj socijalne osjetljivosti i odgovornosti privatnog sektora za sredinu u kojoj djeluje (zar je on uopće još vezan za neku sredinu!?!?) – bolje prihvatiti recept (preporuku) Jean-Paula Delevoeya, francuskog ministra vlade desnog krila (koji bez obzira na to iz koje stranke dolazi, vjeruje u moralnu superiornost javnog sektora): “Ja krećem od jednostavne logike – ponude i potražnje. Ako je javni sektor sposoban ponuditi javnosti uslugu visoke kvalitete i manje troškove, menadžment javnog sektora je privlačan i **treba ga ohrabriti**. Ako su mogućnosti javnog sektora ograničene, izabrani predstavnici bi trebali **prvo** razmotriti izgledе suradnje s drugim lokalnim jedinicama ili njihovo spajanje. Ako ti odgovori ne budu prikladni, **tada** treba razmotriti javno-privatno partnerstvo”.





Helena Masarić

# Odnos između građana, predstavničkog tijela, izvršne vlasti i uprave

---

## 1. Uvod

Odnos tijela lokalne samouprave ne može se promatrati samo kao odnos predstavničkog tijela i izvršnih tijela, ili kao odnos predstavničkog tijela i izvršnih tijela i upravnih odjela i službi, već kao uzajamni odnos svih tih tijela, kao i njihov odnos prema građanima, te odnos prema središnjoj vlasti. Radi se o jednom neprekinutom ciklusu u kojem sve započinje i sve završava s građanima. Građani su ti koji su davanjem svoga glasa na izborima, poklonili povjerenje predstavničkom tijelu da vodi u njihovo ime i za njihov račun lokalnu zajednicu. Građani se u odnosu na lokalnu samoupravu pojavljuju, s jedne strane, kao korisnici usluga, za koje očekuju da će im biti pružene brzo i efikasno, a s druge strane kao inicijatori i predlagatelji razvoja lokalne zajednice.

Za uspješan razvitak lokalne zajednice i uravnoteženi razvoj na razini države, nužna je uspostava i unapređivanje horizontalne i vertikalne suradnje nositelja lokalne i središnje vlasti.\* Nije dovoljno da određeno područje jed-

---

\* Ovdje se bavimo samo horizontalnom dimenzijom suradnje.

nog ili više naselja dobije status općine/grada i izabere svoja tijela, već treba djelovanjem tih tijela, kvalitetno, pravodobno i sukladno očekivanjima građana, u okvirima zadanog financijskog kapaciteta, zadovoljiti potrebe građana i gospodarskih subjekata u lokalnoj zajednici.

## **2. Pravo na lokalnu samoupravu – pravni osnovi**

Građani ostvaruju Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu neposrednim i posrednim odlučivanjem. Posredno ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu građani konzumiraju izlaskom na izbore za članove predstavničkih tijela, svake četvrte godine, kada neposredno, tajnim glasovanjem izabiru svoje predstavnike. Jednom izabrani vijećnici nisu opozivi, nemaju obvezujući mandat, odnosno vijećnik slobodno raspolaže svojim mandatom. Ako su statutom općine/grada osnovani mjesni odbori kao oblik mjesne samouprave, tada se svake četiri godine uz odgovarajuću primjenu Zakona o izboru članova predstavničkih tijela županija, gradova i općina, izabiru i članovi vijeća mjesnog odbora. Mjesnim odborima se statutom može povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga, a sredstva za obavljanje poslova osiguravaju se u proračunu općine/grada. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi mjesni odbori su 2001. godine dobili pravnu osobnost. Nadzor nad zakonitošću rada vijeća mjesnog odbora obavlja poglavarstvo, koje može raspustiti vijeće mjesnog

odbora ako učestalo krši statut, ili pravila mjesnog odbora ili ne izvršava povjerene poslove. Ovaj odnos, kao i pravnu zaštitu mjesnog odbora u slučaju pogrešne procjene poglavarstva prilikom odlučivanja o raspuštanju mjesnog odbora, bilo bi dobro detaljnije urediti statutom, pri čemu se može koristiti analogija u odnosu na slučajeve u kojima Vlada Republike Hrvatske može raspustiti predstavničko tijelo. Statutom treba propisati rok u kojem je načelnik /gradonačelnik ili poglavarstvo dužno raspisati izbore nakon donošenja odluke o raspuštanju vijeća mjesnog odbora. Predsjednik vijeća mjesnog odbora je za obavljanje povjerenih poslova mjesnom odboru, odgovoran načelniku/gradonačelniku.

Građani mogu sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima i kroz oblike neposrednog sudjelovanja: referendum, mjesni zborovi građana i predstavke građana.

Lokalni referendum raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog 1/3 vijećnika, poglavarstva, 1/2 mjesnih odbora ili 20% birača, a može se raspisati samo o pitanju iz samoupravnog djelokruga o kojem predstavničko tijelo ima pravo donositi odluke (odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, NN 22/05, ukinuta je odluka o raspisivanju referenduma za područje općine F., na kojem su se građani trebali izjasniti o lokaciji trase magistralnog plinovoda i plinskog terminala, jer se u konkretnom slučaju ne radi o pitanju iz samoupravnog djelokruga). Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača. Odluka donesena na referendumu je obvezujuća za predstavničko tijelo, što znači da predstavničko tijelo nema pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je suprotna odluci

donesenoj na referendumu prije proteka roka od godine dana od dana održavanja referenduma.

Mjesni zbor građana saziva vijeće mjesnog odbora, a može ga sazvati i predstavničko tijelo. Na mjesnom zboru građani raspravljaju o svojim potrebama i interesima te daju prijedloge za rješavanje pitanja od lokalnog značaja. Odluka donesena na mjesnom zboru građana je obvezujuća za mjesni odbor, ali ne obvezuje predstavničko tijelo.

U okviru ostvarivanja prava na neposredno sudjelovanje u odlučivanju, građani imaju pravo predlagati predstavničkom tijelu donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njihovog djelokruga, s time da prijedlog mora podržati najmanje 10% birača upisanih u popis birača općine/grada. Predstavničko tijelo je u tom slučaju dužno raspraviti o pristiglom prijedlogu i odgovoriti podnositeljima prijedloga najkasnije u roku od tri mjeseca od prijama prijedloga. Sukladno odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina, 1/3 građana može predložiti promjenu područja ili sjedišta jedinice lokalne samouprave.

Tijela općine/grada dužna su omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje predstavki i pritužbi na rad upravnih odjela i službi, na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanje svojih građanskih dužnosti. Odgovor na podnesenu predstavku ili pritužbu treba dati u roku od 30 dana od dana podnošenja.

Građanima stoje na raspolaganju različiti oblici sudjelovanja, ali je pitanje, koriste li i u kojoj mjeri građani te mogućnosti?

### 3. Tijela lokalne samouprave

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01 i 129/05) propisano je da su tijela lokalne samouprave:

1. predstavničko tijelo – općinsko/gradsko vijeće,
2. izvršno tijelo – načelnik/gradonačelnik i općinsko/gradsko poglavarstvo,
3. upravna tijela – odjeli/službe.

U obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga, tijela jedinica lokalne samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Nadzor nad zakonitosti općih akata obavlja ured državne uprave u županiji. Predstojnik ureda može u roku od 15 dana od dana dostave, obustaviti opći akt od primjene, a odluku o obustavi općeg akta može neposredno donijeti i središnje tijelo državne uprave. U roku od 30 dana od dana primitka prijedloga Vlada Republike Hrvatske može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom. Obustava općeg akta slijedi ako je opći akt u suprotnosti s Ustavom i zakonom.

Vlada Republike Hrvatske može raspustiti predstavničko tijelo ukoliko:

- donesena je odluka ili drugi akt kojim se ugrožava suverenitet i teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske,
- predstavničko tijelo novoustrojene jedinice ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
- učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu, ili zbog učestalih težih povreda zakona i drugih propisa,

- ne izabere načelnika/gradonačelnika u roku od 30 dana od dana konstituiranja vijeća ili od iskazanog nepovjerenja, odnosno od podnošenja ostavke,
- iz bilo kojeg razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka i ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od tri mjeseca, u zakonom određenom roku ne donese proračun, odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju,
- u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan.

Formulacija, “učestalo“ donošenje općih akata suprotnih zakonu, otvara mogućnosti da Vlada Republike Hrvatske učestalo raspušta predstavnička tijela. Vlada Republike je npr. raspustila Gradsko vijeće Grada P., jer je učestalo donosilo nezakonite odluke. O čemu se radilo? U radu Gradskog vijeća sudjelovao je vijećnik koji više od godinu dana nije imao prebivalište na području grada, iako je živio na adresi u gradu. Promjenu prebivališta nije prijavio mandatnom povjerenstvu niti predsjedniku predstavničkog tijela, koji nemaju na raspolaganju instrumente za dnevnu provjeru prebivališta vijećnika. Upravni sud Republike Hrvatske je, odlučujući po tužbi predsjednika raspuštenog predstavničkog tijela, ustvrdio, da iako je u radu Gradskog vijeća sudjelovao potreban broj vijećnika za valjano donošenje odluka i bez sudjelovanja spornog vijećnika, da se u konkretnom slučaju ne radi o krivnji predsjednika Gradskog vijeća koji brine o zakonitosti rada Gradskog vijeća, već samom činjenicom da je taj vijećnik sudjelovao u radu Gradskog vijeća, sve akte Gradskog vijeća čini nezakonitim.

### 3.1. Predstavničko tijelo

Predstavničko tijelo je u odnosu na tijela središnje državne vlasti, izraz političke autonomije lokalnog stanovništva i glavni nositelj demokratskog političkog legitimiteta u lokalnoj jedinici.

Broj članova predstavničkog tijela je neparan, a određuje se statutom svake lokalne jedinice, ovisno o broju stanovnika, u skladu sa zakonom. Iznimno, broj članova predstavničkog tijela može biti paran. Radi se o slučaju kada na izborima nije postignuta odgovarajuća zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02) i statuta općine/grada. Tada se broj članova predstavničkog tijela povećava do broja koji je potreban da bi se ostvarila odgovarajuća zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina. Iznimka je nastala i u slučaju rješavanja pravne praznine u Zakonu o izborima za članove predstavničkih tijela, koji ne sadrži pravilo postupanja u slučaju kada za isto mjesto u predstavničkom tijelu konkuriraju dvije (ili više) lista, jer su dobile jednak broj važećih glasova birača, koji broj je ujedno i zajednički djelitelj po D'Hondtovoju metodi. Ustavni sud Republike Hrvatske je odlučujući u izbornom sporu o žalbama za zaštitu izbornog prava donio odluku br. U-VIIA-2209/2005, U-VIIA-2246/2005 (NN 65/05), kojom je utvrdio da Općinsko vijeće Općine N. ima ukupno 12 članova. Prema stajalištu Ustavnog suda, valjalo je analogno primijeniti izbornopravno pravilo o iznimnom povećanju broja članova predstavničkih tijela, kojim se uvažilo izbornu volju birača iskazanu na izborima koji su provedeni zakonito i pravilno.

Konstituirajuću sjednicu predstavničkog tijela saziva čelnik središnjeg državnog ureda za upravu u roku od 30 dana od dana objave rezultata izbora. Predstavničko tijelo konstituirano je kada se izabere predsjednik predstavničkog tijela. U gotovo svim poslovnicima predstavničkog tijela propisano je da izabrani članovi predstavničkog tijela na konstituirajućoj sjednici daju prisegu. Međutim, davanje prisega nema konstitutivni značaj, već se radi samo o svečanom činu (Odluka Ustavnog suda RH, NN 31/02). Verifikacija mandata također nema konstitutivni značaj, jer su članovi predstavničkog tijela mandat dobili objavom službenih rezultata izbora (Odluka Ustavnog suda RH, 53/00, U-III-303/2000).

## **3.2. Izvršna tijela**

Izvršno tijelo u općini/gradu je općinsko/gradsko poglavarstvo i općinski načelnik/gradonačelnik.

### **3.2.1. Poglavarstvo**

Do izmjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz studenog 2005. godine, općine do 3.000 stanovnika nisu imale poglavarstvo, već je njegove dužnosti obavljalo predstavničko tijelo, dok su općine od 3.001 do 10.000 stanovnika mogle statutom propisati hoće li ili ne imati poglavarstvo. Sada sve jedinice lokalne samouprave imaju poglavarstvo.

Članove poglavarstva na prijedlog načelnika/gradonačelnika bira predstavničko tijelo. Broj članova pogla-



varstva također mora biti neparan, a utvrđuje se statutom ovisno o broju stanovnika. Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona iz listopada 2005. godine jasno je propisano da u broj članova poglavarstva ulaze predsjednik poglavarstva i njegovi zamjenici, jer je u praksi bilo slučajeva da se statutom propisivalo da zamjenici predsjednika poglavarstva nisu po funkciji i članovi poglavarstva.

Poglavarstvo je političko i upravno vodstvo koje obavlja izvršne poslove, kao što je priprema prijedloga općih akata koje donosi predstavničko tijelo (primjerice prijedlog odluke o komunalnom redu, prijedlog odluke o vrijednosti boda komunalne naknade, prijedlog odluke o osnivanju dječjeg vrtića, prijedlog odluke o ustrojstvu upravnih odjela i službi i dr.), izvršavanje ili osiguravanje izvršavanja općih akata predstavničkog tijela, usmjerenje upravnih odjela i službi, upravljanje i raspolaganje nekretninama i pokretninama u vlasništvu općine/grada, njezinim prihodima i rashodima (primjerice raspisivanje natječaja za davanje u zakup poslovnih prostora, natječaja za uspostavu prava građenja, za prodaju nekretnina i dr.) i druge poslove koji su utvrđeni statutom. Poglavarstvo ima isključivo pravo, odnosno jedini je ovlašten predlagatelj proračuna, odluke o privremenom financiranju i dokumenta prostornog planiranja. Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II204/1996 (NN 33/96) ukinut je proračun Skupštine grada Z., jer ga nije predložio ovlašten predlagatelj, poglavarstvo, već odbor kao radno tijelo skupštine. O tome postoji i presuda Upravnog suda (NN 35/06), kojom je odbijena tužba predsjednika Gradskog vijeća Grada B. protiv rješenja o raspuštanju predstavničkog tijela (predstavničko tijelo je raspušteno jer je Odluku

o privremenom financiranju predložila grupa vijećnika, a ne poglavarstvo).

Prema radnoj verziji Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koja je bila na raspravi u Savezu Udruge gradova i Udruge općina u Republici Hrvatskoj, predlaže se ukidanje poglavarstva, a uvodi se novo tijelo, ured načelnika/gradonačelnika. Predstojnika ureda i članove ureda bi prema prijedlogu imenovao neposredno izabrani načelnik/gradonačelnik. Međutim, odredbe koje se odnose na ured gradonačelnika nedorečene su, jer nije jasno određena uloga ureda gradonačelnika. To nije upravni odjel niti služba, a nije niti izvršno tijelo. Za pretpostaviti je da bi ured gradonačelnika bio njegovo savjetodavno tijelo, ali tada bi to trebalo izričito propisati. Prema prijedlogu broj članova ureda nije propisan, iako bi bilo poželjno da se Zakonom odredi mogući broj članova ureda, u ovisnosti o veličini jedinice lokalne samouprave. Nije propisano niti u kakvom su statusu članovi ureda kao i predstojnik. Ako mogu biti profesionalci, onda bi bilo nužno propisati na koji način ostvaruju prava i obveze iz rada. Što se događa s uredom u slučaju razrješenja gradonačelnika? Koji je odnos tog ureda i zamjenika gradonačelnika, ureda gradonačelnika i upravnih odjela i službi? Za očekivati je da će se do sljedećih redovnih lokalnih izbora ova pitanja razriješiti.

### **3.2.2. Načelnik/gradonačelnik**

Načelnik/gradonačelnik kao nositelj izvršne vlasti sastavlja poglavarstvo (predlaže članove koje bira predstavničko tijelo), predsjednik je općinskog/gradskog pogla-

varstva, kojem predsjedava i rukovodi njegovim radom i zakonski je zastupnik općine/grada (jedini je ovlašten sklapati pravne poslove u ime općine/grada, može dati punomoć za zastupanje), ima pravo nadzora nad zakonitošću rada predstavničkog tijela (ima pravo obustaviti od primjene opći akt predstavničkog tijela ako ocijeni da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis i zatražiti od predstavničkog tijela da u roku od 15 dana ukloni uočene nedostatke). Ako predstavničko tijelo ne postupi po traženju načelnika/gradonačelnika, tada je načelnik/gradonačelnik dužan u roku od osam dana o tome obavijestiti predstojnika ureda državne uprave u županiji i čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za nadzor nad zakonitošću rada tijela jedinica lokalne samouprave. Načelnik/gradonačelnik dužan je u roku od 15 dana od dana donošenja općeg akta na predstavničkom tijelu, dostaviti opći akt s izvatkom iz zapisnika predstojniku ureda državne uprave u županiji. Općinskog načelnika/gradonačelnika bira općinsko/gradsko vijeće iz reda svojih članova, u pravilu između nositelja lista stranaka i nezavisnih lista koje su osvojile mandat u predstavničkom tijelu. Međutim, nema sankcija ako načelnik/gradonačelnik nije izabran između nositelja lista. Izabrani načelnik/gradonačelnik nema samostalni politički mandat, već ga izvodi iz predstavničkog tijela. Izabranom načelniku/gradonačelniku mandat u predstavničkom tijelu miruje, a dužnost člana predstavničkog tijela počinje obnašati zamjenik (ako je izabrani načelnik/gradonačelnik bio na nezavisnoj listi, zamjenjuje ga prvi sljedeći neizabrani član sa, liste, a ako je bio na stranačkoj listi, tada ga zamjenjuje član kojeg odredi politička stranka, odnosno ako se radilo o koalicijskoj listi

tada zamjenika određuje politička stranka čiji je bio kandidat izabrani načelnik/gradonačelnik. Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz studenog 2005. godine učinjen je pokušaj jasnijeg propisivanja procedure za iskazivanje nepovjerenja načelniku/gradonačelniku. Vijećnici mogu pokrenuti postupak iskazivanja nepovjerenja, a načelnik/gradonačelnik može tražiti iskazivanje povjerenja. Uvođenjem odredbe kojom se propisuje da se u slučaju da na prijedlog načelnika/gradonačelnika predstavničko tijelo nije izglasalo povjerenje, samim tim ne smatra da je izglasano nepovjerenje, ostavljeno je na volju vijećnicima da tek pokrenu postupak iskazivanja nepovjerenja. Međutim, ovim izmjenama i dopunama Zakona nestala je mogućnost da načelnik/gradonačelnik zatraži razrješenje pojedinog člana poglavarstva. Načelnik/gradonačelnik ima pravo sazvati sjednicu predstavničkog tijela, ako to u propisanoj proceduri odbije učiniti predsjednik predstavničkog tijela. Sjednica se saziva u roku od 15 dana od dana isteka roka u kojem je to trebao učiniti predsjednik predstavničkog tijela. Ako sjednicu ne sazove niti načelnik/gradonačelnik, onda na prijedlog 1/3 vijećnika to može učiniti čelnik Središnjeg državnog ureda za upravu.

U saborskoj proceduri je Prijedlog Zakona o neposrednom izboru općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, kojim će, ako Zakon bude donesen, neposredno izabrani načelnik/gradonačelnik imati politički legitimitet, autoritet, ali i odgovornost. U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006.–2008. (NN 39/06) izmjena je izbornog zakonodavstva, posebice Zakona o neposrednom izboru župana, na-

čelnika/gradonačelnika, navedena u kontekstu sprječavanja korupcije na lokalnoj razini.

### 3.3. Upravni odjeli i službe

U općini/gradu ustrojavaju se upravni odjeli i službe, koji obavljaju poslova iz samoupravnog djelokruga te pripremaju i izvršavaju opće akte (donose rješenja o komunalnoj naknadi, komunalnom doprinosu, porezu na tvrtku i dr.). U općinama i gradovima do 3.000 stanovnika ustrojava se jedinstveni upravni odjel, s u općinama iznad 3.000 stanovnika može se ustrojiti jedinstveni upravni odjel. Iako je Zakonom propisana mogućnost da dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga organizirati zajednički, to se u praksi rijetko ili gotovo uopće ne koristi. Općine i gradovi samostalno određuju ustrojstvo upravnih odjela, njihov broj, naziv i opseg poslova, dok upravne, stručne i ostale poslove u upravnim odjelima i službama obavljaju lokalni službenici i namještenici. Nažalost, od 1992. godine kada je donesen Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi pa do danas, nije donesen poseban zakon kojim su trebala biti uređena prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značaja za rad službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama, već se na njih na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01, koji je prestao važiti za državne službenike i namještenike). Upravnim odjelima i službama upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo. Posljednjim izmjenama Zakona iznova je propisana mogućnost da i pročelnici mogu

biti birani za članove poglavarstva, iako je takvo rješenje dvojbeno: naime, poglavarstvo imenuje pročelnika na temelju javnog natječaja i pročelnik odgovara poglavarstvu za rad upravnog odjela kojem je na čelu pa je problem da istovremeno bude član tijela kojem odgovara. Zakonski koncept utemeljen je na depolitizaciji uprave, iako se u praksi nameću drugačija načela. Da je to poprimilo ozbiljne razmjere potvrđuje i konstatacija dana u Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006.– 2008., točka 4.3.2. Primopredaja vlasti. “Prijeizborna atmosfera, prijeizborne najave i dosadašnja praksa postizbornih kadrovskih promjena snažno utječe na rad državnih i lokalnih javnih službi. Činom koji zaslužuje najveću osudu, javnost smatra političko svrstavanje rukovoditelja i zaposlenika u javnim službama, a naročito prelaženje iz jedne u drugu političku opciju. Takvo “čuvanje“ radnih mjesta javnost opravdano ocjenjuje političkom korupcijom.” U nastavku se navodi da je potrebno i za lokalnu razinu donijeti Zakon o primopredaji vlasti i da je nužno zabraniti i sankcionirati svaki pokušaj kadrovskih promjena motiviran političkim revanšizmom.

#### **4. Unapređenje međusobnih odnosa**

U okviru Projekta reforme lokalne samouprave Urban Instituta uz potporu United States Agency for International Development (USAID), 2004. godine je provedeno ispitivanje javnog mišljenja o tome koliko građani poznaju ovlasti lokalne samouprave. Ispitivanje je provela agencija

Prizma, a rezultati su pokazali da samo 7% građana smatra da je u potpunosti upoznato s radom lokalne samouprave, 50% vjeruje da su djelomično upoznati, dok 38% ispitanika nije uopće upoznato s radom lokalne samouprave. U izražavanju (ne)zadovoljstva radom svoje lokalne samouprave, ispitanici su ocjenjivanjem rada na ljestvici od 1 do 5, pri čemu je ocjena 1 potpuno nezadovoljstvo, a 5 zadovoljstvo, pokazali ne/zadovoljstvo prosječnom ocjenom 2,7 što se tumači da većina nije zadovoljna radom svoje lokalne samouprave. Što učiniti da se takva razmišljanja i ocjene građana promijene i da se izgradi odnos povjerenja?

Svaka javna vlast, pa tako i ona na lokalnoj razni, mora imati viziju i strategiju za ostvarivanje vizije ako želi da je javnost doživljava kao svoju. Javnost očekuje da nositelji javne vlasti djeluju u skladu s općim, a ne pojedinačnim interesima, da su lojalni lokalnoj zajednici, da su odgovorni i savjesni, vjerodostojni, nepristrani, principijelni i nepotkupljivi te spremni za otvorenost i javnost u radu. Dostupnost i raspoloživost elektronskih medija otvara brojne mogućnosti za takav rad.

Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03) postavio je neke nove standarde u radu javne vlasti. Njime se tijela javne vlasti obvezuju da učine dostupnim sve informacije koje posjeduju, kojima raspoložu, ili ih nadziru te ustroje katalog tih informacija. Informacije moraju biti potpune i točne, uz primjenu načela jednakosti u pravu na pristup informacijama. Tijela javne vlasti objavljuju svoje odluke u službenom glasilu ili putem informatičkog medija, objavljuju informacije o radu (aktivnosti, organizacija, troškovi rada i izvori financiranja), o podnesenim pred-

stavkama i prijedlozima te o natječajnoj dokumentaciji za javne nabave. Sam postupak traženja informacija je pojednostavljen, jer je dovoljno dati usmeni ili pisani zahtjev, bez obveze navođenja razloga zbog kojih se traži pristup, a može se predložiti način na koji će informacija postati dostupna. Pristup informacijama mora se omogućiti u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, a ako se zahtjevu ne udovolji, donosi se rješenje o odbijanju zahtjeva, pri čemu se primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku.

Tijela javne vlasti bi trebala nastojati omogućiti građanima da se predlaganjem odluka i davanjem inicijativa, uključe u donošenje odluka koje su od posebnog značaja za njihov svakodnevni život. Ciljevi koji se pri tome postižu su višestruki, demistificira se proces donošenja odluka i ujedno se dobiva podrška javnosti i olakšava donošenje odluka. Od takvog načina djelovanja tijela javnih vlasti, koristi su obostrane. Doprinosi se kvaliteti donošenja odluka, javnost je spremnija prihvatiti odluke, poboljšava se razumijevanje djelovanja tijela javnih vlasti u skladu sa zakonom i drugim propisima, osigurava se da se na vrijeme čuju razna pitanja i steknu saznanja o mogućim problemima, što omogućava jasnije određivanje prioriteta u radu javne vlasti. Načini uključivanja građana u predlaganje i donošenje odluka su brojni, a svaka sredina treba izabrati one koji su za nju najprikladniji. Naime, naše općine i gradovi izrazito se razlikuju po broju stanovnika (najmanja po broju stanovnika Općina Civljane ima 137 stanovnika, a najveća Sveta Nedjelja 15.506, najmanji Grad Komiza ima 1.677 stanovnika, najveći Grad Split 188.694), po veličini teritorija, gustoći naseljenosti, po financijskom kapacitetu, kadrovskoj ekipiranosti i stupnju



gospodarskog razvitka, tako da ono što je dobro za jednu lokalnu sredinu, ne znači da je dobro i za drugu.

Mogući oblici uključivanja građana su: organiziranje javnih tribina, provođenje anketa, organiziranje okruglih stolova o nekoj temi, medijski programi, sastanci vijeća mjesnih odbora, internet portali, prospekti, proračunska poruka – proračun u malom, lokalni bilten. U određenim pitanjima već je zakonima propisano da se mora zatražiti mišljenje građana, kao što je to slučaj kod donošenja prostornih planova (provođenje javne rasprave o prijedlogu prostornog plana), kod predlaganja promjene područja jedinice lokalne samouprave ili kod sporazumnog mijenjanja granica jedinica lokalne samouprave. Na značaj i potrebu uključivanja građana upućuje i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (NN 31/06). U ocjenjivanju suglasnosti kod izmjene odluke o imenovanju ulice Ustavni sud je ocijenio da “nedostatak mišljenja građana s područja ulice predstavlja propust koji bi odluku o promjeni ulice nakon stupanja na snagu, činio nesuglasnim sa zakonom”. Propust bi po ocjeni Ustavnog suda predstavljao osobito tešku povredu prava na lokalnu samoupravu zajamčenu člankom 132. Ustava Republike Hrvatske.

Jedan od, u praksi dosta raširenih oblika uključivanja građana, **jest javna tribina**. Ovaj oblik omogućuje građanima da izravno daju primjedbe i prijedloge, sudjeluju u raspravljanju, sagledaju problematiku sa svih strana, a ne primjerice samo s pozicije područja svog mjesnog odbora ili još užeg interesa, svoje ulice te da se izravno razjasne problemi, nedoumice i nesporazumi. Međutim, javna tribina nije djelotvorna u smislu rasprave o složenijim problemima s detaljnim informacijama, neprikladna je ako se

želi postići konsenzus o nekom pitanju ili odluci, a postoji i opasnost od dominacije osoba s uskim vlastitim interesima. Vješt moderator javne tribine i spremnost nositelja javne vlasti da argumentirano iznese prijedloge te s pozornošću i razumijevanjem sasluša iznesene prijedloge i mišljenja, dobitna su kombinacija za ovaj oblik uključivanja građana u proces donošenja odluka. Odgovorni vijećnik i član poglavarstva sudjelovat će u javnoj tribini, jer je to prigoda da se uz pozorno praćenje rasprave, uključivanje u raspravu i analizu istaknutih prijedloga, može lakše opredijeliti za zastupanje, odnosno javno zagovaranje opravdanih prijedloga prilikom donošenja odluka. **Javno zagovaranje (lobiranje)** se u nas doživljava negativno, iako se radi o demokratskom procesu koji se sastoji od usmjerenih i organiziranih akcija koje uključuju demokratske instrumente (razgovore, skupove, pregovore), s ciljem da se ostvari utjecaj na kreiranje, odnosno promjenu politike ili promjenu ponašanja. Komponente zagovaranja su mobilizacija (poticanje drugih da govore o nekom problemu), povećanje kompetentnosti (osnaživanje drugih u njihovim naporima da se izraze ili da ih drugi uvažavaju) i zastupanje (govorenje u svoje ime i u ime drugih). Postupak zagovaranja ima svoju dinamiku i elemente, a to su ciljana publika, cilj zagovaranja, podaci koji se koriste i poruka zagovaranja. Cilj zagovaranja mora biti jasan i odrediv te odgovoriti na pitanja: što se želi promijeniti?, tko će donijeti promjene?, koliko promjena?, kada nešto promijeniti? Poruka koju se želi poslati mora biti kratka i jasna te uvjerljiva, kako bi zainteresirala one kojima je namijenjena i javnost uopće. Cilj i poruka zagovaranja trebaju biti prilagođeni publici kojoj su namijenjeni: radi li se o članovima predstavničkog tijela, članovima poglavar-

stva ili političkim strankama koje participiraju u vlasti. Podaci koje se koristi moraju biti argumentirani (stati-  
stički podaci, grafikoni, pregledni podaci), jer se u protiv-  
nom gubi vjerodostojnost. Sam proces zagovaranja ima  
pet faza. Prva faza obuhvaća prepoznavanje problema ko-  
jeg treba razriješiti, druga faza je predlaganje kako razri-  
ješiti problem da bude ekonomski najprihvatljiviji, od-  
nosno da bude u općem interesu, treća faza je izgrađivanje  
odnosa s onim osobama koje imaju utjecaj na donositelje  
odluka, četvrta faza je postizanje političkog konsenzusa i  
izgradnja političke volje za djelovanjem te konačno po-  
sljednja faza, evaluacija (ne)ostvarenog i analiza rezultata.  
U procesu javnog zagovaranja treba izbjegavati pokrovi-  
teljski nastup (samo ja znam što je za vas najbolje), autor-  
ski odnos (ovo je moja ideja, dakle, ispravna je) i spasi-  
lačku ulogu (oni vam to neće učiniti, samo ja to mogu učini-  
ti).

## 5. Zaključak

Svatko tko obnaša javnu funkciju, a to su na lokalnoj razini predstavničko tijelo, poglavarstvo, načelnik/gradonačelnik i upravna tijela i službe, imaju osim zakonske odgo-  
vornosti i odgovornost moralne, tj. odgovornost vlastite  
savjesti i etičnosti u obavljanju javnih poslova. Osnaži-  
vanju povjerenja u tijela javne vlasti trebao je pridonijeti  
Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih  
dužnosti, koji se na lokalnoj razini primjenjuje samo na  
načelnike i gradonačelnike, te lokalne službenike u odno-  
su na primanje darova, članstvo u trgovačkim društvima i

naknadu za članstvo. Javna dužnost ne smije se koristiti za osobni probitak ili probitak osobe koja je povezana s javnim dužnostima. U za sada nereguliranom području, predstavničkom tijelu stoji na raspolaganju mogućnost da donese “etički kodeks” kao opći akt. Sadržaj takvog općeg akta mogao bi biti:

- propisivanje obveze vijećnika i članova poglavarstva na poštivanje etičkih principa,
- propisivanje pravila postupanja u situacijama koje potencijalno mogu imati za posljedicu kršenje etičkog kodeksa,
  - sankcije za kršenje odredaba i neetično postupanje,
  - osnivanje stalnog radnog tijela kao “interne kontrole” sa zadaćom ocjene usklađenosti ponašanja vijećnika i članova poglavarstva s etičkim kodeksom,
  - etično postupanje u međusobnim odnosima predstavničkog tijela – izvršnog tijela – građana,
  - etično postupanje u odnosima sa službenicima.

U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije navedeno je da za povećanje preglednosti djelovanja i otvaranje javne uprave prema javnosti nije potrebno mijenjati samo zakone, već treba mijenjati svijest i odgovornost onih koji djeluju u javnoj upravi.

Vizionarska, odgovorna, savjesna, principijelna i za javnost otvorena i pristupačna javna vlast ne treba čekati da Središnji državni ured za upravu na temelju zadataka utvrđenih u Nacionalnom programu pripremi etički kodeks kojim će se propisati etički standardi obnašanja javnih dužnosti, već to može učiniti i sama.

Zakonom i drugim propisima postavljeni su okviri za djelovanje predstavničkog tijela, izvršnih tijela – poglavarstva i načelnika/gradonačelnika kao i upravnih odjela i službi, koji su nedostadni za uspješno funkcioniranje određene lokalne zajednice ako ne postoji spremnost na otvorenost. A o tome je li lokalna zajednica uspješna ili nije, i koliko su tome doprinijeli suradnički odnosi nositelja javnih vlasti, u konačnici će odlučiti građani na lokalnim izborima.



## Autori priručnika

---

*Ljubica Ajduković Ugarković*, voditeljica Odsjeka za otočnu razvojnu politiku, Uprava za otoke, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka

*Vjekoslav Bratić*, istraživač, Institut za javne financije

*Andreja Kusaković*, voditeljica Odsjeka u Državnoj riznici, Ministarstvo financija

*Helena Masarić*, predstojnica ureda Poglavarstva Grada Opatije

*Inge Perko Šeparović*, profesorica Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

*Zdravko Petak*, profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

*Ivana Radić*, viša stručna savjetnica u Zavodu za prostorno planiranje, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva

Nakladnik  
Hrvatski pravni centar  
Zagreb, Svačićev trg 12

Za nakladnika  
Goran Mikuličić

Izvršna urednica  
Tijana Vukojičić

Lektorica  
Nada Jakir

Grafički urednik  
Jure Tomičić

Priprema, prijelom i korektura  
DSM-grafika, Zagreb

Tisak  
TIPOMAT, Velika Gorica

Tiskano u 1.000 primjeraka