



Sveučilište u Rijeci
Ekonomski fakultet

Zbornik radova
znanstveno-stručnog skupa

Ekonomika i menadžment u javnom sektoru

Rijeka, 9. svibanj 2008.



ALD Akademija
lokalne
demokracije



**Grad
Rijeka**

ZBORNİK RADOVA
ZNA NSTV ENO – STRU ČNOG SKUPA

***EKONOMIKA I MENADŽMENT
U JAVNOM SEKTORU***

Izdavač:

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci

Urednik:

MARIJA KAŠTELAN MRAK,
Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci

Urednički odbor:

MARIJA KAŠTELAN MRAK, Ekonomski fakultet, Rijeka
HELENA BLAŽIĆ, Ekonomski fakultet, Rijeka
SREČKO DEVJAK, Fakulteta za upravo, Ljubljana, Slovenija
DARIO ĐERĐA, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
MIRA FUDURIĆ-KURELIĆ, Grad Duga Resa
NADA KARAMAN AKSENTIJEVIĆ, Ekonomski fakultet, Rijeka
IVAN MENCER, Ekonomski fakultet, Rijeka
STANKA SETNIKAR-CANKAR, Fakulteta za upravo, Ljubljana, Slovenija
HERMINA TROŠELJ, Nastavni zavod za javno zdravstvo, Rijeka

Objavljeno na URL: <http://oliver.efri.hr/~javnisek/> i
<http://oliver.efri.hr/~javnisek/zbornik.pdf>

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Sveučilišne knjižnice Rijeka pod
brojem 120307036

UDK: 338.465:65.012.04>(063)
ISBN: 978-953-6148-84-4

Rijeka, lipanj 2009.

Znanstveno-stručni skup Ekonomika i menadžment u javnom sektoru okupio je prvenstveno studente poslijediplomskih specijalističkih studija koji izučavaju područje javne uprave i javnog sektora.

Studenti koji upisuju ove poslijediplomske studije često su ujedno i zaposlenici u javnom sektoru, te se svakodnevno u okviru svojih službi bave problematikom javne uprave, uočavaju probleme i iznalaze rješenja.

Zbornik nudi radove koje su studenti izradili samostalno ili u koautorstvu sa svojim nastavnicima. Radovi pokrivaju širok spektar tema nedovoljno obrađivanih u domaćim publikacijama. Svi objavljeni radovi prošli su stručnu recenziju.

ZBORNİK RADOVA
ZNA NSTVENO – STRU ČNOG SKUPA
EKONOMIKA I MENAD ŽMENT U JAVNOM SEKTORU

SVEU ČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET



SADRŽAJ

ČLANCI

Maria Črnac Rocco, dipl. pol.

Prof.dr. Nada Denona Bogović

UPRAVLJANJE LOKALNIM EKONOMSKIM RAZVOJEM –
PRIMJER OPĆINE BALE 7

Dana Dobrić, dipl.iur

TERITORIJALNA ORGANIZACIJA I ODREĐIVANJE
LOKALNIH POSLOVA KAO UVJETI POLITIČKE
DECENTRALIZACIJE 37

Šime Vučetić, dipl.tur.kom.

Dr.sc. Đani Bunja

OSPOSOBLJAVANJE LOKALNE ZAJEDNICE ZA TURISTIČKI
RAZVOJ 77

Mirela Ahmetović, dipl.oec.

AGENCIJSKI MODEL ORGANIZACIJE CENTRA ZA ODRŽIVI
RAZVOJ OTOKA SJEVERNOG JADRANA 90

Lana Ofak, dipl. iur.

SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU U PITANJIMA
OKOLIŠA 114

Višnja Pauletić, dipl. oec.

JAVNO DOBRO I PRIVATNI INTERES 151

Frane Staničić, dipl. iur.

IZVLAŠTENJE: SUKOB JAVNOG I PRIVATNOG
INTERESA 179

Mr.sc. Alen Benazić

ORGANIZACIJSKE PROMJENE I EFIKASNOST DRŽAVNE
UPRAVE 216

Hermina Trošelj, dipl.iur.

UPRAVLJANJE VREMENOM – ČIMBENIK EFIKASNOSTI I
EFEKTIVNOSTI MENADŽMENTA 249

ČLANCI

Maria Črnac Rocco, dipl. pol.
Prof.dr. Nada Denona Bogović

UPRAVLJANJE LOKALNIM EKONOMSKIM RAZVOJEM – PRIMJER OPĆINE BALE

SAŽETAK

U radu se, polazeći od suvremenog poimanja lokalnog ekonomskog razvoja, istražuje uspješnost primjene njegovih osnovnih odrednica na paradigmi općine Bale u Istarskoj županiji. Autori polaze od kategorijalnog određenja lokalnog ekonomskog razvoja, te definiraju odrednice suvremenog pristupa upravljanja lokalnim razvojem. Potom analiziraju obilježja modela upravljanja lokalnim razvojem općine Bale. Temeljem provedenog istraživanja i dobivenih nalaza, predlažu konkretne mjere i aktivnosti u cilju bržeg i uspješnijeg ostvarenja razvojnih ciljeva općine Bale.

Ključne riječi: lokalni ekonomski razvoj, upravljanje lokalnim razvojem, odrednice lokalnog razvoja, općina Bale

1. UVOD

Posljednjih godina u Republici Hrvatskoj, ali i drugim zemljama Srednje i Istočne Europe značajno raste interes za lokalni ekonomski razvoj, kako od strane ekonomskih stručnjaka i znanstvenika, tako i pojedinih lokalnih zajednica – gradova i općina. Upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem ima za cilj poticati i kreirati uvjete

ekonomskog napretka, odnosno osigurati gospodarski razvoj i socijalno blagostanje lokalnom stanovništvu. Suvremeno poimanje lokalnog ekonomskog razvoja i njegova primjena u razvijenim zemljama podrazumijeva kontinuirani, planirani proces u kojem pored lokalnih vlasti sudjeluju i drugi akteri – poslovni sektor, nevladine organizacije, udruženja građana. Sudjelovanje svih njih u kreiranju budućnosti svoje lokalne zajednice, pretpostavka je efikasnog korištenja lokalnih resursa, razvoja konkurentskih prednosti, te tržišne, kulturne i ostale prepoznatljivosti pojedinog lokaliteta.

2. OPĆENITO O LOKALNOM EKONOMSKOM RAZVOJU

Lokalni ekonomski razvoj (LER) pojam je koji se češće koristi tek zadnjih dvadesetak godina. Originalno se pojam, ali i praksa LER-a javljaju u SAD-u s naglaskom na aktivnu ulogu lokalne zajednice, odnosno modelu razvoja "odozdo". Danas se principi LER-a koriste i u europskim zemljama i to prvenstveno kao instrument regionalne politike. (Čavrak, 2008)

U literaturi postoji više definicija LER-a, međutim svima je zajedničko poimanje lokalnog ekonomskog razvoja kao kontinuiranog, planiranog procesa u kojem pored lokalnih vlasti sudjeluju i drugi akteri (poslovni sektor, nevladine organizacije i građani) sa ciljem stvaranja povoljnijih uvjeta za ekonomski rast i razvoj, te poboljšanja kvalitete života stanovništva u pojedinim lokalnim zajednicama.

Lokalni ekonomski razvoj možemo definirati i kao proces putem kojeg nositelji lokalne vlasti u gradovima i općinama - "našim zajednicama" - rade zajedno sa partnerima iz javnosti, poslovnog i nevladinog sektora sa ciljem stvaranja boljih uvjeta za ekonomski

rast i otvaranja radnih mjesta. Putem ovog procesa oni uspostavljaju i održavaju dinamičnu poduzetničku kulturu i stvaraju novu zajednicu i poslovno okružje koje je sposobno osigurati veću kvalitetu života za sve u zajednici. (Blakey, Bradshaw, 2002)

Lokalni ekonomski razvoj predstavlja proces u kojem lokalni akteri pokušavaju najbolje iskoristiti lokalne resurse kako bi zadržali postojeće i kreirali nove poslove, te osnažili i promovirali svoje poslovne aktivnosti. Ovakav proces zahtijeva određene koordinacijske napore među sudionicima, ali i postojanje jasne strategije i politike lokalnog ekonomskog razvoja. To je proces u kojem javni, poslovni i neprofitni sektor zajedno rade na kreiranju boljih uvjeta za ekonomski razvoj i osiguranje veće zaposlenosti. Cilj je potaknuti konkurentnost i tako pridonijeti održivom razvoju. (World Bank, 2001)

Iz danih definicija može se uočiti da je naglasak na ulozi lokalnih zajednica u kreiranju vlastitog gospodarskog i društvenog razvoja. Dakle, suvremeno poimanje lokalnog razvoja pretpostavlja kreiranje takvih razvojnih modela u kojima jedinice lokalne uprave, a ne središnja vlast, imaju ključnu ulogu ali i odgovornost za svekoliki vlastiti razvoj. Jedan od osnovnih činitelja kreiranja takvog razvojnog modela (model razvoja "odozdo") je ekonomska globalizacija koja je dovela do smanjenja značaja nacionalnih politika. U 21. stoljeću tradicionalni instrumenti ekonomskog razvoja (model razvoja "odozgo") postaju neefikasni, a općine i gradovi sve podložniji događanjima na globalnom svjetskom tržištu. Zbog toga se u zemljama razvijenih ekonomija kreirao LER – model koji u središte svoje razvojne paradigme stavlja pojedinca kao ključnog nositelja ekonomskih odluka na lokalnoj razini. Lokalni ekonomski razvoj postao je u tim zemljama osnovni instrument razvoja pojedinih regija, gradova i općina.

Kada se sublimira praksa pojedinih zemlja svijeta u području upravljanja lokalnim razvojem, moguće je govoriti o tri osnovne faze LER-a:

Tablica 1. : Razvoj LER-a

Razdoblje i obilježja	Instrumenti
1960-tih do 1980-tih	
-Privlačenje mobilnih industrijskih investicija u područja koja su bilježila ispod prosječne razvojne rezultate; -Privlačenje direktnih stranih investicija; - Investicije u tešku infrastrukturu.	-Značajna nepovratna sredstva, oslobađanje od poreza, subvencioniranje kredita za investitore u proizvodne kapacitete; -Subvencionirana ulaganja za tešku infrastrukturu; -Zapošljavanje jeftine radne snage.
1980-tih do 1990-tih	
- Države nastoje pomoći lokalnim zajednicama u očuvanju postojećih poslova (poduzeća, radna mjesta) privlačenjem investicija, ali ciljano, prema pojedinim sektorima ili zemljopisnim područjima.	-Direktna plaćanja pojedinim poduzećima, odnosno sektorima; -Savjeti i treninzi za mala i srednja poduzeća; -Poslovni inkubatori, potpore za pokretanje poslovanja; -Investicije u tešku i laku infrastrukturu.
Kasne 1990-te i dalje	
-Izgradnja povoljnog poslovnog okružja; -Investicije u laku infrastrukturu; -Javno/privatna partnerstva; -Ciljano privlačenje investicija; -Izgradnja konkurentskih prednosti pojedinih lokalnih zajednica.	Lokalne zajednice potiču: -povoljnu investicijsku klimu; -umrežavanje i suradnju među svim sudionicima; -obrazovanje i treninge radne snage (razvoj ljudskih potencijala); -veću kvalitetu života lokalnog stanovništva.

Izvor: *Lokalni ekonomski razvoj, priručnik*, Odjel za urbani razvoj Svjetske banke, Washington, DC, 2001.

U Republici Hrvatskoj prije 1990. godine, odnosno prelaska na tržišno gospodarstvo, lokalne zajednice nisu imale mogućnosti baviti se LER-om u smislu kako ga danas definiramo i to iz nekoliko razloga:

- 1) na državnoj razini (bivše Jugoslavije) donosili su se ekonomski planovi koji su uključivali i lokalnu razinu odnosno u centrima političke moći donosile su se odluke što će se u pojedinoj lokalnoj zajednici graditi, hoće li se i na koji način financijski podržavati nove investicije. Drugim riječima, lokalne zajednice nisu imale mogućnost utjecati na ekonomske tijekove, već se njihova uloga prvenstveno odnosila na pružanje administrativnih usluga;
- 2) osim u sektoru malog obrtništva, nije postojala pravna mogućnost privatnog posla što znači da nije postojala objektivna potreba za uključivanjem privatnog sektora u aktivnosti lokalnih zajednica;
- 3) građani su na bolji ekonomski položaj svoje zajednice mogli utjecati jedino kroz političko angažiranje unutar jedine dozvoljene političke stranke, a svi drugi instrumenti uključenosti građana nisu bili institucionalizirani.

Prelaskom na tržišno gospodarstvo i u nas dolazi do spoznaje o važnosti upravljanja lokalnim razvojem na suvremenim principima, odnosno u okviru modela razvoja "odozdo". Sve više raste interes znanosti i struke za područje lokalnog ekonomskog razvoja, ali i konkretne aktivnosti od strane pojedinih institucija i sudionika pojedinih gradova i općina.

3. OSNOVNA OBILJEŽJA SUVREMENOG UPRAVLJANJA LOKALNIM EKONOMSKIH RAZVOJEM

Osnovna obilježja suvremenog upravljanja LER-om odnose se na: uspješnu koordinaciju svih sudionike tog procesa, strateško planiranje i provođenja LER-a, te specifične instrumente poticanja poduzetništva na lokalnoj razini.

3.1. Sudionici LER-a

Već smo naglasili da LER kao proces karakterizira uključenost svih aktera zainteresiranih za razvoj određene zajednice. Iz toga proizlazi i jedno od obilježja suvremenog upravljanja lokalnim razvojem, a to je uspješna koordinacija između svih njih: jedinica lokalne samouprave, privatnog sektora, neprofitnih organizacija i građana.

3.1.1. Jedinice lokalne samouprave

U Republici Hrvatskoj, jedinice lokalne samouprave predstavljaju geografske, gospodarske, prirodne, kulturne i društvene cjeline koje u pravilu obuhvaćaju nekoliko naselja, sela i/ili gradova. Osim što su nositelji mnogih administrativnih funkcija, one ujedno čine temeljnu razinu na kojoj se događa, planira i upravlja lokalnim razvojem. Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša.

3.1.2. Sudjelovanje privatnog sektora u LER-u

Uloga je LER-a da između ostaloga, osigura povoljne uvjete za razvoj i poslovanje privatnog sektora u okviru svojih zajednica. Suvremeno poimanje, ali i svjetska praksa razvoja lokalnog gospodarstva, sve više naglašava značaj suradnje između javnog i privatnog sektora. Tako u dokumentima Svjetske banke stoji: "Vodeće međunarodne institucije prepoznaju ključnu ulogu lokalnih samouprava, ali i privatnog sektora u gospodarskom razvoju. Cilj je stručnjaka za lokalni razvoj u sektoru urbanog razvoja pružiti podršku lokalnim samoupravama u utvrđivanju najboljih strategija za otvaranje novih radnih mjesta i revitalizaciju gospodarstva gradova. Zbog toga bi lokalne samouprave trebale planirati lokalni gospodarski razvoj u uskoj suradnji s privatnim sektorom". (World Bank, 2001)

Kao rezultat takve suradnje, govori se o javno-privatnom partnerstvu, koje sve više i u Republici Hrvatskoj postaje model razvoja lokalnih zajednica. Javno-privatno partnerstvo (JPP) podrazumijeva suradnju između tijela javne vlasti s privatnim sektorom, bilo na razini središnje ili lokalne zajednice, a s ciljem zadovoljenja neke javne potrebe. U najširem smislu javno-privatno partnerstvo može se definirati kao skup zajedničkih inicijativa javnog sektora, te privatnog profitnog i neprofitnog sektora, gdje svaki sudionik donosi određena sredstva i sudjeluje u planiranju i odlučivanju. (Gulija, 2004)

Međutim, pod pojmom javno-privatno partnerstvo danas se u užem smislu podrazumijevaju kooperativni pothvati u sklopu kojih javni i privatni sektor udružuju resurse i stručna znanja kako bi, kroz optimalnu alokaciju resursa, rizika i nagrada, zadovoljili neku javnu potrebu. Primjenom različitih modela, privatni sektor može uposliti svoje resurse i vještine u pružanju dobara i usluga koje tradicionalno osigurava država.

3.1.3. Sudjelovanje građana u LER-u

U skladu sa osnovnim načelima LER-a, uspješnost procesa zahtijeva i sudjelovanje javnosti, odnosno članova zajednice. To je posebice važno u okviru strateškog planiranja LER-a pojedinih gradova i općina, jer se modelom uključivanja javnosti želi osigurati transparentnost samog procesa, te postizanje konsenzusa među svim članovima koji u planiranju gospodarskog razvoja sudjeluju.

U suvremenom svijetu odnos vlasti i građana postaje sve složeniji, posebno zbog rastućeg broja interesnih skupina i organizacija civilnog društva koja traže svoja prava na veću ulogu u procesu upravljanja i odlučivanja. Mnogi građani, koji su u današnje vrijeme obrazovaniji i bolje informirani, propituju odluke i traže odgovore od vlasti. U modernom, globaliziranom svijetu, građani mogu prikupljati informacije izravno iz međunarodnih izvora, pa vladama više nije moguće cenzurirati ili kontrolirati protok informacija. Olakšani pristup informacijama ima demokratizirajući učinak i potiče građane na aktivnost. (Ploštajner, 2002)

Vlasti mnogih država sve češće dolaze do zaključka kako neće moći provesti i učinkovito primijeniti svoje mjere, ako ih njihovi građani ne razumiju i ne podržavaju. Stoga traže nove ili poboljšane modele i pristupe za kvalitetnije informiranje i uključivanje građana u proces odlučivanja. Izgradnja uzajamnog povjerenja i demokratskih standarda te razvijanje mreža civilnog aktivizma, kao što su razne nevladine i neprofitne organizacije – te njihova uspješna koordinacija s ostalim sudionicima, pretpostavka je uspješnog upravljanja lokalnim zajednicama.

3.1.4. Strateško planiranje lokalnim razvojem

Jedna od ključnih odrednica suvremenog upravljanja lokalnim razvojem odnosi se na sam proces planiranja i provođenja LER-a,

koji u konačnici treba osigurati efikasnu koordinaciju svih aktera, kao i ostvarivanje ciljeva pojedinih lokalnih zajednica. U literaturi taj je proces poznat pod nazivom "strateško planiranje LER-a", te se od strane mjerodavnih institucija nude i određeni modeli u njegovom provođenju (Urban Institut i Savez udruga gradova i općina Republike Hrvatske, 2004.)¹.

Strateško planiranje lokalnog ekonomskog razvoja prvenstveno je usmjereno na pitanja zaposlenosti, privlačenja investicija, pristupa kapitalu, izgradnji potrebne infrastrukture, a sve u cilju razvoja lokalnog gospodarstva. U operacionalizaciji LER-a, koristi se strateško planiranje kao osnovni instrument u postizanju razvojnih ciljeva. Dakle, možemo reći da je strateško planiranje instrument kojim se javni sektor koristi da bi prilagodio poslovno okruženje potrebama zajednice, odnosno ostvario postavljene ciljeve i prioritete razvoja.

Osnovna obilježja strateškog planiranja lokalnog ekonomskog razvoja jesu:

- 1) ono je proaktivno, odnosno kroz proces strateškog planiranja zajednica nastoji oblikovati svoju budućnost i na nju utjecati;
- 2) usredotočuje se na kritična strateška pitanja;
- 3) određuje prioritete, jer su u pravilu resursi kojima lokalna samouprava raspolaže manji od potreba zajednice;
- 4) izrađuje ga radna skupina u kojoj su zastupljeni svi oni od kojih se traži da ga provedu.

¹ Urban Institut i Savez udruga gradova i općina RH tiskali su 2004. godine kratki priručnik o strateškom planiranju gospodarskog razvoja. Taj je priručnik jedan od prvih materijala na hrvatskom jeziku koji se bavi navedenom problematikom. Nakon toga objavljeno je više radova u kojima se detaljnije govori o strateškom planiranju LER-a.

Strateško planiranje provodi se u fazama, a one su prilagođene potrebama i specifičnostima pojedinih zajednica. Prema metodologiji Urban Instituta koja je primijenjena u više gradova i općina u Republici Hrvatskoj (prvi pilot projekti provedeni su u Rijeci i Varaždinu), strateško planiranje LER-a obuhvaća slijedeće faze: pokretanje aktivnosti, organiziranje javno-privatne radne skupine za strateško planiranje, izrada vizije za gospodarsku budućnost zajednice, analiza stanja gospodarstva lokalne zajednice, SWOT analiza, definiranje kritičnih strateških pitanja, izrada planova aktivnosti za pojedina kritična pitanja, spajanje planova aktivnosti, te provedba, praćenje i ažuriranje kao posljednja faza ovog složenog procesa.

3.1.5. Mjere za poticanje razvoja poduzetništva u lokalnim zajednicama

Obilježje suvremenog lokalnog ekonomskog razvoja je i primjena specifičnih mjera (instrumenata) kojima lokalne vlasti potiču gospodarski razvitak zajednice. Naime, potpora razvoju poduzetništva predstavlja ključnu komponentu poticanja lokalnog razvoja. Povećanje gospodarskih aktivnosti nužno je za dostizanje veće razine zaposlenosti i životnog standarda stanovništva. Mjere kojima lokalni akteri mogu osigurati razvoj poduzetništva, kreću se od savjetodavnih do osiguranja različitih resursa. (Pušiz, 2005.). Neke od mogućih mjera, specifičnih za lokalni razvoj jesu slijedeće:

- 1) Održavanje redovitih kontakata s lokalnim poduzetnicima;
- 2) Pronalaženje i uređenje lokacija i objekata za poduzetnike;
- 3) Pomoć poduzetnicima u pribavljanju različitih dozvola i odobrenje;
- 4) Savjeti i potpore oko financiranja poduzeća;
- 5) Tehnička podrška poduzetnicima;
- 6) Izrada i primjena mjera za privlačenje investicija;
- 7) Poticanje razvoja formalnih i neformalnih poslovnih mreža;
- 8) Podizanje razine poduzetničke kulture;

- 9) Iniciranje lokalnih medijskih kampanja kao oblik potpore lokalnim poduzećima.

Osim navedenih mjera, kao posebnu grupu možemo navesti investicije u fizičku infrastrukturu i investicije u "meku" infrastrukturu.

Investicije u fizičku infrastrukturu uključuju:

- izgradnju, poboljšanje i proširenje poslovnih zona;
- izgradnji i poboljšanje prometne infrastrukture;
- poboljšanje lokalnog kanalizacijskog sustava;
- poboljšanje lokalnih informacijskih i komunikacijskih sustava;
- poboljšanje lokalnog sustava opskrbe električnom energijom;
- poboljšanje lokalnog vodoopskrbnog sustava;
- poboljšanje zaštite okoliša.
-

Kako je riječ o investicijama koje iziskuju značajne troškove, u njihovu su realizaciju najčešće uključeni i regionalni i nacionalni akteri. Zadatak je lokalnih aktera da u okviru planiranja razvoja zajednice odrede prioritete te pronađu modele financiranja.

Investicije u "meku" infrastrukturu uključuju:

- programe za promicanje kvalitete radne snage;
- poticanje obrazovanja orijentiranog prema poduzetništvu;
- pružanje savjetničkih usluga o poslovanju;
- olakšavanje pristupa financijskim sredstvima;
- potpora razvoju poduzetničkog organiziranja.

4. OBILJEŽJA MODELA UPRAVLJANJA LOKALNIM EKONOMSKIM RAZVOJEM OPĆINE BALE

O razvojnem zamahu općine Bale i njezinim nositeljima u posljednje se vrijeme mnogo piše i govori u hrvatskim medijima. U nastavku istraživanja prikazati ćemo osnovne demografske i gospodarske karakteristike općine Bale, te analizirati neke specifičnosti aktualnog modela upravljanja.

4.1. Demografske i gospodarske karakteristike Općine Bale

Općina Bale osnovana je konstituiranjem Vijeća Općine Bale 1993. godine, a do tada se nalazila u sastavu Skupštine općine Rovinj. Općina Bale nalazi se na jugozapadnom dijelu Istarskog poluotoka, a graniči sa općinom Vodnjan, Gradom Rovinjom, te općinama Kanfanar i Svetvinčenat. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, Općina Bale je imala 1047 stanovnika, a s 12,87 stanovnika/km² ubraja se u područje niže gustoće naseljenosti (županijski je prosjek 72,80 stanovnika/km²). U Balama kao i u većini gradova i naselja zapadnog dijela Istre značajno je smanjen broj stanovništva nakon Drugog svjetskog rata (posebno u periodu od 1948. do 1953. kada je broj stanovnika smanjen za četvrtinu). Proces depopulacije nastavljen je sve do posljednjeg popisa 2001. godine. Razloge takvog negativnog populacijskog kretanja nalazimo prvenstveno u "izostanku" turističke izgradnje koja je 70-tih godina u drugim istarskim gradovima rezultirala velikim migracijama iz svih područja bivše države. Bale nisu bile značajnije zahvaćene ni drugim velikim migracijskim valom 90-tih godina koji je uslijedio nakon početka Domovinskog rata. Budući da općina nije raspolagala većim kapacitetima za individualni ili organizirani smještaj, te nije bilo značajnijih mogućnosti za zapošljavanjem, prijelaz prognanika i izbjeglica iz privremenog statusa u stalno stanovništvo, prisutno u ostalom dijelu zapadne Istre, ovdje je gotovo u potpunosti izostao.

Općinu Bale karakterizira i vrlo nepovoljna obrazovna struktura. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, u Balama živi čak 24,7% stanovništva sa nezavršenom osnovnom školom, 30,8% sa završenom osnovnom školom, 36,7% sa srednjom školom, a samo 6,5% stanovnika ima višu ili visoku školu.

U demografskom smislu općina Bale spada u red najmanjih općina u Županiji. Smještena je u radijusu gravitacije gradova Pula i Rovinj koji u regionalnim okvirima predstavljaju dva jaka centra. Zbog toga su potrebe za sadržajima i uslugama društvenih i javnih funkcija u samom naselju i općini ograničene. U djelatnostima predškolskog odgoja i naobrazbe te osnovnog školstva u Balama postoje područne jedinice ustanova iz Rovinja. Područni vrtić i osnovna škola smješteni su u istoj zgradi površine oko 650 m², što pruža mogućnost odvijanja i drugih aktivnosti društvenog i rekreativnog sadržaja. Bale imaju ambulantu primarne zdravstvene zaštite, u kojoj djeluje jedan tim opće medicine i jedan tim stomatološke zaštite. Za potrebe kulturnih i zabavnih programa, te za potrebe političkih i društvenih aktivnosti koristi se dvorana Društvenog doma, prostor u sklopu Kaštela Bembo u kojem djeluje Zajednica Talijana, školska sportska dvorana te društvene prostorije Lovačkog doma. Od sadržaja javnih funkcija Bale imaju službe lokalne samouprave, poštanski ured i ekspozituru banke.

Najznačajnija gospodarska djelatnost u općini Bale je poljoprivreda. Površina poljoprivrednog zemljišta iznosi oko 26% ukupne površine općine, a njome se bavi 4% ukupno aktivnog stanovništva. Veći pojedinačni gospodarski sadržaji još su zastupljeni u djelatnosti turizma, gdje ima 400 kamp mjesta (podijeljena u dva kampa niže kategorije) i oko 50 kreveta u kućanstvima. Pojedinačnih kapaciteta ima i u obrtu te u sektoru usluga (osobne usluge, ugostiteljstvo i trgovina na malo), ali ove djelatnosti zapošljavaju relativno mali broj osoba jer su pretežito orijentirane na zadovoljenje svakodnevnih potreba domicilnog stanovništva. Broj zaposlenih u gospodarskim

kapacitetima lociranim u samoj općini vrlo je mali. Stoga je dnevna migracija radno aktivnih osoba izrazito jaka. Od ukupno 414 stanovnika općine zaposlenih u gospodarskim djelatnostima, njih 217 dnevno i još 11 tjedno, putuje na radno mjesto (prema popisu stanovništva 2001. godine). Glavni pravci dnevne migracije su Rovinj i Pula.

4.2. Specifičnosti razvojnog modela Općine Bale

Općina Bale i tijekom prvog desetljeća svog postojanja, nije promijenila svoju gospodarsku i socijalnu sliku. Ono predstavlja svojevrsnu spavaonicu, jer stanovnici i dalje odlaze za potrebe rada, obrazovanja, zabave i kulturnog uzdizanja izvan općine. Gospodarska i društvena stagnacija dosegla je vrhunac tijekom 2003. godine. Naime, "rat" među strankama i nezavisnim vijećnicima (ujedno i lokalnim gospodarstvenicima) u Općinskom vijeću te je godine kulminirao nedonošenjem proračuna u propisanom zakonskom roku. Tadašnji je načelnik početkom 2004. godine raspustio vijeće i podnio zahtjev Središnjem državnom uredu za upravu za imenovanje povjerenika i raspisivanje izvanrednih izbora. Upravo u tom razdoblju osnovana je Udruga građana Mon Perin sa Plinijem Cuccurinom na čelu, dopredsjednikom rovinjske Adris grupe, jedne od vodećih hrvatskih grupacija, rodnom iz Bala.

Udruga građana Mon Perin, koja je dobila ime po brežuljku na kojem su izgrađene Bale, osnovana je 24. travnja 2004. godine. U Udrugu se učlanilo 142 osobe iz Bala. Mon Perin je, po riječima njenog predsjednika, nastala nakon druženja vršnjaka iz druge polovice pedesetih godina koji su osjetili potrebu da nešto naprave za rodni kraj. Na osnivačkoj sjednici posebno je predstavljen projekt valorizacije balske rivijere, koja bi trebala biti pokretač razvoja. Predstavljen koncept razvoja, po uzoru na poznata talijanska i austrijska skijališta, predviđa osnivanje dioničkog društva u kojem će

Općina biti jedan od važnijih dioničara. Općina bi stekla svojstvo dioničara ulaganjem vrijednosti zemljišta u kapital dioničkog društva.

Udruga Mon Perin pojavila se na izvanrednim lokalnim izborima u svibnju 2004. godine pod imenom „Nezavisna lista Plinija Cuccurina“ i pobijedila. Na redovnim izborima u svibnju 2005. uspjeh je ponovljen. Dogovorena je velika koalicija svih stranaka, gdje su čelne funkcije podijeljene među svim strankama, a funkcije kao što su Predsjednik Općinskog vijeća, postaju rotirajuće kako bi što više ljudi preuzelo odgovornost i direktno utjecalo na razvoj općine. Drugim riječima, u Balama se dogodila svojevrsna apolitizacija društva, odnosno svi oni koju mogu utjecati na razvoj općine okrenuli su se ostvarenju cilja, ostavivši političke antagonizme sa strane.

Takvo, razvojnim ciljevima usredotočeno općinsko vijeće, prionulo je izradi brojnih strateških dokumenata koji programski definiraju buduće okvire razvoja Općine Bale. U četiri godine Općinsko Vijeće prihvatilo je i usvojilo sljedeće strateške dokumente:

- Prostorno-programsku koncepciju razvoja općine Bale i Konzervatorsku podlogu povijesne jezgre koji služe kao stručna podloga za novi Prostorni plan Općine;
- Plan korištenja državnog poljoprivrednog zemljišta, koji daje temelje značajnom razvoju ove gospodarske grane, tradicionalne za balsko područje;
- Studiju priobalja Bala i pred-studiju isplativosti projekta, što predstavlja okosnicu razvoja i najinteresantniji projekt za velike investitore, s obzirom da Općina posjeduje 9,5 km neizgrađene i očuvane morske obale;
- Studiju ruralnog krajobraza, koja definira model uređenja napuštenih stancija, budućih poljoprivredno-proizvodnih i turističkih obiteljskih gospodarstava, kojima Općina obiluje, te

- Urbanistički plan uređenja Bala, kao osnovni dokument koji definira smjerove urbanog i društvenog razvoja jedinice lokalne samouprave.

Za izradu navedenih strateških dokumenata, nositelji općinske vlasti, oslanjaju se na vanjske suradnike i angažiraju vodeće hrvatske stručnjake na području urbanizma, arhitekture i turizma. No, specifično je da se u općini Bale smjernice za izradu tih dokumenata donose konsenzusom u općinskom vijeću te da se svi planovi i dokumenti prethodno usvajaju, odnosno na tzv. prvom čitanju predstavljaju na zborovima građana. Intencija nositelja općinske vlasti je ovakvim pristupom dati građanima priliku da se direktno izjasne o razvojnim projektima općine. Zborovi građana vrlo su dobro posjećeni, te postoji zadovoljavajuća komunikacija između mještana i nositelja vlasti.

Zajedničko obilježje svih strateških dokumenata je što se ne planira prodaja zemljišta na kojemu bi trebali niknuti novi gospodarski objekti (hoteli, golf igralište i stancije) već je predviđen dugoročni zakup i institut prava građenja. Isto tako, predviđeni su takvi turistički i gospodarski kapaciteti koji se moraju uklopiti u okoliš, kako bi se očuvali prirodni resursi, kulturna baština i povijesno nasljeđe. Također, takvi kapaciteti neće uzrokovati priliv radne snage koje bi mogao stvoriti prekomjeran pritisak na lokalnu zajednicu.

4.3. Ciljevi razvoja općine Bale

Razvojni model općine Bale temelji se na proaktivnom pristupu kreiranja razvojnih mogućnosti i programa u kojem sudjeluju svi građani Bala i u kojemu svi mogu dati svoj doprinos: svojim idejama, radom ili financijski. Udruga građana Mon Perin potiče svoje članove da pronađu donatore i sponzore za društveno korisne

projekte (osvjetljenje sportskih igrališta, uređenje pročelja župne crkve, izgradnja sportske dvorane) i pokreću inicijativu za aktiviranje građanstva u društveni život mjesta (osniva se zbor i limena glazba, razna sportska društva i informatička radionica).

Strateški dokumenti definiraju sljedeće opće ciljeve gospodarskog razvoja:

- razvoj gospodarstva treba omogućiti novo zapošljavanje i povećanje blagostanja domicilnog stanovništva;
- gospodarski razvoj treba se temeljiti na racionalnom korištenju prirodnih, ljudskih i ostalih resursa općine, a u cilju postizanja zadovoljavajuće efikasnosti i konkurentnosti lokaliteta;
- dopustiv je samo onaj gospodarski razvoj koji neće narušavati ekološku ravnotežu općine Bale.

Razvojnim modelom koji se temelji na novom pristupu povezivanja tradicionalnih djelatnosti sa turizmom, na očuvanju kulturne i povijesne baštine te ekoloških resursa, žele se stvoriti jedinstveni brendovi Bala, a to su:

- maslinovo ulje od autohtone masline „buže“;
- paleo-park, pored jedinstvenog nalazište kostiju dinosaura u balskom priobalju,
- bogatstvo flore i faune (posebno leptira kojih je na području općine evidentirano više od 400 i ptica, zahvaljujući obližnjem ornitološkom parku),
- srednjovjekovna građanska kultura obitelji Bembo,
- stari kaštel trebao bi postati grad-hotel odnosno tzv. „raspršeni hotel“²,
-

² Nama najbliži primjeri «raspršenog hotela» nalaze se u talijanskim regijama Friuli-Venezia-Giulia i Umbria. Raspršeni hotel funkcionira po principu da se sobe hotela nalaze u kućama stanovnika starogradskih jezgri, dok su recepcija i restoran zajednički. Kod Bala je predviđeno da se zajednički prostori nalaze u dvorcu obitelji Soardo-Bembo, u kojem se danas nalazi sjedište Zajednice Talijana.

- obnovljene stancije³, kojih na području ima 50-tak, ali su sve napuštene, a
- u priobalju se trebaju graditi hoteli (a ne apartmani kako je to predviđao projekt Brijuni rivijera) koji moraju biti udaljeni od mora najmanje 700 metara.

³ Stancije su nekada bile velika obiteljska ili vlastelinska poljoprivredna i stočarska gospodarstva.

4.4. Oblici sudjelovanja građana, poduzeća i lokalnih vlasti

Nositelji lokalnog ekonomskog razvoja u Općini Bale sudjeluju putem otvorene i direktne komunikacije, primjerene za općinu koja broji nešto više od tisuću stanovnika, a svi se projekti koje predlaže općinska vlast prije usvajanja predstavljaju građanima na zboru građana u mjesnom kinu ili sportskoj dvorani. Bogatiji stanovnici direktno financiraju određene projekte. Tako je Plinio Cuccurin donirao čak 2,3 milijuna kuna za izgradnju školske sportske dvorane. Sljedeći njegov primjer drugi imućniji stanovnici Bala donirali su novac za obnovu sakralnih objekata ili su poklonili svoj rad za, na primjer, asfaltiranje prilazne ceste školskim i sportskim objektima. Na taj način, neke su investicije u općinsku infrastrukturu realizirane sa znatno manjim troškovima od realne cijene.⁴

No, u općini Bale događa se još jedan hrvatski presedan. Stanovnici su 2005. godine osnovali trgovačko društvo za upravljanje razvojnim projektima općine. Prema osnivačkom aktu, uložiti u temeljni kapital tvrtke mogu tri subjekta:

- 1) stanovnici općine, koji imaju pravo upisati od 1.000 do 50.000 kuna temeljnog kapitala ili najviše 200.000 kuna po obitelji, a za svakih 1000 kuna dobivaju 10 skupštinskih glasova;
- 2) prijatelja Bala, koji također mogu uložiti od 1.000 do 50.000 kuna, ali imaju polovicu skupštinskih glasova u odnosu na stanovnike Bala i
- 3) Općina Bale, koja sa ulogom od 50.000 kuna dobiva najmanje 10% glasova i 2 člana Nadzornog odbora, na temelju kojih zauvijek odlučuje o sjedištu ili imenu tvrtke.

⁴ Za prilaznu cestu sportskoj dvorani, na primjer, općina je platila samo materijal čiji je trošak iznosio nešto više od 50.000 kuna.

Intencija nositelja ideje o osnivanju trgovačkog društva za upravljanje razvojnim projektima općine, jest javiti se na natječaj koji će raspisati općina za 15 hektara zemljišta namijenjenih gradnji hotela i pobijediti na tom natječaju. Tada će trgovačko društvo biti pretvoreno u dioničko društvo koje bi na burzi pristupilo dokapitalizaciji. Od početno planiranih milijun do 5 milijuna kuna, na osnivačkoj skupštini održanoj 10. prosinca 2005. godine, trgovačko je društvo prikupilo 12,3 milijuna kuna od 728 mještana i prijatelja Bala koji su pristupili društvenom ugovoru.

Činjenica da je toliko veliki broj mještana pristupilo društvenom ugovoru, dokazuje visoku dozu povjerenja u nositelje ideje o osnivanju trgovačkog društva te predvodniku cijele razvojne priče Bala, osobom koja za sobom ima zavidne uspjehe u karijeri.

5. OCJENA MODELA UPRAVLJANJA OPĆINE BALE I PRIJEDLOG DALJNJIH AKTIVNOSTI

Dosadašnje faze strateškog planiranja općine Bale realizirane su u skladu sa postulatima suvremenog upravljanja lokalnim razvojem. U cilju poticanja gospodarskih aktivnosti općine, lokalne su vlasti investirale značajna sredstva u fizičku, ali i u meku infrastrukturu: osim u uređenje mjesta, obnovljena je opožarena zgrada osnovne škole, opremljen je novi informatički kabinet, izgrađena je školsko-sportska dvorana, uređena su sportska igrališta. Započeta je izgradnja kanalizacije, ali su dodijeljene i stipendije svim učenicima koji su to tražili, radilo se na promicanju visokog školstva, koje je rezultiralo upisom svih učenika na više i visoke obrazovne institucije, općina je dogovorila s poslovnom bankom povoljne uvjete za namjenske kredite građanima i osnovana je poljoprivredna zadruga. U procesu lokalnog razvoja, korišteni su suvremeni instrumenti poticanja

poduzetništva: kako stvaranjem povoljne poduzetničke klime, tako i osiguranjem konkretnih poduzetništvu namijenjenim prostora, te smanjenjem lokalnih poreza.

Iako je riječ o relativno kratkom periodu, neki pokazatelji mogu upućivati na zaključak o uspješnosti primijenjenog modela razvoja općine. Tako se broj pravnih osoba registriranih na području općine Bale povećao za 89% : 2004. godine bilo je registrirano 39 pravnih osoba na području općine, dok je 2007. godine njihov broj povećan na 74. Vrijednost nekretnina je u istom je razdoblju višestruko porasla, čak za 250%. Prosječna cijena građevinskog zemljišta po metru kvadratnom 2004. godine iznosila je 42 Eura, dok je 2007. godine dosegnuta cijena od 150 Eura po metru kvadratnom. Broj stanovnika je od 2001. godine porastao 19%. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, u općini Bale je živjelo 1047 stanovnika, dok je 2007. godine prema podacima o prebivalištu, u općini živjelo njih 1253.

Tablica 2: Analitički prikaz kretanja proračuna (prihoda i rashoda) općine Bale od 2004. do 2007. godine, sa procjenom kretanja za 2008. godinu

OPIS	OSTVARENO 2004.	OSTVARENO 2005.	OSTVARENO 2006.	OSTVARENO 2007.	PLAN 2008.
Prihodi	5.943.316,42	10.791.617,04	15.264.639,57	11.402.480,43	13.900.000,00
Rashodi					
- javna uprava i administracija	1.085.665,64	3.428.272,42	1.301.557,37	1.412.891,19	1.506.200,00
- predstavnička i izvršna tijela	277.060,08	379.233,76	355.190,79	355.582,75	442.000,00
- sustav zaštite i spašavanja	151.993,75	164.995,51	251.152,18	329.850,89	442.000,00
- poljoprivreda	9.058,84	109.106,33	254.430,77	35.241,10	115.000,00
- razvojni program u turizmu	0,00	516.341,21	0,00	0,00	0,00
- komunalna djelatnost (održavanje i opće usluge)	323.432,90	661.364,99	390.603,61	980.823,75	1.170.200,00
- komunalna djelatnost (građenje kom. infrastrukture)	1.465.068,40	620.474,58	593.335,01	732.679,41	2.990.100,00
- stambeno gospodarstvo i otkup građevinskog zemljišta	21.502,00	0,00	0,00	178.464,26	120.000,00
- uređenje prostora (planovi i studije)	20.000,00	44.258,00	116.510,00	3.191.504,00	500.000,00
- Valade d.o.o.	24.479,34	772.600,08	861.035,59	1.049.968,42	4.910.000,00
- rekreacija i sport	205.414,81	194.176,00	317.161,08	492.546,32	575.300,00
- kulturni program	564.179,76	169.360,50	260.657,47	1.275.775,22	400.000,00
- predškolsko obrazovanje	225.021,98	284.283,79	428.886,48	555.643,81	578.200,00
- školstvo	1.113.152,69	2.538.798,94	10.858.928,41	329.174,23	393.000,00
- socijalna skrb	202.157,37	299.951,08	248.803,63	250.408,69	258.000,00
Ukupno rashodi	5.688.187,56	10.183.217,19	16.238.252,39	11.170.554,04	14.400.000,00

Izvor: Jedinstveni upravni odjel općine Bale, svibanj 2008.

Od početka implementacije modela upravljanja razvojem općine Bale, prihodi i rashodi proračuna povećani su za 92%, što je omogućilo veća izdavanja za pojedine oblike javnih potreba stanovništva.

Za potrebe ovog istraživanja, napravljena je i SWOT analiza, a temeljem provedenih intervjua sa svim sudionicima lokalnog ekonomskog razvoja općine Bale.

Tablica 2.: SWOT analiza aktualnog modela LER-a općine Bale

Snage	Slabosti
<ul style="list-style-type: none"> - velike površine neizgrađenog zemljišta u priobalju - očuvana i atraktivna obala - koncentriranost svih političkih subjekata i društvenih snaga na razvojni cilj - poznati hrvatski gospodarstvenik kao nositelj razvojnog zamaha - velika promocija u medijima - izniman entuzijazam lokalnog stanovništva 	<ul style="list-style-type: none"> - mali broj lokalnog stanovništva i njihova nepovoljna obrazovna struktura - neriješeni imovinsko-pravni odnosi na mnogim nekretninama u povijesnoj jezgri⁵ - spor sa državom oko vlasništva nad dijelom građevinskog zemljišta u priobalju - nedovoljni resursi za financiranje ambicioznih razvojnih planova
Prilike	Prijetnje
<ul style="list-style-type: none"> - plan razvoja balskog priobalja jedna je od greenfield investicija u Istri sa mogućim brzim rokom realizacije - mogući angažman jedne od vodećih svjetskih hotelskih kompanija će povoljno utjecati na promociju Bala i realizaciju drugih projekata - potražnja za brendovima, rezultat razvojnog modela, ima tendenciju rasta svjetskom turističkom i prehrambenom tržištu - angažman jednog od vodećeg hrvatskog poduzetnika predstavlja magnet za ozbiljne institucionalne investitore 	<ul style="list-style-type: none"> - nespremnost domicilnog stanovništva mogla bi rezultirati da se netko «vanjski» okoristi pozitivnim razvojnim promjenama - spor sa državom oko zemljišta mogao bi se okončati nepovoljno po Općinu - cijene nekretnina bi mogle previše narasti⁶ - proces dobivanja dozvola i suglasnosti mogao bi potrajati previše dugo - entuzijazam stanovnika i investitora bi mogao nestati - nositelji razvojnog zamaha bi mogli odustati od svoje uloge, a Bale nema drugih ljudi koji bi ih mogli zamijeniti

Izvor: Autorice.

⁵ Rezultat je to prvenstveno poslijeratnog egzodusa.

⁶ Cijene nekretnina bi mogle toliko narasti da bi domicilno stanovništvo moglo uvidjeti veću korist u njihovoj prodaji, nego u dugoročnom angažmanu za općinske razvojne projekte. To se dogodilo u mnogim priobalnim istarskim gradovima. Lokalno stanovništvo je prodalo svoje atraktivne nekretnine u starogradskim jezgrama i preselilo se u prigradska naselja.

Iako dosadašnje aktivnosti ocjenjujemo uspješnim, smatramo da bi primjenom određenih mjera, bilo moguće brže i uspješnije ostvariti ciljeve lokalnog razvoja općine Bale. Prvenstveno te mjere treba usmjeriti na edukaciju i savjetovanje lokalnog stanovništva i poduzetnika.

Konkretno, predlažemo da se nastavi financiranje školovanja mladih, posebno fakultetsko obrazovanje, kako bi se poboljšala izrazito nepovoljna obrazovna struktura stanovništva općine. Kako je riječ o dugoročnom procesu, trebalo bi se odmah krenuti sa organiziranjem i sufinanciranjem ne-institucionalnih oblika školovanja. Primjerice, organizirati tečajeve informatike i stranih jezika, specijalističkih tečajeva o ekološkoj poljoprivredi i raznih tečajeva potrebnih za pružanje ugostiteljske i hotelske usluge kakav budući turistički proizvod Bala zahtjeva.⁷ Podizanje razine obrazovanja smatramo ključnim činiteljem daljnjeg razvoja općine Bale.

Na osnovu pozitivnog iskustva nekih srednje-istočnih europskih zemalja sa institucijom «povjerenika za razvoj», predlažemo njegovo osnivanje i u općini Bale i to za svaki proizvod (brand) posebno. Povjerenik za razvoj imao bi ulogu svojevrsnog *product managera* koji bi stanovnicima Bala pružao sve informacije glede proizvoda koji predstavlja okosnicu njihove nove poduzetničke aktivnosti. To se u prvom redu odnosi na poljoprivrednu i stočarsku proizvodnju, oživljavanje stancija i realiziranje grada-hotela, iz razloga što postojeće stanovništvo Bala nema dovoljno znanja i iskustva niti glede proizvoda niti glede poduzetničkih tehnologija. Povjerenik za razvoj bi preuzeo savjetodavnu funkciju u razvoju svakog proizvoda posebno i trebao bi biti spona između građana i institucija u realiziranju tog proizvoda. (Ščančar, 2005.)

⁷ Posebno kod tzv. «raspršenog hotela» jer ono podrazumijeva poznavanje osnove hotelijerstva svih stanovnika koji pružaju tu uslugu.

Strateški dokumenti LER-a predviđaju značajan razvoj poljoprivrednih proizvoda, pa je potrebno orijentirati se na ekološku proizvodnju. Za takav razvoj općina Bale ima dobre uvjete, jer je postojeća poljoprivredna proizvodnja niskog intenziteta, a u blizini nema većih zagađivača. Ekološki poljoprivredni proizvodi iziskuju manje troškova od intenzivne poljoprivredne proizvodnje, a postižu znatno višu cijenu na tržištu. Zbog toga predlažemo da lokalna samouprava osnuje konzorcij ili poljoprivrednu zadrugu koja će svim poljoprivrednicima po povoljnijim cijena od tržišnih pružati savjetodavne usluge (novi trendovi i tehnološka otkrića u poljoprivrednoj proizvodnji, sakupljanje sjemena starih gotovo izumrlih sorti, savjeti i metode ekološke poljoprivredne proizvodnje), marketinške usluge (plasiranje proizvoda na tržište, promocijska kampanja) i usluge nabave (sjemena, sadnica, repromaterijala i mehanizacije za pripremu i obradu zapuštenih poljoprivrednih površina). Konzorcij bi trebao pružati i tehničke usluge ispitivanja namirnica koje bi obiteljska gospodarstva proizvodila, a kako bi ih mogli prodavati na tržištu.

Posebno je osjetljiv i zahtjevan projekt stvaranja grada-hotela (u literaturi poznatijeg kao «raspršeni hotel») od povijesne jezgre Bala, upravo zbog jedinstvene lokacije koja je pod posebnom konzervatorskom zaštitom. Kako se u obnovi, ali i u opremanju objekata ne bi pogriješilo, općina bi trebala osigurati kvalitetne konzultantske usluge iz domene arhitekture i dizajna interijera. Zbog toga predlažemo osnivanje „komisije za lijepo“ u domeni urbanizma, arhitekture i unutarnjeg dizajna. Gastronomska ponuda unutar zidina balskog kaštela također mora biti posebna i u skladu sa proizvodom koji se želi stvoriti, a to je oživljavanje srednjovjekovne tradicije plemenitaške obitelji Bembo. U tu svrhu predlažemo sa se konzultiraju stručnjaci iz obližnje strukovne škole, koja je nositelj mnogih nacionalnih i međunarodnih priznanja, a može se iskoristiti i institucija pobratimljenih gradova iz inozemstva, sličnih arhitekturnih, tradicijskih i gastronomskih obilježja.

6.ZAKLJUČAK

Poučeni recentnim hrvatskim iskustvom, razvojna priča koja se događa u Balama posljednje četiri godine izgleda nestvarna. U Istri je bilo više primjera manipulacije općinskim građevinskim zemljištem kako bi se dogodile velike investicije i otvorila mnoga radna mjesta, no osim izrazito povoljne prodaje zemljišta eventualnom investitoru, još se ništa dogodilo nije.⁸

Iako tek u svojoj početnoj fazi, aktualni model upravljanja lokalnim ekonomskih razvojem općine Bale, može se ocijeniti uspješnim. Nositelji lokalne vlasti zajedno sa partnerima iz poslovnog i civilnog sektora, pronašli su model ekonomskog rasta i razvoja u kojem će se na najbolji mogući način iskoristiti svi lokalni raspoloživi resursi, a koji će kao krajnji rezultat imati poboljšanje kvalitete života lokalne zajednice. U svakoj se prilici i kod svih razvojnih dokumenata općine Bale naglašava da se projekti žele ostvariti na dobrobit lokalnog stanovništva te da ono mora biti nositelj svih promjena. Njihovi su interesi zaštićeni i statutarnim odredbama Trgovačkog društva Mon Perin, koji bi trebao biti konkretan nositelj razvojnih projekata. No, mali broj stanovnika i nepovoljna obrazovna struktura stanovništva mogli bi predstavljati najveće opasnosti za uspješnost razvojnog koncepta Bala.

Ako se nositelji vlasti do kraja budu vodili temeljnim odrednicama suvremenog lokalnog ekonomskog razvoja, razvojna priča Bala mogla bi predstavljati jedan uspješan primjer primjene postulata LER-a u Hrvatskoj. No, to svakako iziskuje daljnje napore, izuzetnu angažiranost lokalne samouprave zajedno sa civilnim i poslovnim sektorom kako bi se otklonili postojeći nedostaci, transparentnost u djelovanju i nadasve, potrebno je dosljedno, koordinirano i planski raditi kako bi se svi strateški ciljevi razvoja Općine Bale u stvarnosti

i ostvarili. Dosadašnji angažman vanjskih stručnjaka ocjenjuje se vrlo dobrim, no u sljedećoj fazi razvoja predstoji stvaranje aktivnih

⁸ Najpoznatiji su primjeri Barbarige i Dragonere, pored Vodnjana.

nositelja razvojne priče Bala među njegovim stanovnicima. Školovanje, edukacija i prenošenje znanja aktualnih nositelja lokalnog ekonomskog razvoja od presudne je važnosti za uspješnost razvojnih projekata općine Bale.

LITERATURA

- 1) Blakely, E.J., Bradshaw, T.K. (2002) : Planning local economic development, Theory and practice, SAGA Publication, USA
- 2) World Bank (2001) : Lokalni ekonomski razvoj, kratki priručnik, Washington, DC
- 3) The Urban Institute, Savez udruge gradova i općina Republike Hrvatske (2004): Priručnik za gospodarski razvoj u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zagreb
- 4) Gulija, B.(2004): Javno-privatno partnerstvo, Bilten Europskog dokumentacijskog centra, Zagreb
- 5) Čavrak, V. (2008): Lokalni ekonomski razvoj i problemi regionalnog razvitka, Hrvatski javni sektor – praksa i perspektive, urednik Vašiček, D, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb
- 6) Puljiz, J. (2005) : Gospodarski razvoj, Kako pokrenuti razvoj na lokalnoj razini, priručnik s primjerima najbolje prakse iz jugoistočne Europe, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb
- 7) Ploštajner, Z. (2002): Izgradnja aktivnog civilnog društva : sudjelovanje građana na lokalnoj razini, FES, Zagreb
- 8) Ščančar, R. (2005): Razvoj zajednice: Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini, FES, Zagreb
- 9) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 33/01
- 10) Zakon o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 129/05
- 11) Europska povelja o lokalnoj samoupravi
- 12) Prostorni plan uređenja Općine Bale, 2005.
- 13) Urbanistički plan uređenja naselja Bale, 2007.
- 14) Pre-feasibility studija, Projekt: Greenfield hotelske investicije u baljansko priobalje, 2007.
- 15) Studija valorizacije ruralnog krajobraza općine Bale, 2007.
- 16) Društveni ugovor Mon Perin d.o.o.
- 17) www.albergodiffuso.com
- 18) www.albergodiffuso.it

SUMMARY

In the article, starting with the contemporary understanding of the local economic development, the application of its basic guidelines on the example of the Bale county in the Istria Region, is examined. The authors start with the categorical definition of local economic development and define the guidelines of the contemporary approach to local development management. Following, the characteristics of the Bale county development management model is analyzed. Based on the conducted research and the results obtained, concrete measures and activities are proposed with the aim of a faster and more successful realization of the development goals of the Bale county.

Key words: local economic development, local development management, local development guidelines, Bale county.

Dana Dobrić, dipl.iur

TERITORIJALNA ORGANIZACIJA I ODREĐIVANJE LOKALNIH POSLOVA KAO UVJETI POLITIČKE DECENTRALIZACIJE

SAŽETAK

U radu se obrađuje problematika lokalne i regionalne samouprave. Uz trodiobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, ustavi razvijenih zemalja jamče i pravo na organiziranje lokalne i regionalne samouprave kao daljnji oblik disperzije vlasti. Radi se o vertikalnoj diobi vlasti po području. Između središnjih tijela vlasti te lokalnih i regionalnih jedinica odvija se međusobna suradnja te uzajamni nadzor. Takav se odnos naziva institutom *checks and balances* (mehanizam provjera i ravnoteže). Problematika političke decentralizacije dovodi do pitanja vertikalnog (posredno i horizontalnog) razgraničenja javnih poslova između središnje te lokalne i regionalne razine. Danas je u gotovo svim zemljama Europske unije prihvaćeno načelo supsidijarnosti prema kojemu bi se javni poslovi trebali obavljati na što niže mogućoj teritorijalnoj razini. Postoje dvije alternative primjene navedenog načela: metoda opće/generalne klauzule i metoda enumeracije. U radu se tematiziraju problemi koji se javljaju u provođenju teritorijalne podjele i europske tradicije u određivanju lokalnih javnih poslova. Posebno se navedena problematika razmatra na primjeru Republike Hrvatske.

Ključne riječi: politička decentralizacija, načelo supsidijarnosti, samoupravni djelokrug, preneseni djelokrug

JEL klasifikacija: K19 – Other

1. UVOD

Teoriju o diobi vlasti prvi je, u 18. stoljeću, cjelovito razvio Montesquieu u djelu „O duhu zakona“. Ukazao je na potrebu razdvajanja vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Radilo se o ustavnom modelu kojemu je svrha bila ograničenje apsolutne monarhije u Francuskoj. Svaku od njih trebaju obavljati različita tijela kako bi se spriječila zloupotreba vlasti koncentrirana u rukama monarha. Njegova se teorija pokušala operacionalizirati u nizu zemalja nakon građanskih revolucija i demokratskih reformi.⁹ Osnovno je obilježje svih suvremenih država njihovo ustrojstvo kao pravne države, a to se postiže implementacijom načela diobe vlasti u politički sustav. Uz trodiobu centralne vlasti, ustavi razvijenih zemalja jamče i pravo na organiziranje lokalne i regionalne samouprave kao daljnju disperziju vlasti. Radi se o *političkoj decentralizaciji* kao procesu ograničenja vladanja, odnosno

⁹ U apsolutističkim monarhijama 17. i 18. stoljeća vlast je bila koncentrirana u rukama vladara (monarha). Feudalni su staleži sudjelovali u vlasti jedino kao vladarevi suradnici i o njemu su bili bitno ovisni. Tijekom vremena zauzimaju sve manji udio u društvenoj moći te postaju potpuno politički marginalizirani. Takvo je stanje izazvalo negativne reakcije i pobune trgovaca, bankara, obrtnika i poduzetnika. Težili su neovisnosti i dekoncentraciji vlasti. Nakon građanskih revolucija vladari su, pod pritiskom mlade građanske revolucionarne klase, bili prisiljeni na podjelu vlasti. Dotadašnja vlast monarha ograničena je vlašću izabranih predstavnika građana u parlamentu (Blažević, 2007.). Vlast je, osim formiranjem pravne države, ograničena i uvođenjem načela vladavine. Načelo vladavine prava znači vladavinu apstraktnih normi/pravnih pravila koje kako građani, tako i vlastodršci, moraju poštivati. Time je ostvaren stari demokratski ideal *non sub homine sed sub lege* (ne pokoravamo se ljudima nego zakonima).

upravljanja iz jednog centra (čijem bi vladanju, u suprotnom slučaju, bile podvrgnute kako mjesne, tako lokalne i regionalne institucije vlasti).¹⁰ U zapadnoeuropski zemljama proces decentralizacije započinje nakon Drugog svjetskog rata, u razdoblju od 1950. do 1970. godine. S druge strane, bivše real-socijalističke zemlje započinju s decentralizacijskim reformama nakon promjene političke paradigme 1990. godine. Radi legitimacije političko-upravnog sustava bilo ga je potrebno prilagoditi temeljnim političkim, pravnim, socijalnim i ekonomskim vrijednostima. Organizacija lokalne samouprave ključna je za ostvarenje navedenih vrijednosti. Glede političkih vrijednosti osigurava se dostupnost službi građanima, njihovo sudjelovanje u obavljanju funkcija vlasti, otvorenost i javnost rada upravnih tijela. Pravne vrijednosti koje se trebaju poštivati jesu: ranije spomenuto načelo vladavine prava, načelo legaliteta, nepristranosti, jednakosti, pravne odgovornosti uprave i pravičnog vođenja upravnih postupaka. „U uvjetima slabe pravne kulture i nepoštivanja načela vladavine prava središnja vlast može nadjačati i disciplinirati lokalnu samoupravu i onemogućiti realizaciju njezinih demokratizacijskih potencijala“ (Koprić, 2006b:173). Od socijalnih vrijednosti trebalo bi se garantirati pružanje pomoći građanima, socijalna osjetljivost u djelovanju, solidarnost i društvenu pravednost. „Jača solidarnost u lokalnim zajednicama može poslužiti kao nadomjestak socijalnozaštitne uloge središnje vlasti“ (Koprić, 2006b:172). Konačno, ekonomske vrijednosti na kojima se insistira jesu ekonomičnost, efikasnost, tržišnost i poduzetnost. Njihovim ostvarenjem jača kapacitet lokalnih institucija za rješavanje lokalnih javnih problema te mogućnost jeftinijeg i kvalitetnijeg pružanja usluga građanima.

¹⁰ Republika Hrvatska je 1997. godine ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te je stoga Ustavnim promjenama 2000. godine zajamčeno pravo građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZLPRS) donesen je 2001. godine. ZLPRS regulira status grada, općine i županije. Izmjenama Zakona 2005. godine uvedena je i kategorija velikog grada s više od 35 000 stanovnika. (Blažević, 2007.)

U regulaciji odnosa između središnje i lokalnih razina primjenjuje se institut *checks and balances*.¹¹ Taj institut podrazumijeva razgraničenje djelokruga institucija središnje i lokalne vlasti, ali i njihovu međusobnu suradnju i kontrolu.¹² Pri određivanju granica između centralnih i lokalnih poslova nužno je poštivati načelo supsidijarnosti koje se primjenjuje u gotovo svim zemljama Europske unije.¹³ U slučajevima u kojima se za javne poslove, po njihovoj prirodi, ne može jasno odrediti spadaju li u centralne ili lokalne, potrebno je izvršiti njihovo vertikalno razgraničenje. Razgraničenje se može izvršiti na dva načina: pomoću opće klauzule ili metode enumeracije. U prvom se slučaju kao lokalni poslovi određuju svi oni poslovi koji pravnim propisom nisu ustanovljeni kao centralni. S druge strane, metoda enumeracije, nasuprot općoj klauzuli, znači da se izrijeком enumeriraju poslovi koji spadaju u lokalne. Dakle, presumpcija je na centralnim poslovima.

Rad ima dva cilja: prvi je analiza procesa političke decentralizacije i dilema koje se javljaju pri formiranju i teritorijalnom razgraničenju jedinica lokalne i regionalne samouprave.¹⁴ Drugi je cilj istražiti prednosti i nedostatke pravnih tehnika određivanja kako samoupravnog, tako i prenesenog djelokruga lokalnih jedinica.

¹¹ Taj termin ima više različitih značenja, a to su: „teža i protuteža“, „provjere i ravnoteža“ ili „kočnice i ravnoteža“. (Koprić, 2006b:173)

¹² U članku 4. stavku 2. Ustava Repuklike Hrvatske propisano je sljedeće: „Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.“

¹³ Načelo supsidijarnosti znači da bi se javni poslovi trebali obavljati na razinama koje su najbliže građanima. Višim razinama prepuštaju se poslovi koji se ne mogu efikasnije i bez opasnosti za opće dobro obavljati na nižim razinama.

¹⁴ U radu ću rabiti termine *lokalna samouprava* i *lokalne jedinice*. Pod prvim terminom podrazumijevam samoupravni djelokrug lokalnih i regionalnih jedinica. Drugi označava sve oblike lokalnih i regionalnih jedinica (npr. grad, općina, županija, provincija, okrug, kotar).

2. DILEME TERITORIJALNE PODJELE

Prva etapa u provođenju političke decentralizacije započinje podjelom državnog teritorija na uže jedinice – lokalne i regionalne.¹⁵ Temeljno pitanje koje se pritom postavlja jeste koliki dio teritorija i stanovništva bi trebala obuhvatiti svaka lokalna jedinica. Budući da se sustavi lokalne samouprave u pojedinim zemljama veoma razlikuju, nemoguće je izvesti pravilo koje bi postalo općevažće.¹⁶ Zbog toga razlikujemo dvije skupine zahtjeva koje bi u što većoj mjeri trebalo zadovoljiti.

Prva skupina zahtjeva se odnosi na teritorijalnu podjelu u cjelini: obuhvatnost teritorijalne podjele, stabilnost, jednostavnost, racionalnost i jasnoća razgraničenja. *Obuhvatnost* znači da bi se teritorijalnom podjelom trebalo obuhvatiti čitavo državno područje, pa čak i nenaseljene dijelove. Dva su osnovna razloga tomu: svim je građanima zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu te postoje poslovi koji su po svojoj prirodi isključivo od lokalnog značenja. Logično je onda da takve poslove u interesu mjesnog stanovništva obavljaju lokalne službe koje bi bile raspoređene u svim nastanjenim područjima.

Radi *stabilnosti* granica između lokalnih jedinica odluku o načinu teritorijalne podjele donosi zakonodavac, a ne izvršna vlast. Ako su granice lokalne jedinice stabilne, veći je stupanj identifikacije lokalnog stanovništva s tom jedinicom. Građani će biti aktivniji u

¹⁵ Postavljaju se četiri osnovna uvjeta koja bi se trebalo pridržavati pri teritorijalnoj podjeli: 1. treba obuhvatiti čitavo državno područje; 2. jedinice istog ranga, što je više moguće, približiti po veličini i položaju; 3. postići ekonomsko-financijsku samodostatnost svih jedinica i 4. omogućiti što lakši pristup građana lokalnim organima i službama. U praksi se, međutim, pokazalo nemogućim ostvarenje svih navedenih uvjeta zajedno pa ih se nastoji uskladiti što je više moguće (Pusić i dr., 1988.).

¹⁶ Jedini članak koji razmatra teritorijalnu podjelu jeste članak 5. Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U članku je sadržana obveza zakonodavnog tijela da pri svakoj promjeni granica lokalne jedinice zatraži prethodno mišljenje dotične jedinice. Davanje mišljenja podrazumijeva provođenje lokalnog referenduma ukoliko je referendum predviđen u nacionalnom zakonodavstvu.

rješavanju lokalnih problema te u sudjelovanju u lokalnom upravljanju. Voluntarizam i samovolja lokalnih organa bi se time ograničila, lokalne upravne strukture bile bi stabilnije, a rad stručniji.¹⁷

Zahtjev *jednostavnosti i racionalnosti* doprinosi kvalitetnijem nadzoru središnje vlasti nad lokalnim tijelima u obavljanju prenesenog djelokruga (vidi infra) te lakšem snalaženju i zaštiti građana u ostvarenju njihovih prava (Ivanišević, 2006).

Brojni se problemi mogu javiti ukoliko se ne poštuje zahtjev *jasnog razgraničenja* jedinica. Na primjer, ranije spomenuti sporovi o mjesnoj nadležnosti, imovinski i financijski sporovi, dijelovi teritorija koji ne ulaze u sastav nijedne lokalne jedinice ili, pak, svojtanje dijela teritorija od strane dviju ili više jedinica. Zbog toga se u praksi ustalilo načelo da se granice drugostupanjske jedinice određuju prema vanjskim granicama prvostupanjskih jedinica koje ulaze u njezin sastav. Međutim, i u ovom slučaju može doći do stanovitih problema. Većim gradovima u okviru drugostupanjske jedinice propisuje se poseban status na temelju kojega oni postaju samostalni dijelovi te se izuzimaju iz jurisdikcije drugostupanjske jedinice. Zbog tendencije prema urbanizaciji i širenju gradova i gradskih područja, unutarne razgraničenje između velikih gradova i drugostupanjskih jedinica postaje složen problem (Ivanišević, 2007).

Druga skupina zahtjeva odnosi se konkretno na lokalne jedinice: cjelovitost lokalne jedinice, izjednačenost, financijska samodostatnost, dostupnost lokalnih službi i demokratičnost u upravljanju. Lokalne jedinice trebale bi predstavljati *cjelinu* različitu od ostalih lokalnih jedinica.¹⁸ Ljudi koji zajednički žive, stanuju u

¹⁷ Promjenom granica lokalnih jedinica mijenja se mjesna nadležnost njihovih tijela. Posljedice toga jesu nestabilnost u radu lokalnih tijela (kojima će duže vremena trebati da usvoje novine u pogledu nadležnosti i poslova koje obavljaju) te nesigurnost građana. Poseban problem čini lokalna imovina jer se otvara pitanje njenog pravnog sljedništva i zaštite (Ivanišević, 2006.).

¹⁸ Pusić postavlja niz pitanja na koja bi trebalo odgovoriti prije određivanja teritorija lokalne jedinice, a tiču se načina integracije upravnih poslova u tim jedinicama. Primjerice, da li je korisnije što veći broj službi integrirati u jednoj

istom naselju jesu zbog prostorne bliskosti već međusobno povezani. Zato bi najjednostavnije bilo da jedna lokalna jedinica obuhvati jedno naselje.

Međutim, načelo jedno naselje – jedna općina je teško provedivo kada su u pitanju rijetko naseljena područja s izrazito malim brojem stanovnika, ali i veliki gradovi čiji dijelovi predstavljaju zasebna naselja. Primjerenije je onda lokalnom jedinicom obuhvatiti područje koje samo po sebi predstavlja prirodnu, društvenu, gospodarsku ili etničku cjelinu.

Izjednačenost lokalnih jedinica znači da bi one trebale imati približno jednaku površinu i broj stanovnika te, ukoliko se radi o jedinicama na istoj razini, jednaki djelokrug, ovlasti, prava, obveze i odgovornosti. Sukladno tome, središnja su tijela dužna prema svim jedinicama iste razine postupati na jednak način i koristiti jednake

samoupravnoj organizaciji, ili, pak, prepustiti svakoj službi da na određenom teritoriju obavlja specifične zadatke karakteristične za to područje? U tom kontekstu tematizira četiri kriterija za formiranje lokalnih jedinica: homogenost, gravitacija, komplementarnost i ekonomsko – financijski kapacitet.

Homogenost može biti prirodna ili društvena. U prvom slučaju cjelinu čini područje koje je prirodnim granicama jasno razgraničeno od ostatka teritorija. Prema društvenoj homogenosti zaokružuje se cjelina s obzirom na privredne djelatnosti, kulturne interese ili javne službe. Također možemo razlikovati homogenost potreba i homogenost sredstava. Pod potrebama podrazumijevamo iste ili slične materijalne interese ljudi na nekom području. S druge strane, homogenost sredstava znači istu ili sličnu objektivnu ekonomsku situaciju u kojoj se određena grupa ljudi nalazi.

Primjenom kriterija gravitacije dolazi do povezivanja razvijenog gradskog središta i njegove ruralne okolice u istu lokalnu jedinicu kako bi se ubrzao razvoj ruralnog područja. Slijedom toga možemo govoriti o ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj i upravnoj gravitaciji.

Primjenom kriterija komplementarnosti cjelina proizlazi iz postojanja prirodnih i društvenih čimbenika koji zadovoljavaju potrebe ljudi na određenom području. Komplementarnost je jače naglašena, što je gušća aglomeracija, tj. veća izolacija područja od drugih centara.

Konačno, primjenjuje se kriterij ekonomsko – financijskog kapaciteta. Lokalna jedinica mora imati dovoljnu ekonomsku bazu za financiranje integriranih upravnih službi. (Pusić i dr., 1988.)

nadzorne ovlasti. Time se jamči približno isti stupanj samostalnosti lokalnih jedinica na cijelom državnom području. Svaka bi jedinica trebala imati dovoljno financijskih sredstava za obavljanje upravnih poslova, vršenje raznih aktivnosti te funkcioniranje vlastitih institucija. Ispunjenje zahtjeva *financijske samodostatnosti* je od iznimne važnosti budući da je autonomija lokalne jedinice vezana uz njezinu financijsku samostalnost. Stupanj samostalnosti jedinice bit će niži, što je veći stupanj njene ovisnosti o državnoj pomoći. Davanjem novčane pomoći država stječe pravo nadzora nad dotičnom lokalnom jedinicom - nadzire svrhu i način trošenja odobrenih proračunskih sredstava.¹⁹ Ekonomske mogućnosti jedinica ovise o njihovoj veličini i stupnju ekonomskog razvoja, stoga postoji tendencija smanjenja broja jedinica njihovim međusobnim povezivanjem²⁰ (Ivanišević, 2006).

Teritorij lokalne jedinice treba biti određen na način da lokalne institucije i službe budu, što je više moguće, *dostupne* građanima i da što bolje zadovoljavaju njihove potrebe i interese. Građanima bi trebalo osigurati što lakši pristup institucijama i službama kako bi mogli neposredno u njima sudjelovati i na njih utjecati. Ostvarenju toga zahtjeva doprinijelo bi formiranje manjih lokalnih jedinica. Razlog je tome postojanje velikog broj službi koje pretpostavljaju učestale, neposredne kontakte s korisnicima stoga bi trebale biti locirane što bliže njima.²¹ Ako se radi o velikom broju korisnika,

¹⁹ Ako su lokalne jedinice autonomne, državna pomoć nije potrebna već se poslovi iz samoupravnog djelokruga financiraju iz lokalnog proračuna. Međutim, i u slučaju potpune financijske samostalnosti, središnja vlast je obvezna dio sredstava iz državnog proračuna usmjeriti lokalnim jedinicama za poslove koje na njih prenesu.

²⁰ Prema podacima iz veljače 2007. godine, Republika Hrvatska trenutačno ima ukupno 429 općina. Kriterij ekonomsko – financijskog kapaciteta nije uzet u obzir prilikom formiranja velikog broja jedinica. Primjerice, 161 općina troši više nego što zarađuje, a 17 njih vlastitim prihodima ne može financirati ni plaće svojih službenika. (Blažević, 2007.)

²¹ Ostvarenje ovog zahtjeva suprotno je ostvarenju zahtjeva financijske samodostatnosti. Budući da svi zahtjevi ne mogu biti potpuno ostvareni, potrebno ih je, kao što je prethodno spomenuto, u što većoj mjeri uskladiti.

moguće je formirati ispostave/ekspoziture izvan sjedišta lokalne jedinice.

Sudjelovanjem građana u lokalnim institucijama postiže se *demokratičnost u upravljanju* kao posljednji zahtjev kojega bi trebalo ispuniti. Građanima je time osigurano pravo sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima, formuliranju lokalne politike i provođenju demokratske kontrole nad radom lokalnih tijela vlasti²² (Ivanišević, 2007).

Usklađivanje navedenih zahtjeva i donošenje konačne odluke o načinu podjele državnog teritorija na lokalne jedinice složen je i zahtjevan posao. S obzirom na raznovrsnost zahtjeva koje treba ispuniti, potrebno je angažirati stručnjake s područja različitih znanosti. O konačnom rješenju ne smije se brzopleta odlučivati već su potrebne dugotrajne pripreme, analize i terenski rad. Uzimajući u obzir obrađene skupine zahtjeva koji bi trebali biti zadovoljeni, stručnjaci se susreću s daljnjim dilemama: treba li formirati male ili velike lokalne jedinice, opće ili specijalne, monotipske ili politipske. O navedenim problemima i njihovim mogućim rješenjima bit će riječi u narednim poglavljima.

2.1. Veličina lokalnih jedinica

Problem veličine lokalne jedinice javlja se zbog dileme između tendencije prema sve većim lokalnim jedinicama i tendencije prema ograničenju njihove veličine. Prva tendencija, primjerice, pogoduje ostvarenju zahtjeva za osiguranjem financijske samodostatnosti jedinica, a druga zahtjevu za osiguranjem što lakšeg pristupa građana lokalnim tijelima i službama. Treba li formirati male ili velike jedinice recentni je problem vezan za teritorijalnu podjelu budući da postoji niz argumenata u prilog jednih i drugih.

²² Opširnije o pojedinom zahtjevu vidi u: Ivanišević, S. (2007), Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju, *Hrvatska javna uprava*, br.1, vol. 7, str. 61 – 116.

2.1.1. Prednosti i nedostaci malih lokalnih jedinica

U malim lokalnim jedinicama stupanj postojanja zajedničkih interesa i potreba građana veći je nego u velikima te se oni, zbog veće dostupnosti lokalnih institucija i službi, mogu bolje zadovoljiti. Visoki stupanj zajedničkih potreba i interesa dovodi do međusobne solidarnosti građana te do izraženog lokalnog patriotizma.²³ Upravni aparat je manji što također može biti prednost jer su službenici u manjoj mjeri skloni arogantnom i neljubaznom ponašanju prema korisnicima njihovih usluga (Blažević, 2007). Manje jedinice pogoduju i ostvarenju zahtjeva demokratičnosti lokalnog upravljanja. Građanima je osigurano sudjelovanje u donošenju odluka i upravljanju lokalnim poslovima. Jedino je u malim općinama moguće provoditi *neposrednu demokraciju* pa je prosječni stvarni utjecaj građana veći nego u velikim općinama.²⁴ Zbog neposrednog i transparentnijeg odnosa između lokalne vlasti i građana bit će lakša i djelotvornija kontrola građana nad radom upravnog aparata, a to će smanjiti opasnost od deformacije vlasti.

Prvi prigovor koji se upućuje malim jedinicama jeste nedovoljan broj stručnog kadra za obavljanje lokalnih funkcija. U većini slučajeva te jedinice nisu u mogućnosti zaposliti stručnjake izvana. Zapošljavaju lokalno stanovništvo bez stručne spreme i potrebnog iskustva što dovodi do pada kvalitete obavljanja poslova. Dvije su posljedice toga. Prva, pojava nepotizma, a druga „familijaran“ odnos službenika i građana. To dalje vodi u nepoštivanje zakona i tehničkih pravila u obavljanju službe. Zbog nedostatka stručnog kadra i financijskih sredstava, male jedinice ne mogu obavljati zahtjevnije poslove pa im je potrebna financijska potpora države. Budući da postaju ovisne o središnjoj vlasti i gube svoju autonomiju, središnja tijela mogu lakše njima manipulirati (Ivanišević, 2006). Konačno, nedostatak je i taj

²³ Taj termin označava privrženost prema rodnom kraju/užem zavičaju.

²⁴ “U njima (malim jedinicama – op.a.) se može lakše i jednostavnije organizirati sudjelovanje građana u lokalnom upravljanju, a posebna je njihova vrijednost što omogućuju uspostavu oblika neposrednog odlučivanja kao što su zborovi ili skupštine u kojima mogu sudjelovati svi građana s političkim pravima.” (Ivanišević, 2006:217).

što lokalne poslove godinama vode isti ljudi čime se upravljanje pretvara u oligarhijsku vladavinu. Tada lokalna samouprava više nema pozitivnih učinaka u promicanja demokracije (Blažević, 2007).

2.1.2. Prednosti i nedostaci velikih lokalnih jedinica

Veću lokalnu jedinicu nastanjuje veći broj stanovnika, poreznih obveznika, pa su veći prihodi koji ulaze u lokalni proračun. To omogućuje financiranje tehnički i financijski zahtjevnijih službi koje mala lokalna jedinica nije u stanju financirati. Zbog visokog stupnja financijske samostalnosti slabi nadzor središnje vlasti nad lokalnim jedinicama, a time i državni centralizam. Prednost većih jedinica je i veći izvor stručnog kadra koji kvalitetno obavlja lokalne poslove. S druge strane, to pridonosi i povećanju konkurencije za vodeće položaje i odgovorna mjesta u lokalnim tijelima i službama. U pogledu gradskih i seoskih naselja, velike jedinice smanjuju razlike među njima, jer se, primjerice, velika seoska općina po svojim kapacitetima često može mjeriti s gradskom (Blažević, 2007).

Kod velikih općina manje se vodi računa o razvoju perifernih dijelova pa se razlike između razvijenog centra i periferije tijekom vremena sve više produbljuju. Iako se veća količina prihoda slijeva u lokalni proračun, porezno je opterećenje građana, zbog velikog upravnog aparata, znatno veće nego u malim jedinicama (Blažević, 2007). Zbog veličine teritorija javljaju se poteškoće u korištenju javnih službi jer su manje pristupačne građanima. Građani su udaljeniji od središta lokalnog odlučivanja pa slabi njihov izravan utjecaj na upravljanje lokalnim poslovima. S obzirom na to da je teško ostvariti neposredno sudjelovanje građana, odlučivanje lokalnih tijela te odnosi između lokalnih tijela i građana postaju netransparentni. To u konačnici može dovesti do birokratizacije vlasti (Ivanišević, 2006).

Dilema veličine lokalne jedinice mogla bi se riješiti svojevrsnim kompromisom: formiranjem jedinica srednje veličine, i to

kombinirajući prednosti velikih i malih jedinica. Praksa je protekom vremena pokazala da se pritom istovremeno kumuliraju i određeni nedostaci velikih ili malih jedinica. Zbog toga lokalna jedinica srednje veličine također postaje neadekvatna. “Stoga je preporučljivo da se odredi samo donja granica veličine osnovnih lokalnih jedinica, kako zemlje s razvijenom lokalnom samoupravom najčešće i čine” (Ivanišević, 2006:215). Ako se kao mjerilo veličine uzme uobičajeni pokazatelj prosječnog broja stanovnika u osnovnim lokalnim jedinicama (općine ili gradovi), gotovo polovica razvijenih demokratskih zemalja ima velike lokalne jedinice, s više od 15 000 stanovnika. Nasuprot tome, u tranzicijskim zemljama prevladavaju srednje osnovne lokalne jedinice s 5 000 – 15 000 stanovnika (Ivanišević, 2006).

Glede Hrvatske, izrazito je izražena tendencija usitnjavanja teritorijalne strukture. Teritorij Republike Hrvatske je 1991. godine bio podijeljen na 102 općine. No, nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, krajem 1992. godine, došlo je do radikalne promjene u teritorijalnoj podjeli nacionalnog teritorija. Naime, „preko noći“ povećan je broj općina na 417. Narednih godina broj općina postupno raste i trenutačno iznosi 429. Prema podacima iz 2003. godine općine (426) su po „veličinskim kategorijama“ bile raspoređene na sljedeći način:

- 83,4 % (359) malih općina, do 5 000 stanovnika,²⁵
- 14,1 % (60) srednje velikih općina, od 5 000 – 10 000 stanovnika,
- 1,6 % (7) velikih općina, s 10 000 i više stanovnika (Pavić, 2006).

Minimalne pretpostavke koje bi se trebale uzeti u obzir prilikom određivanja veličine jedinica jesu lokalna povijest i tradicija, postojanje zajednice u granicama lokalne jedinice, dostatna financijska sredstva za učinkovito obavljanje lokalnih poslova te

²⁵ Dosad je u Hrvatskoj osnovano 37 (8,7 %) općina prema načelu jedno naselje – jedna općina. Prosječan broj stanovnika u tih općina iznosi 2 453. (Pavić, 2006.)

mogućnost da jedinica ima bar jednog zaposlenog službenika²⁶ (Pavić, 2006). Vidljivo je da se brojni zahtjevi, pretpostavke i faktori trebaju uzeti u obzir prilikom donošenja odluke o načinu podjele teritorija i veličini lokalnih jedinica. Unatoč tome, nemoguće je pronaći jedinstveno rješenje pa se u praksi gotovo svih zemalja primjenjuju dvije alternative: *stupnjevanje i povezivanje*.

2.2. Rješenja dileme veličine lokalnih jedinica

Problem ekonomičnog i uspješnog obavljanja službi koje su od zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo pojavit će se u određenoj mjeri neovisno o veličini formirane jedinice. Dakako, problem će biti izraženiju u slučaju malih lokalnih jedinica, ali nije isključen ni kada su u pitanju veće jedinice. Male lokalne jedinice, u pravilu, ne mogu samostalno obavljati sve poslove lokalnog značenja, posebice ne one zahtjevnije i skuplje. Velike jedinice obuhvaćaju veći teritorij, imaju veću ekonomsku bazu i mogu obavljati poslove većih razmjera. Međutim, uvijek postoje službe koje svojim djelokrugom nadilaze i teritorij većih lokalnih jedinica. Time se otvaraju dva nova pitanja:

- na koji način organizirati obavljanje lokalnih poslova, te
- kojom metodom izvršiti horizontalnu i vertikalnu integraciju sustava lokalne samouprave.

2.2.1. Metoda stupnjevanja

Prvi od dva načina rješavanja dileme veličine lokalnih jedinica jest stupnjevanje. Stupnjevanjem se formira više nivoa lokalnih jedinica.²⁷ Pritom se osnovnim jedinicama (prvog stupnja) povjerava

²⁶ U literaturi se čak spominju i stanoviti faktori koji utječu na veličinu lokalne jedinice. Perko – Šeparović utvrđuje sedam takvih faktora: geografski/ prirodni, vremenski, ekonomsko – tehnički, politički, urbanizacijski, sociološki i upravni faktor. (Perko – Šeparović, 1998.)

²⁷ Ovdje se radi o procesu vertikalne diferencijacije unutar upravnog sistema. To znači da se povećava broj stupnjeva unutar jedinstvenog upravnog sistema tako da

obavljanje lokalnih poslova u kojima građani mogu ostvariti neposredno sudjelovanje i utjecaj. Lokalne jedinice drugog stupnja obuhvaćaju veći broj osnovnih jedinica te obavljaju složenije poslove od zajedničkog interesa za šire područje. Država na više jedinice prenosi pravo nadzora i druge ovlasti, čime se stvara trajna hijerarhijska struktura. Sudjelovanje građana u lokalnom upravljanju omogućeno je pravom izbora članova u predstavnička tijela tih jedinica (Ivanišević, 2006).

Prednosti ovakve metode jesu sljedeće: djelotvorniji utjecaj građana na rad lokalnih službi, bolja organizacija rada u obavljanju lokalnih poslova, racionalniji raspored poslova između jedinica različitog stupnja (radi veće funkcionalnosti u obavljanju složenih poslova) te racionalniji raspored nadzora nad lokalnom samoupravom.

Temeljni nedostatak je hijerarhijska struktura kao način integracije jedinica koji može pridonijeti razvoju centralističkih tendencija. Drugostupanjske jedinice provode stalan nadzor nad radom prvostupanjskih čime se ograničava autonomija i samostalnost nižih jedinica. Što je manji kadrovski i financijski kapacitet nižih jedinica, to su one u većoj mjeri ovisne o višima. Taj se problem nastoji ublažiti jasnim razgraničenjem djelokruga između jedinica različitih razina, primjenom načela supsidijarnosti. Nižim se razinama prepušta obavljanje javnih poslova u mjeri u kojoj je to efikasno i ekonomično. No, takvo će rješenje biti teško provedivo u slučaju malih i siromašnih osnovnih jedinica. Hijerarhijska struktura je

jedinice istog stupnja obavljaju načelno iste poslove, ali na različitom teritoriju, tj. za različiti krug korisnika. Primjerice, povećava se složenost upravnog aparata od vrha do dna uvođenjem provincijske, kantonalne, regionalne i dr. uprava kao međustupnjeva između lokalne i centralne uprave. (Blažević, 2007.)

Kao dva temeljna uzroka vertikalne diferencijacije navode se *povećanje teritorija* na kojem se obavljaju upravni poslovi i *intenzifikacija upravne djelatnosti* (povećanje broja djelatnosti i područja društvenog života koji su obuhvaćeni upravnim organizacijama). Uzrok povećanja stupnjeva može biti i broj osnovnih jedinica te stupanj centralizacije sustava pojedine zemlje. Što je veći stupanj centraliziranosti, veća je potreba za formiranjem međustupnjeva koji će pretvoriti "centralnu političku direktivu u lokalnu upravnu akciju." (Pavić, 1998b).

relativno trajna te se teško prilagođava brzim i kontinuiranim društvenim promjenama (Ivanišević, 2006).

2.2.2. Metoda povezivanja

Povezivanje je druga alternativa u rješavanju problema veličine lokalnih jedinica. Radi se o formiranju teritorijalno malih lokalnih jedinica s punom samostalnošću u odlučivanju. Budući da su jedinice male, međusobno se udružuju kada se trebaju obaviti zahtjevniji poslovi koji su od zajedničkog interesa više jedinica. Dakle, lokalna samouprava je organizirana u jednom stupnju. Državni nadzor nad jedinicama lokalne samouprave može se provoditi na dva načina: neposrednim kontaktom s lokalnim institucijama i službama ili, u slučaju velikog broja jedinica, osnivanjem posebnih administrativnih jedinica u kojima upravna tijela nadziru ograničen broj lokalnih jedinica (Ivanišević, 2006).

Jedinicama lokalne samouprave zajamčena je autonomija i ravnopravnost u odlučivanju o obliku i modalitetu povezivanja. Razlikujemo nekoliko vrsta povezivanja:

- *opće* – glede svih poslova od zajedničkog interesa više jedinica,
- *specijalno* – povezivanje po nekom određenom pitanju,
- *fakultativno* – uvijek je moguće i dopušteno, ovisi samo o volji lokalnih jedinica,
- *obavezno* – povezivanje koje je propisano od strane središnje vlasti,
- *funkcionalno* – zajedničko dogovoreno djelovanje,
- *organizacijsko* – formiranje zajedničkih institucija za upravljanje poslovima,
- *jednako* – povezivanje u kojem sve jedinice u asocijaciji imaju jednak položaj, te
- *nejednako* – jedinicama koje su veće i više doprinose daju se veća prava (Blažević, 2007).

Suprotno metodi stupnjevanja, prednosti ovakvog načina integracije jesu njegova elastičnost i prilagodljivost društvenim promjenama. Inicijativa za promjene na strani je lokalnih jedinica jer ne moraju o

tome tražiti odobrenje hijerarhijski viših instanci. Djelokrug središnje i lokalne uprave jasno su funkcionalno i organizacijski razgraničeni, pa državna tijela nad lokalnim jedinicama provode jedino kontrolu zakonitosti njihovog rada.

Jedna od slabosti ove metode jeste opasnost od tzv. *tehnokratskih tendencija*. Naime, mogu se povezati činovnici u upravnim službama, a na štetu predstavnika lokalnog stanovništva (Blažević, 2007.). Također, građanima je sudjelovanje i utjecaj u upravljanju lokalnim poslovima ograničeno na pojedinu lokalnu jedinicu. U asocijaciji, koja nastaje povezivanjem, građani nisu izravno predstavljeni pa službe radi kojih je asocijacija formirana nemaju dovoljno konkretnih podataka o stvarnim problemima i potrebama građana (Ivanišević, 2006).

Danas je u većini europskih zemalja lokalna samouprava organizirana u dva stupnja. Međutim, u slučaju velikog državnog teritorija formira se nerijetko i treći stupanj.²⁸ Primjerice, Francuska je podijeljena na komune kao prvostupanjske, departmane kao drugostupanjske i regije kao trećestupanjske jedinice. U Italiji je također lokalna samouprava organizirana između komuna, provincija i regija (Blažević, 2007). Ako državni teritorij ima malu površinu, dovoljna je jedna razina. Jednostupanjski sustav nalazimo u Luksemburgu, Islandu, Austriji, Švicarskoj i Finskoj (Ivanišević, 2006).

2.3. Teritorijalna podjela Republike Hrvatske

Nakon osamostaljenja Hrvatske 1991. godine, upravno – teritorijalna podjela države ostala je ista. Lokalna samouprava bila je

²⁸ “Međutim, interesantno je konstatirati da katkada u zemljama gdje postoje dva i tri stupnja lokalnih jedinica, takvo stupnjevanje nije uvedeno kao odgovor na tehničke probleme moderne i skupe uprave, nego da postoji kao zaostala historijska tradicija iz vremena kad su te veće jedinice možda imale i državno – upravnu samostalnost, npr. županije u Mađarskoj.” (Pusić i dr., 1988:282)

organizirana između *općina* i *zajednica općina*.²⁹ Više općina udruživalo se u zajednicu općina kao specifičnu jedinicu drugog stupnja, radi ostvarivanja i usklađivanja zajedničkih interesa. Pored toga, postojale su i *mjesne zajednice* kao oblik samouprave ispod razine općina, a to je, zapravo, bio način samoorganiziranja i konzultiranja građana (Koprić, 2006b).

Upravno – teritorijalna reforma započela je 1992. godine, unatoč upozorenju da se ne bi trebala provoditi u ratnim okolnostima bez stručnih priprema i temeljitih analiza.³⁰ Cilj reorganizacije bio je oslabiti velike općine (koje su u socijalističkoj Hrvatskoj bile središta moći) kako bi se onemogućilo njihovo pružanje otpora središnjoj vlasti.³¹ Teritorijalna podjela izvedena je na način koji je omogućio i osigurao centralističko upravljanje javnim poslovima³² (Blažević, 2007). Ključnu ulogu u ostvarenju centralističkog ustrojstva imale su *županije* (21)³³ koje su bile nadzorna i naredbodavna razina između središnje vlasti i lokalnih jedinica. Župana je formalno birala županijska skupština, ali je svaki izbor potvrđivao Predsjednik Republike. Prema tome, uloga župana kao predstavnika državne vlasti prevagnula je nad njegovom ulogom lokalnog samoupravnog

²⁹ U bivšoj Jugoslaviji se tijekom 1950-ih uvodi *komunalni sistem* u kojemu općina/komuna dobiva glavnu ulogu u upravljanju javnim poslovima. Proširena joj je organizacijska, financijska i kadrovska samostalnost. (Blažević, 2007.) “Ustav iz 1974. godine definira općinu kao samoupravnu i osnovnu društveno – političku zajednicu koja se temelji na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi.” (Pusić i dr., 1988:286)

³⁰ Teritorijalnu podjelu uređuje Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN br. 90/92, 94/93 i 117/93.

³¹ Reforma je bila zasnovana na pogrešnoj pretpostavci da se u odnosima između državne uprave i lokalne samouprave radi o tzv. “igri s nulnim ishodom” (*zero sum game*). Smatralo se da se jačanje središnje vlasti može postići samo ako se značajno oslabi lokalna samouprava. (Koprić, 2006b)

³² “Reforma se u većoj mjeri temeljila na koncepciji upravne decentralizacije prema kojoj su lokalne jedinice svojevrсна produžena ruka središnjih organa, a manje na koncepciji političke decentralizacije prema kojoj je lokalnim jedinicama namijenjena uloga zastupanja interesa lokalnog stanovništva nasuprot središnjoj vlasti.” (Koprić, 2006b:179)

³³ Grad Zagreb ima status grada i županije.

dužnosnika. Zbog nedostataka financijskih sredstava i stručnog, profesionalnog kadra za upravljanje lokalnim poslovima, većina lokalnih jedinica bila je ovisna o državnoj pomoći. To je posredno dovelo do jačanja centralizma, politizacije i stalnih konflikata unutar teritorijalnog upravnog sistema. Dotadašnje su velike općine razdijeljene u veći broj malih (točnije, broj *općina* je učtverostručen) koje su formirane pretežno za ruralna područja. S druge strane, *gradovi* obuhvaćaju urbana naselja s više od 10 000 stanovnika. Umjesto mjesnih zajednica reformom su uvedeni konzultativni *mjesni odbori* bez pravne osobnosti, financijskih sredstava i službenika (Koprić, 2006).

Proces decentralizacije započinje ustavnim promjenama 2000. godine. Članak 4. Ustava jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu te prihvaća koncepciju o lokalnoj samoupravi kao protuteži (ograničenju) središnje vlasti. Podređenost lokalnih jedinica središnjoj državnoj upravi i vlasti nastoji se prekinuti na dva načina. Prvo, smanjenjem ili preciziranjem ovlasti središnjih tijela prema lokalnoj samoupravi. Drugo, preoblikovanjem uloge župana u lokalnog izvršnog dužnosnika (Blažević, 2007). Ustav također prihvaća sljedeća načela:

- načelo supsidijarnosti, koje nalaže da javne poslove trebaju obavljati vlasti najbliže građanima,
- načelo solidarnosti, prema kojemu je država dužna pomagati financijski slabije lokalne jedinice i
- načelo razmjernosti lokalnog samoupravnog djelokruga i lokalnih prihoda (Koprić, 2006b).

Prema ZLPRS-u iz 2001. godine, državni teritorij je podijeljen na *općine* (429) i *gradove* (126) kao prvostupanjske jedinice te *županije* (21) kao drugostupanjske. Općine su male lokalne jedinice koje obuhvaćaju više naseljenih mjesta prema kriteriju homogenosti (v. bilješku 10). Velike su razlike u veličini (1 – 40 naselja) i broju stanovnika (1 000 – 10 000), a zabrinjavajući je podatak da ih se gotovo polovica ne može samofinancirati. U kategoriju grada spada svako sjedište županije i svako mjesto koje ima više od 10 000

stanovnika. U sastav grada mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradom čine gospodarsku i društvenu cjelinu. Izmjenama i dopunama ZLPRS-a 2005. godine uvedena je i kategorija *velikog grada*, s više od 35 000 stanovnika i širim djelokrugom. Gradovi također imaju sličnih problema kao i općine, četvrtina ih troši više nego što zarađuju. Konačno, županije se formiraju kombinacijom kriterija homogenosti i komplementarnosti (v. bilješku 10). I u slučaju županija postoje velike razlike glede površine i broja stanovnika. Primjerice:

- Ličko-senjska je površinom sedam puta veća od Međimurske županije, a
- Splitsko-dalmatinska ima pet puta više stanovnika od Ličko-senjske županije (Blažević, 2007).

Mjesnim je odborima dana pravna osobnost te im se može povjeriti obavljanje nekih poslova iz samoupravnog djelokruga prvostupanjskih jedinica. Politički legitimitet dobivaju formiranjem vijeća nakon provedenih izbora, ali je dosadašnja praksa pokazala slab odaziv birača.

Zakonom je detaljno regulirano fakultativno povezivanje lokalnih jedinica uz mogućnost formiranja zajedničkih organizacijskih oblika, primjerice osnivanje udruga lokalnih jedinica, zajedničkih upravnih odjela i službi ili zajedničkih poduzeća. Glede suradnje samoupravnih jedinica s drugim državama, sužen je opseg nadzora u odnosu na ranije stanje (Koprić, 2006b).

2.4. Područje djelovanja lokalnih službi

Nakon rješavanja dileme veličine lokalne jedinice postavlja se pitanje kao riješiti probleme koji nastaju u vezi s različitim optimalnim teritorijalnim radijusom djelovanja pojedinih lokalnih službi.³⁴ Svaka služba ima optimalni teritorijalni domet. To znači da

³⁴ “U tom smislu optimalni teritorijalni radijus katastarske službe znatno je uži od optimalnog teritorijalnog dometa službe za urbanističko planiranje, a isto tako službe primarne zdravstvene zaštite u odnosu na bolničku službu, osnovne škole u

će na određenom lokalnom području, uz ispunjenje uvjeta ekonomičnosti svoga djelovanja, postizavati najbolje rezultate. Različite lokalne službe imaju različiti optimalni teritorijalni domet koji se u većini slučajeva ne podudara s granicama lokalnih jedinica. Taj se problem može riješiti također na dva načina: formiranjem općih ili specijalnih lokalnih jedinica.

2.4.1. Opće lokalne jedinice

Ukoliko se formiraju lokalne jedinice koje organizacijski integriraju sve ili gotovo sve lokalne službe, riječ je o lokalnim jedinicama općeg tipa. Prednost je takvog povezivanja lokalnih službi značajan utjecaj građana na njihov rad. Građani u predstavnička tijela lokalnih jedinica biraju svoje predstavnike koji raspravljaju i odlučuju o lokalnoj politici u odnosu na te službe, planiraju njihov razvoj, određuju prioritete u ostvarenju njihovih projekata te im dodjeljuju financijska sredstva. Takav oblik organizacije lokalnih jedinica pridonosi većoj ekonomičnosti u radu unutarnjih službi.³⁵ Veća racionalnost u njihovom djelovanju postiže se tako da se te službe na jednom mjestu zajednički obavljaju za veći broj lokalnih organizacija. Osim toga, radni kapacitet službenika koji rade u unutarnjim službama bit će bolje iskorišten nego u slučaju kada bi se svakoj lokalnoj službi prepustilo obavljanje tih poslova.

Nedostatak je općih lokalnih jedinica to što se u njih integriraju različite lokalne službe koje imaju različite optimalne teritorijalne domete. Za one službe za koje će granice osnovne lokalne jedinice biti preširoke, organizirat će se ispostave/ekspoziture na području te

odnosu na srednju školu, terenske socijalne službe u odnosu na službu skrbi za djecu sa smetnjama u razvoju i t.d.” (Ivanišević, 2006: 208)

³⁵ To su, primjerice, personalna služna, financijska služba, služba za organizaciju i metode. Unutarnje službe, pored privrednih, društvenih, komunalnih, tehničkih i informacijskih, spadaju u *javne službe*. Prve se javljaju privredne službe krajem 19. stoljeća. Horizontalnom diferencijacijom razvile su se iz poslova financija. Uz financije, vojska, diplomacija, policija i pravosuđe čine tzv. *klasične upravne resore* koji predstavljaju prve upravne organizacije u suvremenom smislu.

jedinice. S druge strane, ako optimalni teritorijalni domet neke lokalne službe prelazi općinski teritorij, može se organizirati takva zajednička služba za više susjednih općina (Ivanišević, 2006).

2.4.2. Specijalne lokalne jedinice

Specijalne lokalne jedinice su jednonamjenske. Svaka od njih ima vlastitu organizaciju te je specijalizirana za obavljanje određene vrste službe. Teritorijalni okvir njihovog djelovanja se ne preklapa. Vodeći računa o poslovima iz svog djelokruga, svaka služba formira mrežu lokalnih jedinica kakva joj najbolje odgovara. Time postiže veći stupanj efikasnosti i ekonomičnosti u svom djelovanju te niže cijene usluga. Za razliku od općih lokalnih jedinica, specijalne su u većoj mjeri elastične i prilagodljive promjenama teritorijalne organizacije i unutarnje strukture. Također je manja birokratiziranost njihovog postupanja i financiranja.

Takvom organizacijom lokalnih jedinica stvara se složena i nepregledna mreža lokalnih službi te postoji opasnost od tehnokratskog ponašanja rukovoditelja pojedinih službi. Zbog toga je potrebno povećati utjecaj i nadzor središnjih upravnih organizacija. Međutim, to je protivno duhu ustavom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu. Također je otežan politički nadzor i utjecaj građana. Ne postoji jedno mjesto na kojem bi građani mogli odlučivati o pitanjima vezanima za lokalne službe već se moraju disperzirati na više mjesta. Time kontrola nad službama slabi te se one počinju ponašati samovoljno, ne uzimajući u obzir potrebe i interese građana (Ivanišević, 2006).

2.4.3. Opće lokalne jedinice: monotipske ili politipske?

Zbog postojanja nedostataka kako općih, tako i specijalnih lokalnih jedinica najbolja bi varijanta bila njihova kombinacija. “Neki sustav lokalne samouprave koji je izgrađen na jedinicama općeg tipa, može se upotpuniti i dograditi pojedinim vrstama specijalnih lokalnih jedinica, posebno onda kad standardne lokalne jedinice iz raznih razloga nisu u stanju organizirati obavljanje nekih lokalnih službi.”

(Ivanišević, 2006:212). Većina se zemalja opredijelila za opće lokalne jedinice, osim primjerice Švicarska i SAD. Glede jedinica općeg tipa pojavljuje se daljnja dilema: trebaju li biti monotipske ili politipske.

Monotipske lokalne jedinice imaju istu organizacijsku strukturu, djelokrug, ovlasti i formalno izjednačen status. Takvim se načinom organizacije sustava lokalne samouprave ostvaruje načelo jednakosti i ravnopravnosti. Naime, formira se jednaki tip jedinica bez obzira radi li se o seoskom, poljoprivrednom i rijetko naseljenom području ili, pak, o gradskom području s velikim brojem stanovnika, razvijenom privredom i društvenom strukturom. Potrebno je pritom naglasiti da se radi o formalnoj, a ne faktičnoj izjednačenosti jedinica.³⁶ Svrha izjednačavanje formalnog statusa jedinica jest zaštita slabije razvijenih jedinica. Funkcije monotipskih jedinica određene su na temelju predodžbe o “prosječnoj općini”. Jedinice koje su manje i ekonomski slabije od prosječne općine neće biti u stanju samostalno obavljati sve funkcije koje su im dodijeljene (Ivanišević, 2006). Takve jedinice država novčano pomaže pa ih ima pravo strože i detaljnije nadzirati. Negativne posljedice toga jesu centralističko upravljanje državom i ograničenje autonomije lokalnih jedinica.

Nasuprot monotipskima, *politipske lokalne jedinice* razlikuju se po organizacijskoj strukturi, djelokrugu i ovlastima ovisno o stupnju urbanizacije područja na kojem djeluju.³⁷ U gradovima se mnogi poslovi obavljaju radi zadovoljenja javnih potreba, dok te iste poslove u seoskoj sredini obitelj ili pojedinac obavlja u vlastitoj režiji. Također, upravljanje gradom mnogo je teže i složenije nego

³⁶ U stvarnosti postoje očite razlike između gradskog i seoskog naselja. Kako u pogledu prostorne konfiguracije, strukture i broja stanovnika, tako i političkog, gospodarskog i kulturnog života. (Pavić, 1998a).

³⁷ Najčešće je razlikovanje na gradske i seoske općine, ali s obzirom na visok stupanj urbanizacije također se počinju praviti razlike između gradova različite veličine. Velikim se gradovima posebnim zakonom može proširiti krug poslova te priznati status jedinice višeg stupnja (poput Zagreba).

što je to slučaj sa seoskim naseljem. Stoga je glavni argument u prilog politipskog sustava lokalne samouprave taj što prikazuje stvarnu razliku između različitih tipova lokalnih jedinica. S druge strane, stanovnici seoskih i gradskih naselja nemaju jednaku mogućnost upravljanja lokalnim poslovima. Ruralna područja stagniraju u razvoju jer su politička moć i financijska sredstva koncentrirana u gradovima koji ionako brže napreduju. Sve se više produbljuje jaz između razvijenih gradskih i nerazvijenih seoskih područja te dolazi do društvenog raslojavanja u kojem gradsko stanovništvo postaje sve privilegiranije (Ivanišević, 2006).

U Hrvatskoj je sustav lokalne samouprave od 1946. do 1955. godine bio formiran na politipskim lokalnim jedinicama. Zatim, 1955. godine postojeće politipske jedinice zamijenjene su monotipskim i takva organizacija traje do 1990. godine. Tada je ponovno stvorena politipska struktura lokalne samouprave koja se održala do danas (Pavić, 1998a).

3. ODREĐIVANJE DJELOKRUGA LOKALNIH I REGIONALNIH JEDINICA

Nakon podjele državnog teritorija na lokalne i regionalne jedinice slijedi postupak određivanja djelokruga tih jedinica te načina obavljanja poslova. Stoga će u ovom poglavlju biti riječi o samoupravnom i prenesenom djelokrugu lokalnih jedinica, pravnim tehnikama njihovog određivanja, europskim tradicijama u određivanju lokalnosti javnih poslova i načinu uređenja lokalnih poslova u Republici Hrvatskoj.³⁸ Prije svega, potrebno je usmjeriti

³⁸ Koprić navodi dvije skupine razloga za određenje lokalnosti javnih poslova: upravno-tehnički i političko interesni razlozi. Prvu skupinu čine sljedeći: blizina korisnika, priroda predmeta rada, lokalno uvjetovane potrebe, potreba diferenciranosti regulacije određene djelatnosti i dobivanje potrebnih sredstava. S druge strane, političko-interesni razlozi jesu specifičnost određenih lokalnih

pozornost na načela kojima je uređen odnos između središnje vlasti i uprave te lokalnih jedinica:

- *konstitucionalizacija prava na lokalnu samoupravu* – temeljem članka 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, ustavi većine zemalja garantiraju građanima pravo na organiziranje lokalne i regionalne samouprave,³⁹
- *autonomija lokalnih jedinica* – jedinice su, uz vlastitu odgovornost, ovlaštene obavljati sve aktivnosti koje su u interesu građana i koje ne predstavljaju povredu zakona,
- *načelo zakonitosti* – jedino zakonom može biti reguliran sustav lokalne samouprave, kao i svi modaliteti utjecaja središnje vlasti na lokalne jedinice,
- *načelo supsidijarnosti* - temeljem članka 4. stavka 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima,⁴⁰
- *načelo razmjernosti* lokalnog samoupravnog djelokruga i lokalnih prihoda,
- *efikasnost i ekonomičnost u radu lokalnih jedinica* – trebaju se pridržavati općih okvira državne ekonomske politike i politike razvoja javne uprave, te
- *načelo solidarnosti* – država je dužna surađivati s lokalnim jedinicama te im pružati pomoć u obavljanju poslova iz njihovog djelokruga (Koprić, 2007).

Za određivanje lokalnih poslova najznačajnije je načelo supsidijarnosti koje se najprije pojavljuje u Ugovoru Europske Zajednice. Prvobitna je svrha ovog načela zaštita nacionalne suverenosti. Naime, mogućnost poduzimanja akcija organa Europske

interesa, decentralizacija, šire sudjelovanje građana i jačanje lokalne autonomije kako bi lokalna samouprava mogla biti protuteža središnjoj vlasti. (Koprić, 2007.)

³⁹ Članak 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi glasi: “U unutarnjem zakonodavstvu i, koliko je to moguće, u ustavu prihvatit će se načelo lokalne samouprave.”

⁴⁰ Pritom se mora voditi računa o prirodi i složenosti posla kojeg treba obavljati te o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Zajednice ograničena je u korist država članica. To se analogno primjenjuje na odnose središnje vlasti i subnacionalnih jedinica te međusobne odnose subnacionalnih jedinica različitog stupnja. “Načelo supsidijarnosti ističe, dakle, primat pojedinca i nižih razina te njihovu autonomiju u odnosu na svaku višu razinu. Istodobno, ono svaku višu razinu čini odgovornom za osposobljavanje nižih razina za autonomiju, kao i za stanje svih i svakoga na svojem području” (Koprić, 2006a:266). Lokalne samoupravne jedinice i njihove upravne organizacije postupno preuzimaju sve veći broj poslova.

Razgraničenje javnih poslova između širih i užih teritorijalnih jedinica naziva se *vertikalnim razgraničenjem*.⁴¹ Dvije se dileme javljaju u pogledu razgraničenja po vertikalnoj dimenziji. Prva se sastoji u određivanju karaktera lokalnosti javnih poslova. Odnosno, nastoje se definirati izvorni, vlastiti poslovi užih jedinica koji bi tvorili njihov *samoupravni djelokrug*. Postoje poslovi koji su po svojoj prirodi od lokalnog značenja i čije obavljanje zahtjeva neposredan i kontinuiran kontakt s građanima.⁴² Stoga je najracionalnije da ih obavljaju jedinice nižeg stupnja. Međutim, u većini slučajeva nije jednostavno odrediti spada li određeni upravni posao u centralni ili lokalni djelokrug. Druga se dilema pojavljuje glede *prenesenog djelokruga* lokalnih jedinica.⁴³ Naime, postoje centralni poslovi s lokalnim

⁴¹ Uz vertikalno, provodi se i horizontalno razgraničenje poslova. Instrumenti horizontalnog razgraničenja jesu *djelokrug* i *nadležnost*. Djelokrug je zakonom generalno određeno područje djelatnosti, odnosno fiksirani sektor koji iz cjelokupne djelatnosti teritorijalnog sistema pripada određenoj upravnoj organizaciji. S druge strane, određivanje nadležnosti znači detaljno dodjeljivanje pojedinog upravnog posla ili skupine poslova s određenim posljedicama glede odgovornosti za njihovo obavljanje. (Blažević, 2007.)

⁴² “Primjerice, izgradnja i održavanje lokalnog vodovoda.” (Blažević, 2007:303).

⁴³ Temeljne razlike samoupravnog i prenesenog djelokruga tiču se regulacije poslova, njihovog financiranja, odgovornosti za obavljanje posla i nadzora lokalnih jedinica od strane središnjih tijela. Poslove iz samoupravnog djelokruga jedinice samostalno reguliraju, financiraju te za njih odgovaraju. Središnja tijela nadziru ustavnost i zakonitost obavljanja tih poslova. Nasuprot tome, obavljanje lokalnih elemenata centralnih poslova reguliraju i financiraju središnja tijela, prvenstveno parlament. Odgovornost za obavljani posao je također na strani središnjih tijela.

elementima koje državna uprava povjerava na obavljanje jedinicama lokalne samouprave.⁴⁴ U ovom se slučaju postavlja pitanje načina organizacije izvršavanja tih poslova. Ekonomski i kadrovski jakim jedinicama, sa širokim samoupravnim djelokrugom, proširenje prenesenog djelokruga pridonosi povećanju stupnja autonomije. No, ako se radi o malim lokalnim jedinicama slabe ekonomske baze, proširenje prenesenog djelokruga imat će suprotan učinak. Povećat će se stupanj njihove ovisnosti o državnoj vlasti i kočiti mogućnost daljnjeg razvoja (Koprić, 2006a).

3.1. Rješavanje dilema vertikalnog razgraničenja

Problemi razgraničenja između upravnih poslova, skupina upravnih poslova i nosioca obavljanja tih poslova svakodnevna su pojava. Moguće su dvije alternative kako za rješavanje dilema u pogledu određivanja samoupravnog djelokruga, tako i glede obavljanja lokalnih elemenata centralnih poslova. To su, u prvom slučaju, metoda opće/generalne klauzule i metoda enumeracije.⁴⁵ S druge strane, lokalne elemente centralnih poslova mogu obavljati ispostave/ekspoziture središnjih državnih tijela ili, pak, lokalne samoupravne jedinice u okviru prenesenog djelokruga.

3.1.1. Određivanje samoupravnog djelokruga

Nadzor nad lokalnim jedinicama je u ovom slučaju stroži: središnja tijela osim ustavnosti i zakonitosti, nadziru i svrsishodnost djelovanja lokalnih jedinica. (Koprić, 2006a)

⁴⁴ Primjerice, izdavanje identifikacijskih iskaznica i vozačkih dozvola, statistički poslovi, vojne evidencije, nadzor gradnje. (Koprić, 2006a)

⁴⁵ Izvještaj Vijeća Europe iz 1988. ističe da postoji određena homogenost funkcija temeljnih lokalnih jedinica u zemljama članicama, bez obzira djeluju li u sustavu opće klauzule ili enumeracije. Lokalni poslovi koji se pojavljuju u svih 15 zemalja: izgradnja i održavanje osnovnih škola, lokalne ceste, lokalno planiranje, izdavanje građevinskih dozvola i dozvola za rušenje, sabiranje smeća, socijalna pomoć, starački domovi, knjižnice, promocija turizma, kazališta, razvoj sporta i sportski objekti. (Koprić, 2006a)

Prema *općoj/generalnoj klauzuli* svi su poslovi lokalni, osim onih koji su izričito propisom određeni kao poslovi od interesa za središnju državnu vlast. U slučaju sumnje i poteškoća prilikom tumačenja odredbi zakona, smatra se da se radi o poslu lokalnog karaktera.

Prednost je takve metode što potiče lokalnu inicijativu. To znači da jedinice lokalne samouprave ne trebaju ovlaštenje središnjih državnih tijela za širenje javnih funkcija. Statutom utvrđuju krug javnih poslova koje namjeravaju obavljati uz poslove određene Ustavom i zakonom. "Lokalni organi mogu poduzeti bilo koju akciju ako je unutar granica zakona, u korist stanovnika, obično s isključenjem onih koje su pravno dodijeljene drugim organima ili normalno pripadaju privatnim osobama ili organizacijama" (Koprić, 2006b). Takvo je rješavanje dileme samoupravnog djelokruga elastično jer se može pretpostaviti da će lokalne jedinice same prilagoditi djelokrug svojim potrebama i mogućnostima (Pusić i dr., 1988).

Metoda opće klauzule ne pogoduje slabije razvijenim jedinicama. One će sve više zaostajati u razvoju jer su prepuštene vlastitim nedovoljnim kapacitetima. Čest je slučaj upuštanja siromašnih jedinica u projekte koji prelaze njihove mogućnosti. Naime, središnja vlast nije dužna pomagati užim teritorijalnim jedinicama niti odgovara za stanje u njima kada je riječ o samoupravnom djelokrugu (v. bilješku 36).

Nedostaci metode opće klauzule nastoje se ispraviti pomoću *usmjerenih* ili *uvjetnih subvencija*. Usmjerene subvencije jesu novčana sredstva koja šire teritorijalne jedinice stavljaju na raspolaganje užim jedinicama. Šire jedinice dodjeljuju sredstva za određenu/propisanu svrhu te nadziru njihovo trošenje. U slučaju uvjetnih subvencija šire jedinice odobravaju za svrhe za koje su uže jedinice u svojim financijski planovima i proračunu odredile određene svote (Pusić i dr., 1988). Također je moguće odrediti da će središnja državna tijela pomagati lokalnima u obavljanju poslova kadrovski, tehnički ili intelektualno. Konačno, moguće je razgraničenje samoupravnog djelokruga na *obavezni* i *fakultativni*. Obavezni samoupravni djelokrug čine poslovi čije obavljanje središnja vlast nalaže lokalnim jedinicama. Pritom država uzima u

obzir interese i potrebe građana te nastoji, u svakoj lokalnoj jedinici, osigurati obavljanje određenog minimalnog kruga javnih službi. Budući da je riječ o poslovima koji spadaju u samoupravni djelokrug, lokalne jedinice ih obavljaju na vlastiti trošak te same snose odgovornost za njih.

S druge strane, lokalne jedinice, u skladu s vlastitim okolnostima i financijskim mogućnostima, imaju pravo svojim općim aktima odrediti koje će još poslove obavljati pored poslova iz obveznog djelokruga. U ovom se slučaju radi o fakultativnom samoupravnom djelokrugu. Što je navedeni djelokrug širi, veći je stupanj autonomije lokalnih jedinica (Koprić, 2006a).

Prema metodi enumeracije, presumpcija je na strani državnih poslova. Središnje državno tijelo izrijekom propisuje koji su poslovi od lokalnog značenja, odnosno riječ je o nabranjanju/enumeraciji lokalnih poslova koji se pojedinačno dodjeljuju na obavljanje samoupravnim jedinicama.⁴⁶ Nasuprot sistemu opće klauzule, ova metoda pogoduje siromašnim jedinicama jer se enumeriranje vrši uzimajući u obzir potencijale svake lokalne jedinice pojedinačno. Većim i razvijenim jedinicama enumerira se veći, a slabije razvijenima manji broj poslova. Pored naloženih poslova ipak se mogu predvidjeti potencijalni lokalni poslovi čije obavljanje ovisi o volji građana i lokalnih tijela. Međutim, za razliku od fakultativnog djelokruga, u ovom je slučaju izbor lokalnih tijela ograničen i sveden na izbor između poslova koje je predvidjelo središnje državno tijelo (Koprić, 2006a). Sistem enumeracije karakterizira odgovornost države za stanje u lokalnim jedinicama. Središnja vlast ima obvezu da svoje resurse/ izvore mogućnosti ulaže i u korist užih teritorijalnih jedinica. Slabosti ove metode jesu ograničenje inicijative i autonomije lokalnih jedinica i težnja prema centralizmu. Osim toga, enumeracija je komplicirana u primjeni jer svaka promjena lokalne nadležnosti mora biti uočena na središnjoj razini i odobrena zakonom.

⁴⁶ Najčešće ih središnje predstavničko tijelo propisuje u zakonu.

Moguće su dvije alternative za ispravljanje navedenih nedostataka. U zakonu se može odrediti primjena sustava enumeracije, a enumerirani poslovi se dodjeljuju odlukom vlade ili drugog središnjeg upravnog organa. Izvršni organi, u odnosu na predstavničko tijelo, brže reagiraju na promjenu okolnosti na terenu. Druga alternativa je potpisivanje ugovora središnjih i lokalnih tijela o tome kakve će poslove obavljati lokalne samoupravne jedinice (Koprić, 2006a).

3.1.2. Izvršavanje lokalnih elemenata centralnih poslova

Za obavljanje lokalnih elemenata centralnih poslova, središnja državna tijela mogu u užim teritorijalnim jedinicama osnovati ekspoziture, tj. područne jedinice.⁴⁷ Povjeravanje državnih upravnih poslova takvim upravnim jedinicama predstavlja *dekoncentraciju vlasti*. Središnja tijela i upravne jedinice na lokalnoj razini nalaze se u odnosu hijerarhije. Ispostave središnje vlasti obavljaju lokalne elemente državnih upravnih poslova, ali ih središnja tijela nadziru te su u krajnjoj liniji odgovorna za njihovo izvršenje (Blažević, 2007). Nedostatak takvog rješenja jest pojava *dvostrukog upravnog kolosijeka*. Naime, istovrsni se poslovi nepotrebno obavljaju dva puta, jednom za lokalne jedinice, drugi put za ispostave tijela državne uprave. “Uzmimo na primjer, da lokalne poreze ubiru lokalni organi financijske uprave, a poreze koji ulaze u centralne budžete teritorijalne ekspoziture centralnih financijskih upravnih organa. Čitav niz poslova oko određivanja poreznih obveznika, fiksiranje poreznih osnovica, izrade spiskova, naplate, kontrole itd. morat će se u tom slučaju vršiti dva puta...” (Pusić i dr., 1988:197). Ekonomičnije bi bilo da se takvi poslovi spoje i obavljaju samo jednom.

Druga mogućnost je *prenošenje* obavljanja lokalnih elemenata centralnih upravnih poslova na upravna tijela lokalnih samoupravnih

⁴⁷ Na čelu su im visoki državni dužnosnici imenovani od središnje vlasti. (Blažević, 2007.)

jedinica.⁴⁸ Lokalne jedinice tada vrše poslove iz vlastitog, samoupravnog djelokruga te iz prenesenog djelokruga. Obavljanje prve skupine poslova lokalne jedinice reguliraju autonomno, ali u okviru ustava i zakona. U pogledu prenesenih poslova, samostalnost jedinica ograničena je nadzorom države. Budući da središnja vlast regulira i financira izvršavanje navedenih poslova, lokalne jedinice su podvrgnute izražajnijem utjecaju i miješanju središnjih tijela u njihovu organizaciju i poslove. Postoji opasnost da lokalna tijela počnu funkcionirati kao produžena ruka središnje državne vlasti ukoliko nemaju ispunjene sljedeće uvjete: dovoljno širok samoupravni djelokrug, racionalnu organizaciju, značajan financijski kapacitet, profesionalnost administracije te štedljivo i učinkovito obavljanje poslova (Koprić, 2007). S druge strane, prednost ovog rješenja jest obavljanje poslova za koje krajnju odgovornost snosi središnja vlast. Također, lokalne jedinice na svojem području nemaju nikakvih upravnih organa/ispostava koji bi izmicali kontroli njihovih političkih tijela, odnosno građana (Pusić i dr., 1988).

3.2. Europske tradicije u određivanju lokalnih poslova

U literaturi se najčešće pojavljuje razlikovanje triju zapadnoeuropskih tradicija u određivanju lokalnosti javnih poslova: francuski centralistički model, njemački model političke decentralizacije i, na više načina specifičan, engleski model. Zbog centralističkog uređenja države, francuska upravna doktrina razlikuje dekoncentraciju i decentralizaciju. *Dekoncentracija* je provedena formiranjem internih upravnih jedinica središnje vlasti na području užih teritorijalnih jedinica. Ispostave središnjih državnih tijela obuhvaćaju dio teritorija koji je predviđen za obavljanje poslova od centralnog značenja. Prema tome možemo razlikovati regionalne, okružne i lokalne ispostave. Pravna osobnost im nije

⁴⁸ “Dakle, lokalni elementi državnih poslova mogu se dodijeliti na obavljanje tijelima lokalnih samoupravnih jedinica, ne gubeći svoj karakter državnih poslova.” (Blažević, 2007:306).

priznata već njima rukovode visoki državni dužnosnici koje postavlja središnja vlast. Na taj je način država osigurala provođenje hijerarhijskog nadzora nad svojim područnim jedinicama (Koprić, 1997).

S druge strane, izvršena je *decentralizacija* kojom je državni teritorij podijeljen na lokalne jedinice. U odnosu na teritorijalne ispostave središnje vlasti, lokalne jedinice su samostalne pravne osobe javnog prava koje obavljaju lokalne poslove povjerene od strane središnje vlasti. Povjereni poslovi ulaze u vlastiti djelokrug jedinica budući da francuska upravna doktrina ne poznaje razliku između prenesenog i vlastitog djelokruga. Do 1892. godine lokalne su jedinice bile podvrgnute tzv. upravnom skrbništvu (*tutelle administrative*) kojim se u značajnoj mjeri ograničavalo njihovu autonomiju. Nadzirali su se lokalni organi i akti koje donose. Komunalno vijeće je moglo biti raspušteno, a akti poništeni i doneseni od strane središnje vlasti. Od 1892. godine provodi se upravni nadzor koji je ograničen na kontrolu proračuna i zakonitosti akata lokalnih tijela (Koprić, 1997).

Njemačku obilježava izraženi dualizam između državne uprave i samouprave. Stoga upravna doktrina razlikuje dvostruki i jednostruki upravni kolosijek. U slučaju dvostrukog kolosijeka poslove lokalnog značenja obavljaju kako lokalne samoupravne jedinice, tako i lokalne ispostave središnjih državnih tijela. Za postupak osnivanja teritorijalnih ispostava njemačka doktrina, umjesto francuskog termina dekoncentracije, koristi termin *upravne* decentralizacije. Ako sve lokalno vezane poslove obavljaju lokalne jedinice, riječ je o jednostrukom kolosijeku. S jedne strane, lokalne jedinice obavljaju svoje izvorne poslove koji čine njihov vlastiti samoupravni djelokrug, a s druge, lokalne elemente centralnih poslova koji čine preneseni samoupravni djelokrug. U okviru vlastitog djelokruga, lokalne jedinice obavljaju obigatorne i fakultativne samoupravne poslove, tj. one koje im povjeri država kako bi građanima osigurala obavljanje minimalnog broja javnih službi i one koje jedinice same odrede. “Zbog mogućnosti da komune i same dimenzioniraju svoj djelokrug, ali i zato što lokalne jedinice nisu izvorni nositelji svojih

ovlaštenja, nego imaju ta ovlaštenja od države, govori se o *decentralizaciji kroz samoupravu*” (Koprić, 1997:505).

Tijekom političkog razvoja Velike Britanije, parlament se afirmirao kao nositelj najviše zakonodavne vlasti. Supremacija parlamenta i nepostojanje pisanog ustava dovelo je do izostanka ustavne garancije prava na lokalnu samoupravu. Zbog toga vladajuća stranka može arbitrarno intervenirati u lokalnu samoupravu. Lokalnim (ali i središnjim) tijelima je za bilo kakvu akciju potrebno utemeljenje u zakonu donesenom od strane parlamenta. Riječ je o tzv. *ultra vires doktrini*. “Ovlaštenja koja izabrane lokalne vlasti koriste za ostvarenje svojih ciljeva moraju biti izričito dana ili indirektno izvedena iz pravnih propisa” (Koprić, 1997:507). Budući da u Engleskoj (i ostalim anglosaksonskim zemljama) do 20. stoljeća nije postojala podjela na javno i privatno pravo, lokalne jedinice nemaju pravnu osobnost. Ona je, naime, priznata lokalnim predstavničkim tijelima koja imaju status samoupravnog udruženja (*municipal corporation*). Posljedica *ultra vires* doktrine jesu i “privatni” zakoni (*private statutes*). Izraz su težnji lokalnih tijela za povećanjem opsega njihovih ovlasti. Privatnim se zakonima daju određene ovlasti konkretno određenoj lokalnoj vlasti kako bi se njezin djelokrug proširio preko onoga određenog općim zakonodavstvom. Međutim, u okviru poslova koje obavljaju lokalna tijela, nema razlikovanja između prenesenog i vlastitog djelokruga. Ovisno o tome da li se obavljanje pojedine službe prepušta teritorijalnim ispostavama središnje vlasti, ili se povjerava lokalnim jedinicama, razlikujemo *upravnu*, odnosno *političku decentralizaciju* (Koprić, 1997).

Visoki stupanj ograničenja samostalnosti lokalnih jedinica uspjelo se ublažiti odstupanjem od *ultra vires* doktrine. Primjerice, lokalna tijela su ovlaštena, pored funkcija određenih zakonom, obavljati i sve druge poslove koji omogućuju jednostavnije i učinkovitije izvršavanje propisane službe. Za obavljanje službi koje su propisane općim zakonom, lokalna predstavnička tijela primaju pomoć središnje vlasti. S druge strane, određeni dio lokalnih prihoda mogu investirati u poslove koji su od interesa lokalnog stanovništva.

Konačno, povećan je stupanj samostalnosti u reguliranju poslova izvan obveznog djelokruga.

3.3. Samoupravni djelokrug lokalnih i regionalnih jedinica u Republici Hrvatskoj

Upravno – teritorijalna podjela je, nakon osamostaljenja Hrvatske, provedena *ad hoc*, bez prethodno razrađenog plana i stručnih priprema. Vertikalno razgraničenje javnih poslova imalo je niz nedostataka. Većinu poslova pridržala su središnja državna tijela budući da se prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi enumeracijom određivao samoupravni djelokrug županija i općina. Nasuprot tome, gradovima je djelokrug određen metodom opće klauzule. “Ustavno pravo na lokalnu samoupravu odnosilo se na regulaciju prostora i urbanističko planiranje, regulaciju naselja i stanovanja, komunalne djelatnosti, brigu za djecu, socijalnu skrb, kulturu, sport, tehničku kulturu i unaprjeđenje prirodnog okoliša” (Koprić, 2006b).⁴⁹ Županije su obavljale jedino poslove koordinacije djelovanja općina i gradova.⁵⁰ Gradovi su zbog nejasnih zakonskih odredbi rijetko koristili pravo proširivanja samoupravnog djelokruga. Obligatori samoupravni djelokrug bio je pravno – tehnički loše određen. Jednaki su se poslovi dodjeljivali različitim tipovima lokalnih jedinica, jedinicama različitog geografskog područja i različitog ekonomsko – financijskog kapaciteta. Osim toga, ograničene su bile mogućnosti lokalnih jedinica da samostalno proširuju fakultativni djelokrug, dok središnja vlast nikada nije preuzela financiranje prenesenog djelokruga (Koprić, 2006b).

⁴⁹ Niz poslova koji se u većini europskih zemalja smatraju lokalnima u Hrvatskoj su bili izuzeti iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica. Primjerice, primarna zdravstvena zaštita, osnovno obrazovanje, socijalna skrb i pomoć, stambena politika (Koprić, 2006b).

⁵⁰ “Međusobna suradnja hrvatskih lokalnih jedinica u obavljanju poslova postojala je u određenim službama (komunalne službe, knjižnice, i slično), ali se općenito nije stimulirala” (Koprić, 2006b:182)

Promjenom Ustava 2000. godine uvodi se koncepcija lokalne samouprave koja je preuzeta iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Prema Povelji, djelokrug lokalne samouprave mora biti određen ustavom ili zakonom. Osim toga, lokalne jedinice imaju slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti. Također je moguće, na lokalne jedinice prenijeti poslova iz djelokruga središnje ili regionalne vlasti. Lokalne jedinice imaju pravo primjenu dobivenih ovlasti, koliko je to moguće, prilagoditi lokalnim uvjetima (EPLS, čl. 4).

Prihvaćajući načelo supsidijarnosti Ustav propisuje da će općine i gradovi obavljati poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Djelokrug županija je znatno proširen te će obavljati poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova (URH, čl. 134.) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi se u skladu s Ustavom opredijelio za metodu opće klauzule u određivanju samoupravnog djelokruga. Novina uvedena izmjenama i dopunama ZLPRS 2005. godine jest regulacija statusa velikog grada. Riječ je o gospodarskom, financijskom, kulturnom, zdravstvenom, prometnom i znanstvenom središtu s više od 35 000 stanovnika. Za svoje su područje ovlaštene obavljati gotovo sve poslove iz samoupravnog djelokruga županija (ZLPRS, čl. 19a i 21).

Općinska i gradska vijeća mogu tražiti od županijske skupštine da im se povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županija, ali u skladu s njihovim ekonomsko – financijskim kapacitetom. Za to im je potrebna suglasnost središnjeg tijela

državne uprave za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave. S druge strane, odlukom općinskih i gradskih vijeća mogu se pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga osnovnih lokalnih jedinica prenijeti na županiju odnosno mjesnu samoupravu (ZLPRS, čl. 21, 22 i 60).

Obavljanje lokalnih elemenata centralnih poslova financira se iz državnog proračuna. Samoupravne su jedinice dužne, u pogledu izvršavanja prenesenih obveza, pridržavati se naredbi središnje vlasti. Sankcija za nepridržavanje naredbi je oduzimanje ovlasti za obavljanje povjerenih poslova (Koprić, 2006b).

4. ZAKLJUČAK

U radu su obrađena dva problema: problem određivanja veličine lokalnih jedinica pri njihovom formiranju te načini raspodjele javnih poslova između središnje vlasti i samoupravnih jedinica. Analizirani su kriteriji koji bi se u što većoj mjeri trebali uzeti u obzir prilikom odlučivanja o veličini teritorija svake jedinice. S tim u vezi javlja se problem brojnosti i međusobne nepodudarnosti zahtjeva. Primjerice, zahtjev za financijskom samodostatnošću lokalnih jedinica implicira drugačija rješenja od onih koja proizlaze iz zahtjeva za dostupnošću lokalnih službi korisnicima njihovih usluga. Ispunjenje prvog zahtjeva nalaže formiranje velikih lokalnih jedinica. Nasuprot tome, formiranjem malih jedinica ispunit će se drugi zahtjev. Jedininstvenog pravila za rješenje ovog problema nema budući da su tradicije razvoja lokalne samouprave u većini država različite.

Nakon toga izvršena je analiza prednosti i nedostataka velikih i malih lokalnih jedinica. Budući da postoje argumenti u prilog jednih i drugih, dovoljno je odrediti samo donju granicu veličine samoupravnih jedinica. U određivanju gornje granice trebalo bi uzeti u obzir geografski položaj jedinice, broj stanovnika i ekonomsko – financijski kapacitet. Trebalo bi obratiti pozornost i na to da površina teritorija i broj stanovnika budu približno jednaki u svim jedinicama. Obrađeni su načini rješavanja dileme veličine. Postoje dva strukturna odgovora na tu dilemu: stupnjevanje i povezivanje lokalnih jedinica. Budući da i jedno i drugo rješenja imaju određene manjkavosti,

najbolja njihova kombinacija. ZLPRS je uz stupnjevanje jedinica detaljno uredio i njihovu suradnju/povezivanje.

Upravno – teritorijalnom reformom 1992. godine uveden je centralistički model organizacije države s iznimno jakim položajem središnje vlasti. Osnovani su županijski uredi državne uprave i područne jedinice središnjih državnih tijela na koje je prenesena većina poslova koje su do tada obavljale općine kao osnovne lokalne jedinice. Provedene su i značajne personalne promjene kako u središnjim, tako i u tijelima lokalnih jedinica. S jedne strane, velik je broj lokalnih službenika premješten u županijske urede i područne jedinice, a s druge, došlo je do zamjenjivanja politički nepodobnih službenika novim osobljem. Također je provedena preraspodjela moći, javnih prihoda i odgovornosti. Primarna je zadaća županija omogućiti centralizaciju unutar državnog mehanizma. Obavljale su jedino poslove koordinacije djelovanja osnovnih lokalnih jedinica. Župan je imao ulogu predstavnika državne vlasti. Njegova uloga lokalnog samoupravnog predstavnika bila je samo formalna. Na taj je način realizirano centralističko upravljanje javnim poslovima. Zbog primjene metode enumeracije samoupravni djelokrug lokalnih jedinica bio je vrlo ograničen. Osim toga, različitim tipovima jedinica nametnuto je obavljanje jednakih službi.

Promjene Ustava izvršene 2000. godine omogućile su proces decentralizacije. Decentralizacijom dolazi do ograničenja središnje državne vlasti: smanjen je njezin utjecaj na lokalne samoupravne jedinice te je uloga župana kao predstavnika državne vlasti preoblikovana u ulogu lokalnog izvršnog dužnosnika. Uvođenjem metode opće klauzule proširen je samoupravni djelokrug općina, gradova i županija. Samoupravne jedinice mogu autonomno određivati krug svojih poslova ne prisvajajući poslove koji su izričito zakonom stavljeni u nadležnost središnjih državnih tijela. ZLPRS je detaljno uredio međusobnu suradnju lokalnih jedinica na fakultativnoj osnovi.

Daljnje reforme trebale bi obuhvatiti smanjenje broja općina, gradova i županija. S tim u vezi, trebalo bi izvršiti fiskalnu decentralizaciju, odnosno povećanje financijskog kapaciteta lokalnih jedinica. Upravno – teritorijalnom podjelom nije u dovoljnoj mjeri

uvažen kriterij ekonomsko – financijskog kapaciteta, čemu svjedoči sljedeći primjer: prema podacima iz 2003. godine 161 općina troši više nego što zarađuje, a njih 17 vlastitim prihodima ne može financirati ni plaće svojih službenika. Trebalo bi odrediti obvezni samoupravni djelokrug kao garanciju građanima da će se na području lokalnih jedinica obavljati minimalan broj službi te minimum poslova mjesne samouprave i iznos financijskih sredstava za njihovo obavljanje. Potrebno je detaljnije urediti pitanja vezana za prenošenje poslova s tijela državne uprave na lokalne jedinice, npr. tehnike prenošenja, financiranje i nadzor nad obavljanje tih poslova. Umjesto sadašnjih županija koje su umjetne regije, moglo bi se područje Republike Hrvatske podijeliti na prirodne regije poput Istre, Riječke regije s Gorskim Kotarom i dijelom Like (Otočac i brinjski kraj), Dalmacije, Središnje Hrvatske i Slavonije. Slijedom toga, potrebno je odrediti krug poslova koji su od interesa za šire područje i koje bi obavljale buduće regije. Budući da regionalizacija postaje dio strategije pridruživanja Europskoj uniji, trebalo bi žurno pristupiti stručnim pripremama i izradi okvirnog plana podjele državnog teritorija na regije.

LITERATURA

Knjige:

1. Blažević, R. (2007) *Upravna znanost*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
2. Pusić, E. i dr. (1988) *Upravni sistemi*, 4. izdanje, Zagreb, Narodne novine

Knjige sabranih djela:

1. Ivanišević, S. (2006) „Teritorijalna osnova lokalne samouprave“. U: Koprić, I. (urednik) *Javna uprava. Nastavni materijali*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, str. 193 – 224.
2. Koprić, I. (1997) “Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija”. U: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb, vol. 47, br.5, str. 497 – 559.
3. Koprić, I. (2006a) “Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave”. U: Koprić, I. (urednik) *Javna uprava. Nastavni materijali*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, str. 259 - 274
4. Koprić, I. (2006b) “Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vrijednosne orijentacije”. U: Koprić, I. (urednik) *Javna uprava. Nastavni materijali*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, str. 171 – 192.
5. Pavić, Ž. (1998 a) „Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave“. U: Pusić, E. i dr., *Hrestomatija upravne znanosti*, sv. II, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 125 – 138.
6. Pavić, Ž. (1998 b) „Stupnjevanje lokalnih jedinica i gradovi“. U: Pusić, E. i dr., *Hrestomatija upravne znanosti*, sv. II, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 139 – 146.
7. Pavić, Ž. (2006) „Veličina lokalnih jedinica“. U: Koprić, I. (urednik) *Javna uprava. Nastavni materijali*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, str. 225 – 230.

8. Perko – Šeparović, I. (1998) „Faktori koji određuju veličinu lokalnih jedinica“. U: Pusić, E. i dr., *Hrestomatija upravne znanosti*, sv. II, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 65 – 124.

Časopisi:

1. Ivanišević, S. (2007) Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju, *Hrvatska javna uprava*, br. 1, vol. 7, str. 61 – 116.

Pravni izvori:

1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 14/97.
2. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 41/01, 55/01.
3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 106/03, 129/05.
4. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine br. 90/92, 94/93, 117/93.

Izvor s Interneta:

1. Koprić, I. (2007) *Lokalna samouprava – skripta*;
www.pravo./_download/repository/%5B37%5D/Lokalna_samouprava_nacrt_skripta.doc

SUMMARY

This paper deals with the issues of regional and local self-government. Beside division of powers to legislative, executive and judicial powers, the constitutions of certain developed countries guarantee a right to organize regional and local self-government as a further step in dispersion of power. Such a vertical division of powers is characterized by cooperation and mutual control between central and regional/local administrative bodies, and is commonly called *checks and balances*. The issue of political decentralization leads to the question of vertical division of public affairs. Nowadays most of European countries have adopted the subsidiarity principle which means that public affairs should be executed at lowest possible territorial level. There are two alternative applications of subsidiarity principle: (1) general clause method and (2) enumeration method. The paper analyses some typical problems that are emerging from application of territorial division within, as well as the European tradition in determination of local affairs. All the mentioned issues are analyzed by using the adequate examples in Republic of Croatia.

Key words: political decentralization, principle of subsidiarity, self-government scope, assigned scope

JEL classification: K19

Šime Vučetić, dipl.tur.kom.
Dr.sc. Đani Bunja

OSPOSOBLJAVANJE LOKALNE ZAJEDNICE ZA TURISTIČKI RAZVOJ

SAŽETAK

Svi suvremeni znanstvenici, teoretičari i stručnjaci na polju ekonomije i turizma ne samo što apostrofiraju turizam kao najpropulzivniju gospodarsku i društvenu aktivnost u svijetu, već i njegove višestruke pozitivne karakteristike i koristi koje lokalna zajednica ima od turizma u cijelosti. Osim pojmovnog određenja osposobljavanja u kontekstu razvoja turizma, ovdje je prikazana važnost i uloga urbanizacije i prostornog planiranja u turističkom razvoju, koja utječe na rapidno povećanje broja stanovnika i na kvalitetu života kako lokalnog stanovništva, tako i turista, jer turistička destinacija zbog nesređene infrastrukture gubi na svojoj atraktivnosti i autohtonosti. Nadalje, prikazana je uloga i važnost same države u razvoju turizma u lokalnoj zajednici, jer će država svojim pozitivnim mjerama, kao što su subvencije i sl., poticati sam razvoj turizma u lokalnoj zajednici. Prikazane su i vrste osposobljavanja lokalnih zajednica za razvoj turizma, gdje prvenstvenu i ključnu ulogu u suzbijanju negativnih utjecaja, kao i na povećanje pozitivnih učinaka turizma u lokalnoj zajednici ima lokalna samouprava kao predstavnik javnog sektora. Upravo će lokalna samouprava biti ta koja će u koordinaciji sa ostalim sudionicima javnog i privatnog sektora odrediti pravac željenog turističkog razvoja, te postaviti temelje strateškog upravljanja turističkom destinacijom.

Ključne riječi: lokalna zajednica, turizam, osposobljavanje, turističko planiranje, turistički razvoj.

1. UVOD

Pojam «osposobljavanje» upotrebljava se u mnogim znanstvenim disciplinama, što dovodi do različitih definicija i interpretacija toga pojma, pa i onda kada se on veže za proučavanje destinacija. Razvoj i potencijal pojedinca, obitelji i zajednice poboljšavaju se osposobljavanjem, pa se ono može promatrati kao proces (osposobljavanje) ili kao ishod (osposobljenost).⁵¹ U kontekstu razvoja turizma predlaže se da se osposobljavanje promatra kao višedimenzionalni proces koji zajednicama omogućuje savjetovanje, a koji karakteriziraju ovi elementi: vanjska ekspertiza, mogućnost učenja i odabira, sposobnost donošenja odluka, sposobnost provođenja tih odluka, snošenje odgovornosti za te odluke, postupke i njihove posljedice, rezultati od kojih zajednica i njezini članovi imaju izravne koristi ili se te koristi preusmjeravaju na druge zajednice i/ili njihove članove.⁵²

Kako bi se za turizam orijentirane sredine osposobile, obično su potrebne društvene i institucionalne promjene kao preduvjet za preraspodjelu moći koja će omogućiti promjene. Te promjene moraju se istodobno odvijati na tri razine: makrorazini, mezzorazini i mikrorazini. Povezanost aktivnosti na različitim razinama izaziva probleme provođenju osposobljavanja na lokalnoj razini.⁵³ Kada se razmatra u okviru tematike razvoja lokalne zajednice, povezuje se s pojmovima samopomoći, jednakosti, suradnje, sudjelovanja i povezivanja. Te teme, posebno sudjelovanje u procesu odlučivanja,

⁵¹ Rappaport, J., *Studies in Empowerment; Introduction to the Issues, Prevention in Human Services* 3, 1984. str. 1-7.

⁵² Sofield, T.H.B., *Empowerment for Sustainable Development*, Pergamon Press, Oxford, 2003.

⁵³ Petrić, L., *Osposobljavanje lokalnih zajednica za održivi razvoj turizma: Primjer Hrvatske, Turizam*, 4/2007., str. 462.

bitni su dijelovi osposobljavanja jer ono čini ljude samouvjerenijima, jača njihovo samopouzdanje, širi njihovo znanje i omogućava razvijanje novih vještina.⁵⁴ Turizam se oslanja na dobru volju i suradnju lokalnih stanovnika jer su oni sastavni dio turističkog proizvoda. Tamo gdje razvoj i planiranje nisu u skladu s lokalnim željama i mogućnostima, otpor i neprijateljstvo mogu uništiti ukupni proces sektora.⁵⁵

2. URBANIZACIJA I TURISTIČKI RAZVOJ U LOKALNOJ ZAJEDNICI

«Odnosi u prostoru odraz su odnosa u društvu»

Henri Lefebvre

Mullins navodi da je «turizam (destinacija) nov i poseban oblik urbanizacije (koji) se razvija isključivo na osnovi potrošnje, pri čemu se mnogo pažnje u procesu turističke urbanizacije posvećuje kvaliteti lokalnog stanovništva.»⁵⁶ Urbanizacija kao univerzalna pojava našega modernog doba nosi sa sobom brojne mogućnosti i izazove. Porast stanovništva i time uzrokovana urbanizacija, uz pad kvalitete okoliša, megatrend je 21. stoljeća.⁵⁷ Velika potražnja za rekreacijom i dokolicom predstavljaju velik problem gotovo svih turističkih destinacija, a on se manifestira u obliku preopterećenosti prostora. Velik broj primorskih turističkih destinacija kod nas susreo se ili se susreće sa problemima infrastrukture na svom području, a za očekivati je da će, ukoliko se ne bude dugoročno počeo planirati turistički razvoj, slična sudbina zadesiti i destinacije u

⁵⁴ Ibid., str. 463.

⁵⁵ Murphy, P.E., *Tourism, a Community Approach*, New York; Methuen, 1985.

⁵⁶ Mullins, P., *Tourism Urbanization*, *International Journal of Urban & Regional Research*, 1991., 15(3), 326-342.

⁵⁷ Gartner, W.C., Lime, D.W., *The Big Picture: A Synopsis of Contributions*; prema Cevirgen, A., Muhammet, K.; *Percepcije lokalnih vlasti i nevladinih organizacija o turističkom razvoju i urbanizaciji Alanyeje*, *Turizam*, Vol. 55; Br. 3/2007., str. 322.

kontinentalnom djelu Hrvatske. Važno je napomenuti da je sam proces urbanizacije uvelike brži u turistički nego u neturistički orijentiranim sredinama. Veliku cijenu neplaniranja turističkog razvoja platile su mnoge lokalne zajednice (destinacije) na našoj obali, pa su se, te iste destinacije susrele sa velikim problemom saturacije prostora, koje je bilo uzrokovano neplanskom izgradnjom velikog broja kuća za odmor. Ako malo pogledamo u prošlost onda ćemo vidjeti koji su glavni razlozi koji su doveli do brzog povećanja kuća za odmor u bivšoj Jugoslaviji, a gotovo isti proces se nastavio i u ovom stoljeću. To su sljedeći razlozi:⁵⁸

- a) mogućnosti dobivanja povoljnih dugoročnih kredita i zloupotreba takvih kredita namijenjenih stambenoj izgradnji i povećanju smještajnih kapaciteta u privatnom sektoru, gradnja kuća za odmor bez novaca i kredita, davanje terena istaknutim pojedincima u besćenje i besplatno, izgradnja turističkih gradića od strane ugostiteljskih i građevinskih organizacija, «samovlasno» prisvajanje terena u društvenom vlasništvu i na obalnom zaštitnom području;
- b) pomanjkanje posebnih zakonskih propisa o izgradnji i korištenju kuća za odmor i rekreaciju;
- c) praznine i nedorečenosti u sistemu društvenog i u sistemu prostornog planiranja i njihova nedorečenost.

Svako turističko područje, lokalitet ili destinacija bez obzira na svoje prostorne granice ulazi u turistički razvoj sa svojevrsnim rizikom moguće saturacije. Rizik će biti to manji, što je više spoznaja o budućem, što je više anticipiranja budućnosti, ali i što egzaktnijih spoznaja o mogućim ili dopustivim granicama razvoja.⁵⁹ Razvoj turizma može se shvatiti kao neprekidni proces formuliranja i ostvarivanja razvojnih ciljeva. Takvom tezom ostvaruje se princip tzv. aktivnog pristupa razvoju turizma, u kojem ciljevi nisu zadani,

⁵⁸ Alfier, D., Turizam (Izbor radova), Institut za turizam, Zagreb, 1994., str. 317.

⁵⁹ Vukonić, B., Turizam u susret budućnosti, Mikrorad d.o.o., Zagreb, 1994., str.

nego se mijenjaju pod utjecajem promjena u ukupnom čovjekovom okruženju i u samom turističkom fenomenu.⁶⁰

3. PLANIRANJE RAZVOJA TURIZMA NA LOKALNOJ RAZINI

Kada govorimo o planiranju, najčešće se podrazumijeva planiranje u okvirima nacionalnog ili regionalnog planiranja, međutim zaboravljamo da se glavina turističkog razvoja događa unutar okvira lokalne zajednice. Budući da proporcionalno sa procesom urbanizacije raste i broj stanovnika u turističkoj destinaciji, potrebno je kvalitetno planirati razvoj turizma kako bi izbjegli neželjene posljedice saturacije prostora u lokalnoj zajednici.

Planiranje razvoja turizma na lokalnoj razini podrazumijeva, osim urbanog planiranja, tj. planiranja turističkog razvoja u gradovima i naseljima, također i planiranje razvoja u turističkim resortima. Iako određeni broj teoretičara posebno izdvaja planiranje turističkog razvoja u turističkim resortima i planiranje alternativnih oblika turizma, mišljenja smo da ta dva aspekta planiranja predstavljaju sastavni dio planiranja turističkog razvoja na lokalnoj razini, budući da se pod administrativnom jurisdikcijom urbanih sredina redovito nalaze i turistički resorti kao i područja i kapaciteti u kojima se odvijaju razni oblici alternativnog turizma. Stoga se pod pojmom planiranja turističkog razvoja na lokalnoj razini, podrazumijeva planiranje naselja s pripadajućim atrakcijama. Razvojno planiranje na lokalnoj razini obuhvaća, osim brige za fizičko planiranje i organiziranje elemenata ponude i to na način da njihov razvoj bude kompatibilan s ostalim, neturističkim aktivnostima. Planiranje je razvoja turizma na lokalnoj razini i nužno radi postizanja održivog

⁶⁰ Ibid., str. 78.

razvoja, kako na lokalnoj razini, tako i u širem (regionalnom, nacionalno) okružju.⁶¹

Planovi razvoja turizma na lokalnoj razini polaze od sljedećih načela:⁶²

- razvoj turizma temelji se na općim razvojnim ciljevima i prioritetima koje određuje lokalno, rezidentno stanovništvo;
- treba uzeti u obzir impulse s turističkog tržišta, odnosno rezultate studija turističke potražnje na svome području;
- razvoj treba uskladiti s planovima razvoja drugih, neturističkih aktivnosti;
- treba uvažavati fizički i vizualni, tj. estetski izgled lokacije time što se neće graditi neprimjereni objekti i/ili provoditi neprihvatljive aktivnosti; drugim riječima mora se izvršiti procjena prihvatnih kapaciteta lokacije s obzirom na njezine fizičke, socijalne i ekonomske mogućnosti.

U posljednje vrijeme, sve se više govori o prethodno već definiranom konceptu planiranja razvoja turizma na razini destinacije koja predstavlja fleksibilan, dinamičan prostor čije granice određuje samo tržište, neovisno o administrativnim granicama. To dakako, znatno otežava sam proces planiranja, budući da zahtjeva maksimalni konsenzus svih involviranih, službenih administrativnih granica (bilo da se radi, kao u slučaju Hrvatske o općinama, županijama ili jednima i drugima), ali i svih subjekata koji na neposredan i posredan način sudjeluju u formiranju turističke ponude destinacije. Proces planiranja razvoja turizma na destinacijskoj razini ne isključuje potrebu za planiranjem na regionalnoj i na lokalnoj razini, budući da se upravo na toj razini događaju neposredniji kontakti lokalne zajednice s turizmom, kao i mogućnosti za realizaciju niza «sinergijskih partnerstava».⁶³

⁶¹ Dulčić, A., Upravljanje razvojem turizma, Mate d.o.o., Zagreb, 2001., str. 358 – 359.

⁶² Ibid., str. 359.

⁶³ Dulčić, A., N.dj., str. 359.

Turizam se u prostoru manje ili više «sukobljava» s različitim drugim ljudskim aktivnostima. Zbog toga je važno utvrditi realne odnose između pojedinih aktivnosti koje se razvijaju u istom prostoru s turizmom, opravdanost njihova daljnjeg razvoja u tom prostoru i nadasve njihov zajednički i pojedinačni odnos prema čovjekovoj okolini.⁶⁴ Ako govorimo o budućem razvoju turizma i njegovim dopustivim granicama razvoja ne smijemo, a da ne spomenemo pojam «carrying capacity» tj. nosivost kapaciteta, jer je sam taj pojam i nastao sa svrhom da se utvrde dopustive granice razvoja. Predmet nosivosti kapaciteta postat će svaka turistička destinacija, pa stoga držim važnim istaknuti definiciju Dragana Magaša u kojoj on navodi da je granica nosivosti kapaciteta «...ona razina prisutnosti turista koja stvara pozitivne utjecaje na domicilno stanovništvo, okolinu gospodarstvo i turiste, a održiva je u budućnosti.»⁶⁵ Dakle, prekorači li se granica nosivosti kapaciteta, povećat će se negativni, a smanjiti pozitivni utjecaji turizma u destinaciji. Ovdje je važno istaknuti da nosivost kapaciteta prema Borisu Vukoniću «...nije neka fiksna veličina, već više metoda kojom treba uspostaviti objektivan odnos između okruženja (okoline) i njezinih korisnika.»⁶⁶

Ako turističke kapacitete u destinaciji definiramo u planu razvoja, te ako je sam razvoj usklađen s planiranim kapacitetima u destinaciji, problem nosivosti kapaciteta može se eliminirati. Za većinu područja i sadržaja utvrđuju se opći standardi nosivosti kapaciteta, ali vrlo je važno da se svako područje procijeni samo za sebe i to u odnosu na vlastite karakteristike nosivosti. Prostorno planiranje je proces koji treba uključivati sustav prilagodbi i kontrolnih mjera, koje ćemo provoditi periodično, kako bi mogli detektirati novonastale probleme u prostoru, a koji nastaju zbog kontinuiranog razvoja turizma. Budući da se turizam rapidno mijenja i razvija, samo praćenje učinaka razvoja predstavlja kontinuirani proces. Kako bi umanjili negativne

⁶⁴ Vukonić, B., Turizam u susret budućnosti, Mikrorad d.o.o., Zagreb, 1994., str. 85

⁶⁵ Magaš, D., Management turističke organizacije i destinacije, Fakultet za hotelski i turistički menadžment Opatija i Adamić d.o.o., Rijeka, 2003., str. 32.

⁶⁶ Vukonić, B., N.dj., str. 87.

učinke turizma, a povećali pozitivne učinke potrebno je organizirati kvalitetan i stručan menadžment koji će upravljati tim procesom. Stoga, turističko planiranje mora, osim vizije dugoročnog razvoja turizma, uključiti i same mehanizme za kontrolu turističkog razvoja.

4. VRSTE OSPOSOBLJAVANJA LOKALNIH ZAJEDNICA ZA RAZVOJ TURIZMA

Pojam «osposobljavanje» upotrebljava se u mnogim znanstvenim disciplinama, što dovodi do različitih definicija i interpretacija toga pojma, pa i onda kada se on veže za proučavanje destinacija. Razvoj i potencijal pojedinca, obitelji i zajednice poboljšavaju se osposobljavanjem, pa se ono može promatrati kao proces (osposobljavanje) ili kao ishod (osposobljenost).⁶⁷ U kontekstu razvoja turizma predlaže se da se osposobljavanje promatra kao višedimenzionalni proces koji zajednicama omogućuje savjetovanje, a koji karakteriziraju ovi elementi: vanjska ekspertiza, mogućnost učenja i odabira, sposobnost donošenja odluka, sposobnost provođenja tih odluka, snošenje odgovornosti za te odluke, postupke i njihove posljedice, rezultati od kojih zajednica i njezini članovi imaju izravne koristi ili se te koristi preusmjeravaju na druge zajednice i/ili njihove članove.⁶⁸

Kako bi se za turizam orijentirane sredine osposobile, obično su potrebne društvene i institucionalne promjene kao preduvjet za preraspodjelu moći koja će omogućiti promjene. Te promjene moraju se istodobno odvijati na tri razine: makrorazini, mezzorazini i mikrorazini.⁶⁹

⁶⁷ Rappaport, J., *Studies in Empowerment; Introduction to the Issues, Prevention in Human Services* 3, 1984. str. 1-7.

⁶⁸ Sofield, T.H.B., *Empowerment for Sustainable Development*, Pergamon Press, Oxford, 2003.

⁶⁹ Petrić, L., *Osposobljavanje lokalnih zajednica za održivi razvoj turizma: Primjer Hrvatske, Turizam*, 4/2007., str. 462.

Turizam se oslanja na dobru volju i suradnju lokalnih stanovnika jer su oni sastavni dio turističkog proizvoda. Tamo gdje razvoj i planiranje nisu u skladu s lokalnim željama i mogućnostima, otpor i neprijateljstvo mogu uništiti ukupni proces sektora.⁷⁰

Osposobljavanje zajednice dr. Lidija Petrić općenito je definirala kao svojevrsni proces, čiji su pozitivni rezultati vidljivi posebno na gospodarskom, psihološkom, društvenom i političkom području. Sljedeća tablica će nam prikazati pozitivne učinke na gospodarskom, psihološkom, društvenom i političkom području.

Tablica 1. Vrste osposobljavanja lokalnih zajednica za razvoj turizma

Vrsta osposobljavanja	Znakovi osposobljavanja
Gospodarsko	Turizam donosi dugoročne financijske koristi destinaciji. Novac se širi unutar zajednice. Poboljšanja lokalnih usluga i infrastrukture su primjetna.
Psihološko	Raste samopouzdanje radi ekstremnog priznanja jedinstvenosti i vrijednosti njihove kulture, prirodnih resursa i tradicionalnih znanja. Raste povjerenje u vođe zajednice da će tražiti mogućnosti za daljnje obrazovanje i osposobljavanje. Pristup radnim mjestima i novcu poboljšava društveni položaj stanovnika čiji je status inače nizak, kao što su žene i mladi.
Društveno	Turizam ubrzava uravnoteženost lokalne zajednice ili pridonosi njezinoj uspostavi. Raste povezanost u zajednici jer pojedinci i obitelji surađuju da bi razvili uspješnu djelatnost. Neka sredstva koriste se za razvojne inicijative u zajednici, poput onih vezanih za obrazovanje i izgradnju cesta.
Političko	Politička struktura zajednice je predstavnički forum na kojem ljudi mogu postaviti pitanja i iznositi probleme vezane za turističke inicijative. Agencije koje pokreću ili osnivaju turistička poduzeća traže mišljenja interesnih skupina i članova zajednice, a pružaju im i priliku da sudjeluju u tijelima odlučivanja.

⁷⁰ Murphy, P.E., *Tourism, a Community Approach*, New York; Methuen, 1985.

Izvor: Scheyvens 1999., prema Petrić, L., Osposobljavanje lokalnih zajednica za turistički razvoj: Primjer Hrvatske.

Gospodarsko osposobljavanje važno je, jer stanovništvu i cijeloj zajednici omogućava ostvarivanje financijske koristi od turizma. Psihološko osposobljavanje potiče razvoj samopouzdanja i ponosa na lokalnu kulturu i tradicionalna znanja. Društveno osposobljavanje održava društvenu ravnotežu u zajednici i dovodi do suradnje i povezivanja. Političko osposobljavanje obuhvaća zastupničku demokraciju unutar koje stanovnici mogu izraziti svoje mišljenje i postaviti pitanja vezana uz razvojne inicijative.⁷¹ Rasprava o turizmu i razvoju zahtjeva preispitivanje uloge države, vlade i njezine politike, te njihovu povezanost s mnogim aspektima turističkog sustava. Uloga države ovisi o nizu varijabli, među kojima je najvažnija varijabla koja se odnosi na vrijednosti koje određuju pristup politici. Moć države ostvaruje se kroz različite institucije na različitim razinama.⁷²

Sve one mogu ostvarivati moć države na različite načine, a većina će njih manje ili više biti uključena u oblikovanje politike. Njihova politika će izravno ili neizravno utjecati na turistički razvoj i na sredine koje se nalaze unutar granica države.⁷³

Lokalne vlasti imaju ključnu ulogu u suzbijanju negativnih utjecaja kao i na porast pozitivnih učinaka turizma i turističke potrošnje na održivi razvoj. Mnoge njihove odluke oblikuju budući razvoj sredine u kojoj djeluju, te je za njih izazov odrediti koji će scenarij ili pravac turističkog razvoja biti najbolji za zajednicu.⁷⁴ Nevladine organizacije prate utjecaj turizma na kulturu i okoliš lokalne zajednice, sudjelovanje domaćeg kapitala u lokalnom turističkom razvoju te utjecaj drugih sektora ekonomije na održivi

⁷¹ Timothy D.J., *Tourism and Community Development Issues*; U: Sharpley, R., i Telfer, D.J., (eds), *Tourism and Development, Concepts and Issues*, Channel View Publications, Clevedon, Buffalo, Toronto, Sydney.

⁷² Sofield, T.H.B., *Empowerment for Sustainable Development*, Pergamon Press, Oxford, 2003.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Richins, H., *Influences on Local Government Tourism Decision-Making: A study of authoritative opinion*. *The Journal of Tourism Studies*, 2000., 11(2), 1-14.

turizam te napore državnih vlasti i turističke privrede koji se odnose na održivi turizam.⁷⁵

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Turizam potiče urbanistički promet i migraciju stanovnika, a turistički razvoj ubrzava urbanizaciju. Turistički razvoj neizbježno jača urbani rast destinacije što ubrzava transformaciju nekadašnjih ruralnih u urbano obalna područja. Usporedo s turističkim razvojem i urbanizacijom bitna je kvaliteta i raznolikost urbane infrastrukture. Stoga u planiranju razvoja turizma sve veću važnost dobiva planiranje održivog razvoja urbanizacije te takvo dugoročno planiranje koje će zadovoljiti i očekivanja domaćina i očekivanja gosta.⁷⁶

Prvenstveni cilj ovog rada bio je prikazati vrste osposobljavanja lokalne zajednice za razvoj turizma, gdje značajnu ulogu u tom procesu ima sama lokalna samouprava, kao glavni pokretač planiranja i razvoja turizma u lokalnoj zajednici. Vodeći stručnjaci u turizmu već godinama upozoravaju da turizam, da bi se mogao razviti, treba, prije svega, dobiti «zeleno svjetlo» od rezidentnog stanovništva. Drugim riječima, lokalno stanovništvo treba gledati na turizam kao na glavni pokretač gospodarskog razvoja cjelokupne lokalne zajednice. Prvenstvenu i ključnu ulogu u suzbijanju negativnih utjecaja, kao i na povećanje pozitivnih učinaka turizma u lokalnoj zajednici, kao i u stvaranju uvjeta za osposobljavanje turizma u lokalnoj zajednici ima lokalna samouprava kao predstavnik javnog sektora. Upravo će lokalna samouprava biti ta koja će u koordinaciji sa ostalim sudionicima javnog i privatnog sektora

⁷⁵ McIntyre, G., Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners. Madrid: WTO, 1993.

⁷⁶ Cevirgen, A., Muhammet, K., Percepcije lokalnih vlasti i nevladinih organizacija o turističkom razvoju i urbanizaciji Alanyje, Turizam, Vol. 55; Br. 3/2007., str. 322.

odrediti pravac željenog turističkog razvoja, te postaviti temelje strateškog upravljanja turističkom destinacijom. Većina teoretičara stoga smatra da su upravo lokalna i regionalna razina najpovoljnije razine za kvalitetno planiranje, iz razloga što se pojam turističke destinacije pripisuje uglavnom uz lokalnu i regionalnu samoupravu.

Ako promatramo razinu destinacijskog menadžmenta, onda bi turistička zajednica i lokalna samouprava trebale stvarati turističku razvojnu strategiju zajedno s privatnim sektorom. To prije svega zahtjeva kvalitetnu evaluaciju, identificiranje prioriteta za razvoj, repositioniranje i preformulaciju turističkog proizvoda kojeg nudimo, njegove marke i komunikacijskih strategija koje koristimo. Na kraju napominjemo da će konsenzus oko zajedničkih interesa svih sudionika, poštivanje prostorno-urbanističkih kriterija i kvalitetno educirani kadrovi uvelike utjecati na samo osposobljavanje lokalne zajednice za razvoj turizma kao najznačajniji faktori.

LITERATURA

1. Alfier, D., Turizam (Izbor radova), Institut za turizam, Zagreb, 1994.
2. Cevirgen, A., Muhammet, K., Percepcije lokalnih vlasti i nevladinih organizacija o turističkom razvoju i urbanizaciji Alanyje, Turizam, Vol. 55; Br. 3/2007.
3. Dulčić, A., Upravljanje razvojem turizma, Mate d.o.o., Zagreb, 2001.
4. Gartner, W.C., Lime, D.W., The Big Picture: A Synopsis of Contributions, prema Cevirgen, A., Muhammet, K.; Percepcije lokalnih vlasti i nevladinih organizacija o turističkom razvoju i urbanizaciji Alanyje, Turizam, Vol. 55; Br. 3/2007., str. 322.
5. Magaš, D., Management turističke organizacije i destinacije, Fakultet za hotelski i turistički menadžment Opatija i Adamić d.o.o., Rijeka, 2003.
6. McIntyre, G., Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners. Madrid: WTO, 1993.
7. Mullins, P., Tourism Urbanization, International Journal of Urban & Regional Research, 1991., 15(3)
8. Murphy, P.E., Tourism, a Community Approach, New York; Methuen, 1985.
9. Petrić, L., Osposobljavanje lokalnih zajednica za održivi razvoj turizma: Primjer Hrvatske, Turizam, 4/2007
10. Rappaport, J., Studies in Empowerment; Introduction to the Issues, Prevention in Human Services 3, 1984.
11. Sofield, T.H.B., Empowerment for Sustainable Development, Pergamon Press, Oxford, 2003.
12. Richins, H., Influences on Local Government Tourism Decision-Making: A study of authoritative opinion. The Journal of Tourism Studies, 2000., 11(2), 1-14.
13. Vukonić, B., Turizam u susret budućnosti, Mikrorad d.o.o., Zagreb, 1994.

Mirela Ahmetović, dipl.oec.

AGENCIJSKI MODEL ORGANIZACIJE CENTRA ZA ODRŽIVI RAZVOJ OTOKA SJEVERNOG JADRANA

SAŽETAK

Zakonom o otocima iz 1999. godine potaknuta je izrada programa održivog razvitka za otočne skupine na hrvatskom dijelu Jadrana. Zakonodavac je izmjenama i dopunama Zakona o otocima od 24. ožujka 2006. godine predvidio instituciju koja će nositi ulogu provoditelja tih programa. Za provođenje programa na području svojih četiriju otočnih skupina koje se okupljaju oko njihovih najvećih otoka: Krk, Cres, Lošinj i Rab, Primorsko-goranska županija i pripadajuće otočne jedinice lokalne samouprave (ukupno 10) su 07. ožujka 2007. godine osnovale Centar za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana.

Centar je organiziran po principu agencijskog odnosa principala i agenta, u kojem ulogu principala nose osnivači (PGŽ i jedinice lokalne samouprave na otocima) a ulogu agenta nosi Centar za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana, odnosno njegov menadžer. Sredstva za rad Centra i provođenje programa održivog razvoja osigurana su na način da Županija snosi 50% troškova Centra, a otočne jedinice lokalne samouprave dijele ostalih 50% financiranja prema unaprijed utvrđenom ključu: visina izvornih prihoda u 2005. godini kao baza.

Za izvršenje godišnjih programa menadžer Centra (kao i svi ostali zaposleni u Centru) prima ugovoreni mjesečni fiksni iznos plaće.

Formalnu kontrolu nad radom menadžera vrši Upravno vijeće Centra, konstituirano od ukupno devet članova predstavnika osnivača. Stvarno, veći dio kontrole rada menadžera u rukama je Županije i neformalnog vođe otočnih jedinica lokalnih samouprava. Kao posljedica razilaženja prioriteta pri razvoju pojedinih otoka ali i zbog prirode uspostavljenog odnosa osnivača i menadžera, Centar je u žarištu sukoba različitih ciljeva i takva pozicija ne doprinosi ostvarenju svrhe zbog koje je osnovan.

Uspostavljena organizacija rada Centra i poglavito odnosi između osnivača i menadžmenta te unutar samih osnivača, impliciraju značajne probleme i gotovo apsolutni zastoj u provođenju aktivnosti zbog kojih je Centar i osnovan.

Očekivani rezultati istraživanja uključuju identifikaciju aktualnih postavki organizacijskog ustroja Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana, dijagnosticiranje osnovnih problema funkcioniranja takvog organizacijskog modela, i prijedlog osnovnih smjernica u cilju povećanja efikasnosti djelovanja.

Ključne riječi: agencijski model, organizacija, neprofitna ustanova, ciljevi i kontrola, efikasnost

JEL klasifikacija: L3, L31

1. UVOD

Centar za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana ustanova je organizacijski oblikovana po modelu agencijske teorije i susreće se sa problemima koje takvo oblikovanje nosi kako u smislu određivanja ciljeva i provođenja aktivnosti u smjeru njihova postizanja, tako i u smislu delegiranja/preuzimanja zadataka i osiguravanja financijske osnove za poslovanje. Problem neefikasnosti takvog organizacijskog ustroja uočljiv je kako na strani osnivača, tako i na strani samog Centra. Neefikasna struktura osnivačkih akata, nepoštivanje službenih odredbi, snažna neformalna organizacija i još uvijek slaba organizacijska kultura Centra uzrok su manjoj efikasnosti poslovanja u odnosu na ukupni potencijal. Iz navedenoga proizlazi osnovni *problem istraživanja*.

Predmet istraživanja je istražiti i odrediti aktualne postavke organizacijskog ustroja Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana, dijagnosticirati osnovne probleme funkcioniranja takve organizacijske strukture, i predložiti osnovne smjernice u cilju povećanja efikasnosti djelovanja.

Osnovni objekt istraživanja je organizacija Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana. Uz Centar, u ovom se radu kao objekt istraživanja mogu navesti i osnivači Centra.

Sukladno problemu i predmetu istraživanja postavljena je temeljna *radna hipoteza*: Organizacija Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana može ostvariti bitno veću efikasnost djelovanja eliminirajući ili ublažavajući bitne nedostatke agencijskog modela organizacije.

Osnovna svrha i cilj istraživanja u okviru ovog rada jesu definirati funkcioniranje organizacije Centra prilagođeno postizanju veće efikasnosti ostvarivanja održivog razvoja otoka sjevernog Jadrana. Da bi se primjereno riješio problem istraživanja i dokazala postavljena hipoteza potrebno je odgovoriti na slijedeća pitanja:

1. Što je agencijska teorija i kakvo organizacijsko oblikovanje podrazumijeva?
2. Tko su sudionici u organizaciji po modelu agencijske teorije?
3. Koji su problemi poslovanja u pravnim osobama organiziranim po načelima agencijske teorije organizacije?
4. Koji su činitelji oblikovanja organizacije Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana?
5. Tko su sudionici izgradnje i subjekti djelovanja Centra?
6. Koji su problemi organizacijskog funkcioniranja Centra?
7. Kako je moguće ostvariti poboljšanje rada Centra i povećanje njegove efikasnosti?

U prvom dijelu, *Uvodu*, se iznosi problem i predmet istraživanja, znanstvena hipoteza i cilj istraživanja. Navedene su znanstvene metode koje su korištene u istraživanju i izlaganju rezultata i struktura pristupnog rada.

Drugi dio rada ima naslov *Temeljne značajke agencijskog modela organizacije*. U njemu se iznose pojam Agencijske teorije i njene osnovne karakteristike: definiraju se sudionici u agencijskom odnosu, troškovi agencijskog poslovanja, i razmatra raspodjela kontrole i rizika i efikasnost agencijskog modela organizacije.

Organizacija Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana je naslov trećeg dijela. U njemu se objašnjava funkcija i svrha osnivanja Centra te se definira njegov organizacijski ustroj. Navode se osnovne aktivnosti koje Centar poduzima, te objašnjavaju uloge i odnosi nosioca aktivnosti i osnivača Centra. Navode se problemi koji nastaju u organizacijskom sustavu Centra i objašnjavaju uzroci neefikasnosti Centra.

U četvrtom dijelu koji ima naslov *Prijedlog za povećanje efikasnosti Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana* dane su osnovne smjernice za prevladavanje nedostataka agencijskog modela oblikovanja organizacije.

U posljednjem dijelu, *Zaključku*, dana je sinteza rezultata istraživanja kojima je dokazivana postavljena hipoteza.

Prilikom istraživanja te iznošenja i objašnjavanja rezultata istraživanja korištene su u odgovarajućim kombinacijama slijedeće znanstvene metode: metoda indukcije i dedukcije, metoda generalizacije i specijalizacije, metoda analize i sinteze, metoda deskripcije, metoda komparacije i metoda kompilacije.

2. TEMELJNE ZNAČAJKE AGENCIJSKOG MODELA ORGANIZACIJE

Agencijska teorija (engl. agency theory, njem. Agency-Theorie) u formalnom smislu razvijena je u ranim 70-ima ali njene osnovne postavke imaju dugu i varirajuću povijest. Na razvoj agencijske teorije utjecale su vlasničko-pravne teorije, teorije ekonomije organizacije, ugovorna prava, politička filozofija, te autori poput Armen Alchian, Harold Demsetz, Michael Jensen, William Meckling, and S.A. Ross (Kleiman, 2008.).

Literatura o agencijskoj teoriji razvijala se u dva pravca: «pozitivna agencijska teorija» i «principal-agent» literatura. Oba pravca razmatraju problem odnosa dviju strana koje štite svaka svoje interese, i pretpostavljaju da su u svakom agencijskom ugovoru ukupni troškovi minimizirani. «Principal-agent» teorija je čvrsto matematički orijentirana dok je «pozitivna» agencijska teorija nematematička, odnosno iskustvena (<http://papers.ssrn.com>). Za potrebe ovog rada fokus se stavlja na «pozitivnu» agencijsku teoriju.

Potrebno je napomenuti i činjenicu da se u ovom radu agencijski odnos razmatra na primjeru neprofitne organizacije, za što postoji vrlo malo literature za razliku istog odnosa u profitnim organizacijama. Bez obzira na tip organizacije, agencijska teorija počiva na pretpostavci da ciljevi i interesi ljudi koji rade za organizaciju nisu usklađeni s ciljevima vlasnika (Du Bois i suradnici, 2003.).

Da bi se shvatio osnovni princip agencijske teorije oblikovanja organizacije potrebno je definirati i objasniti: 1) *Sudionike u agencijskom odnosu* 2) *Agencijske troškove*, 3) *Raspodjelu kontrole i efikasnost agencijskog poslovanja*, i 4) *Raspodjelu rizika između principala i agenta*.

2.1. Sudionici u agencijskom odnosu

Agencijska teorija objašnjava kako najbolje organizirati odnose u kojima jedna strana određuje posao koji druga strana poduzima.

Poslovna organizacija (poduzeće) čija se organizacijska struktura temelji na agencijskoj teoriji organizacije podrazumijeva agencijski odnos, odnosno ugovor kojim jedna ili više osoba (principal) angažira drugu osobu ili osobe (agent) da izvrše određeni posao za njih pri čemu im može delegirati i određene ovlasti odlučivanja. Težište takve poslovne organizacije je na odnosu principal – agent koji je i osnovno obilježje ovakve poslovne organizacije.

Principal je onaj koji povjerava posao i koji treba određeni, željeni učinak (proizvod, robu, uslugu) i koji ulaže sredstva i očekuje njihov povrat u uvećanoj vrijednosti. Agent je onaj koji prihvaća obaviti posao za principala, za to je nagrađen i plaćen po unaprijed utvrđenoj obvezi iz ugovora bez obzira na ostvareni financijski rezultat.

Cilj je agencijske teorije pronaći optimalni ugovor između principala i agenta (Tipurić, 2006.).

Efikasnost agentova odlučivanja utječe na blagostanje samog agenta ali i principala. Menadžeri odnosno agenti snose cjelokupan rizik neuspjeha ostvarivanja vlastitih ciljeva a s druge strane uživaju samo dio koristi od vlastita uspjeha.

Financijski rezultat ali i poslovni rizik pripadaju principalu koji osigurava kapital i sredstva za izvršenje zadatka. S razvojem poduzeća ti se odnosi usložnjavaju, a menadžment se javlja kao glavni agent vlasnika odnosno originalnog principala i preuzima njegovu ulogu u odnosu na zaposlene.

Okvir agencijskog principa oblikovanja organizacije lako je primjenjiv na poduzeća gdje je struktura vlasništva raznolika i gdje većina vlasničkog udjela u poduzeću nije u rukama menadžera.

Iz odnosa principala i agenta izrastaju brojne kontradikcije i suprotnosti i to one u pogledu interesa, formalnih položaja i korisnosti.

2.2. Agencijski troškovi

Jensen i Meckling definiraju agencijske troškove kao sumu troškova strukturiranja, nadgledanja, vezanja agenta i rezidualnih troškova (Jensen i Smith, 1985.).

Rezidualni troškovi predstavljaju oportunitetne troškove kada je ugovor optimalno ali imperfektno sklopljen.

1. Troškovi ugovora (engl. costs of structuring) obuhvaćaju troškove izrade i strukturiranja ugovora između principala i agenta

2. Troškovi nadgledanja od strane principala (engl. monitoring costs) odnose se na troškove revizije, troškove sastavljanja ugovora i trošak otpuštanja menadžera, a inicijalno ih snosi principal. Krajnji nosilac ovih troškova je agent budući je njegova naknada određena na način da pokrije ove troškove.

3. Troškovi vezanja od strane agenta (engl. bonding costs) su troškovi uspostavljanja i održavanja takva sustava koji će osigurati odvijanje poslova u interesu dioničara. U interesu je agenta da minimizira te troškove budući su oni posljedica nadgledanja i kao takvi ograničavaju menadžersku inicijativu, te su u konačnici obveza agenta.

4. Rezidualni gubitak je gubitak koji ostane nakon što se ugovori optimalno ispune.

2.3. Raspodjela kontrole i efikasnost agencijskog poslovanja

Možda najveći principalov problem u agencijskom načinu poslovanja jest nedostatak kontrole nad poslovanjem poduzeća odnosno nad izvršavanjem ugovornih obveza od strane agenta.

Ugovaranjem agencijskog odnosa kontrola poslovanja prelazi u ruke agenta i nastaje situacija tzv. moral-hazarda zbog nemogućnosti principala da kontrolira, odnosno da pouzdano utvrdi trudi li se agent maksimalno, odnosno ulaže li agent sav potencijal za postizanje uspjeha poduzeća ili radi samo ono najnužnije za izvršenje zadataka za koje je sklopljen ugovor (McColgan, 2001.).

Principal nema informacije kojima raspolaže agent pa ne može kontrolirati donosi li agent konstruktivne odluke i koristi li sve poslovne prilike koje mu se ukažu kako bi donio korist poduzeću, u konačnici principalu. Ovdje postoji opasnost da se agenti mogu ponašati oportuno, odnosno koristiti principalova sredstva neracionalno. Takva situacija nastaje kada agent maksimizira svoju korist na način da ulaže tek onoliko truda koliko je dovoljno da obavi zadatak, pa čak i kad je to na štetu principala koji ga plaća (Tipurić, 2006.).

Efikasnost je poslovanja ovdje u ovisnosti o agentu kojega je principal odabrao za ugovaranje posla i dolazi u pitanje prije i poslije potpisivanja ugovora. Prije potpisivanja ugovora i stupanja u agencijski odnos agent se može prikazati u boljem svijetlu nego što jest. U tom je trenutku agent u boljoj poziciji od principala koji ukoliko odabere lošeg agenta ima osim troškova poslovanja i dodatne troškove (troškovi otpremnine, sudski troškovi i sl.).

Nakon što je sklopio ugovor s agentom, principal ima problem motivirati agenta da dobro radi. U tu svrhu koristi različite vrste menadžerske naknade: kompenzacije koje ovise o efikasnosti poslovanja poduzeća (dionice, dioničke opcije, dionička prava, bonusi, dio proizvodnje ili zarade i sl.).

2.4. Raspodjela rizika između principala i agenta

Rizici principala i agenta su različiti, principal snosi rizik pothvata odnosno gubitka angažiranih resursa, dok agent snosi rizik gubitka posla i dijela naknade.

Pretpostavka je agencijske teorije neutralnost principala i nesklonost agenta prema riziku.

Raspodjela rizika prema agencijskoj teoriji ima dva ekstrema: (Tipurić, 2006:101)

1. principal snosi sav rizik, ali zato raspolaže cjelokupnim prihodom (ili gubitkom) umanjenim za fiksni iznos koji plaća agentu
2. agent snosi sav rizik, raspolaže cjelokupnim prihodom (ili gubitkom) umanjenim za fiksni iznos koji plaća principalu (vrsta franšize).

Optimalna alokacija rizika može se postići ugovaranjem novčanih premija za agenta.

Posao je principala utvrditi najbolji mogući oblik menadžerske naknade kako bi kompenzirao rizik različitih situacija koje mogu dovesti do namjernog izbjegavanja rizika od strane agenta, a time i neefikasnosti poslovanja poduzeća (Jensen i Smith, 1985.).

Kada mu plaća ovisi o solventnosti poduzeća, agent će htjeti smanjiti promjene novčanog tijeka jer se njegova očekivana dobit (naknada) povećava kada se rizik novčanog tijeka i neispunjenje ugovornih obveza smanjuje.

S druge strane, menadžeri s ugovorenom fiksnom plaćom nastoje zadržati sredstva unutar poduzeća kako bi osigurali pokriće svojih ugovorenih naknada i nemaju interes zaključivati poslove čak ni onda kada to znači smanjenje vrijednosti poduzeća.

Dok je principal ipak više sklon nego nesklon riziku, i to zbog diverzificiranja svog ulaganja, agencijski ugovor tek treba stvoriti poticaj za agente, koji su motivirani vlastitim interesom, neskloni riziku i angažmanu, da uđu u rizik i rade u stvarnom interesu za principala.

3. ORGANIZACIJA CENTRA ZA ODRŽIVI RAZVOJ OTOKA SJEVERNOG JADRANA

Zakonom o otocima iz 1999. godine, određeno je da će poslove provedbe programa održivog razvitka otoka obavljati županijski uredi ili će obalno-otočni gradovi i općine za te poslove osnovati vlastitu pravnu osobu.

Na tim je temeljima u ožujku 2007. godine osnovan Centar za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana⁷⁷ kao neprofitna ustanova, sa sjedištem u Puntu, na otoku Krku.

Osnovna je djelatnost Centra savjetovanje u vezi sa upravljanjem i poslovanjem a obuhvaća provođenje programa održivog razvoja na području četiriju otočnih skupina Primorsko-goranske županije.

Centar je organiziran po principu vanjskog agencijskog odnosa gdje agencijski odnos postoji između tzv. donora i organizacije, u kojem je donor principal a organizacija agent (Du Bois i suradnici, 2003.). Radi jednostavnijeg pristupa, za potrebe ovog rada ulogu donora promatrati će se s gledišta osnivača Centra, dok će ulogu organizacije preuzeti rukovodstvo – ravnatelj Centra.

U nastavku se definiraju i razmatraju: *1) Sudionici u obavljanju djelatnosti Centra, 2) Financiranje i upravljanje radom Centra, 3) Raspodjela kontrole i rizika i efikasnost djelovanja Centra, te 4) Problemi funkcioniranja Centra.*

3.1. Sudionici u obavljanju djelatnosti Centra

Sporazum o osnivanju Centra potpisan je 07. ožujka 2007. godine i od tog dana počinju vrijediti sva prava i obveze kako samog Centra tako i njegovih osnivača.

Osnivači Centra su:

1. Primorsko-goranska županija
2. Grad Cres, Grad Krk, Grad Mali Lošinj, Grad Rab,

⁷⁷ dalje u tekstu: CORO ili Centar

Općina Baška, Općina Dobrinj, Općina Malinska-Dubašnica, Općina Omišalj, Općina Punat i Općina Vrbnik.

Osnivači Centra dužni su osigurati sredstva za rad Centra i provođenje unaprijed dogovorenih programa razvoja, dok je Centar obavezan obavljati djelatnost osmišljavanja i moderiranja trajnog procesa održivog razvoja u otočnim jedinicama lokalne samouprave.

Tijela Centra su Upravno vijeće i ravnatelj koji ujedno predstavljaju sudionike u obavljanju djelatnosti Centra, odnosno formalno predstavljaju principala i agenta u poslovanju Centra.

Upravno vijeće sastavljeno je od 9 članova a čine ga predstavnici:

1. Grada Cresa (1 član)
2. Grada Krka (1 član)
3. Grada Malog Lošinja (1 član)
4. Grada Raba (1 član)
5. Općine Baška, Dobrinj, Malinska-Dubašnica, Omišalj, Punat i Vrbnik (2 člana)
6. Primorsko-goranske županije (3 člana)

Pored donošenja osnovnih akata Centra, Upravno vijeće nadzire izvršavanje programa rada i razvoja Centra, podnosi osnivačima izvješća o radu i poslovanju Centra.

Upravno vijeće imenuje i razrješava ravnatelja Centra.

Ravnatelj Centra pravno zastupa Centar te organizira i vodi rad Centra za koji odgovara Upravnom vijeću odnosno osnivačima.

3.2. Financiranje i upravljanje radom Centra

Potpisivanjem Sporazuma utvrđen je način financiranja kako hladnog pogona tako i programskog dijela Centra.

Županija kao inicijator osnivanja Centra nositelj je 50% troškova Centra, a otočne jedinice lokalne samouprave dijele ostalih 50% financiranja prema unaprijed utvrđenom ključu: visina izvornih prihoda u 2005. godini kao baza.

Utvrđeni ključ financiranja vrijedi i za programski dio bez obzira koja otočna skupina ima koliko koristi od provođenja određenog specifičnog programa.

Obveze financiranja CORO-a podmiruju se kvartalno i to na početku svakog kvartala, a na osnovi Sporazumom preuzete obveze svakog osnivača.

Ravnatelj Centra rukovodi Ustanovom, predlaže program rada i razvoja Ustanove, koordinira aktivnosti s državnim i županijskim tijelima i međunarodnim institucijama. Ravnatelj Centra ima mandat od četiri godine nakon kojega je podložan reizboru. U tijeku četiri godine ima fiksno ugovorenu plaću za svoj rad koja ne ovisi o radu Centra, učinku pojedinih programa, ili postizanju posebno dobrih rezultata.

3.3. Raspodjela kontrole i rizika i efikasnost djelovanja Centra

Kao i u teoriji agencijskog poslovanja, tako i praktično u djelovanju Centra, najveći principalov⁷⁸ problem jest nemogućnost kontroliranja rada Centra, odnosno rada ravnatelja za dobrobit Centra, i u konačnici njegovih osnivača.

Izborom ravnatelja koji će rukovoditi Centrom pune četiri godine, svaka aktivnost Centra prelazi u njegovu ovlast ali i odgovornost te se gubi kontrola nad sredstvima koja osnivači uplaćuju na račun Centra. Kako ravnatelj raspolaže njihovim sredstvima, osnovna je zadaća osnivača da prilikom izbora ravnatelja Centra sakupe sve informacije o potencijalnim kandidatima za ravnateljsko mjesto kako bi sveli mogućnost pojave moralnog hazarda na najmanju moguću mjeru. Međutim, uza sve početne informacije izostanak sigurnosti njihovih sredstava je neupitan.

⁷⁸ U ovom smislu principala predstavljaju svi osnivači Centra, ukupno 10 jedinica lokalne samouprave i Primorsko-goranska županija

Osnivači Centra, da bi minimizirali neopravdanu manipulaciju njihovim sredstvima, u Statut Centra kao osnovnog dokumenta rada Centra uveli su odredbu kojom se autonomne odluke ravnatelja svode na poslove do iznosa od 20.000,00 kuna godišnje. Svi poslovi koji prelaze taj iznos moraju prethodno biti odobreni na Upravnom vijeću koje zastupa interese osnivača.

Ovakvom se odredbom umanjuje rizik neprofesionalnog ponašanja ravnatelja, ali se zasigurno umanjuje i efikasnost njegova djelovanja. Ograničenjem mogućnosti autonomnog odlučivanja, ravnatelj Centra gubi interes za poduzimanje troškovno rizičnijih ali istovremeno radikalnijih, obuhvatnijih ili pak dugoročno gledano isplativijih poslova.

3.4. Problemi funkcioniranja Centra

Iako je Centar osnovan u ožujku 2007. godine, njegovo poslovno funkcioniranje počelo je u rujnu, dakle punih šest mjeseci od osnivanja. Osnovni razlog tome je vremenski jaz koji se stvorio od osnivanja do kadrovske popunjavanja Centra, koje ni danas nije u potpunosti izvršeno. Naime, Centar zapošljava danas ukupno pet osoba, i očekuje se da će kadrovske popunjavanje napokon završiti u travnju zapošljavanjem posljednjeg djelatnika Centra.

Nije samo kadrovanje usporilo efikasnost poslovanja Centra, već je Centar naišao na brojne probleme pri odrađivanju već započetih programa kao i pri utvrđivanju novih programa održivog razvoja otoka Primorsko-goranske županije.

Razlozi usporenog postizanja rezultata na održivosti otočnog razvoja su *1) Sukobi ciljeva osnivača i rukovodstva Centra, 2) Problemi kontrole rada Centra i 3) Problemi neefikasnosti rada Centra.*

3.4.1. Sukob ciljeva osnivača i rukovodstva Centra

Centar je osnovan, kako je već navedeno, s osnovnim ciljem provedbe programa održivog razvoja otoka s naglaskom na razvoj poljoprivrede, uporabu alternativnih izvora energije te na održivi turizam.

Ovdje se naglasak stavlja na savjetodavnu, edukacijsku i posredničku ulogu Centra koju bi sa svojim visokoobrazovanim kadrovima referentnih struka (agronomija, geologija, elektrotehnika, građevinarstvo, ekonomija u održivom razvoju i financijska ekonomija) trebao imati u odnosu na jedinice lokalne samouprave na otocima.

No suprotno tome, osnivači Centra, kao i krajnji korisnici nisu upoznati ili ne razumiju ulogu Centra, i drže ga krajnjim izvršiteljem programskih aktivnosti.

Drugi vid razilaženja pri određivanju ciljeva Centra⁷⁹ i njegovih osnivača jest nesporazum prilikom usvajanja programa održivog razvoja. Naime, jedinice lokalne samouprave iako vrlo slične, imaju različite prioritete kada govorimo o razvitku. Ono što je više razvijeno na Cresu i Rabu, manje je razvijeno na Krku ili Malom Lošinj, i obrnuto. Stoga se prema prioritetima određuju specifični programi za svaki pojedini otok, i unutar programa manji projekti odnosno aktivnosti. Tu dolazi do sukoba kada se programi interesantni pojedinim otocima (ili već jedinicama lokalnih samouprava na jednom otoku) trebaju financirati iz zajedničkog budžeta osnivača Centra. Proizlazi da primjerice Cres više sudjeluje u financiranju programa korisnom Krku, nego što to učini sam Krk ili dotična jedinica lokalne samouprave otoka Krka čijem je području program najkorisniji.

Sukob ciljeva osnivača dolazi najviše do izražaja pri usvajanju godišnjih programa rada, a manifestira se u zastojima u podmirenju obveza sufinanciranja od strane «zaknutih» jedinica lokalne

⁷⁹ Ovdje se sama Ustanova Centar za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana poistovjećuje s rukovodstvom Ustanove, odnosno ravnateljem i zaposlenicima Centra

samouprave. Nezavidnu poziciju u tim slučajevima ima Centar koji mora odraditi usvojenu programsku aktivnost s manje financijskih sredstava od planiranih, jer u suprotnom se u javnosti stvori slika nesposobnosti i neodgovornosti Centra.

Također, Centar je istodobno i u poziciji da mora uzeti u obzir interese svih interesno utjecajnih skupina unutar i izvan organizacije Centra a to uključuje: financijske vjerovnike odnosno osnivače, zaposlene, korisnike usluga Centra, zajednicu i vladina tijela (Santini, 2007:330).

Kod razmatranja ciljeva važno je naglasiti da sukobi odnosno oprečnosti osim što nastaju između pojedinih osnivača, nastaju i između ciljeva osnivača i rukovodstva Centra. Dok je jednim ciljem vlastita sredstva uložiti prvenstveno u područje interesa vlastite jedinice lokalne samouprave i naravno ostvariti što veći i brži povrat uloženog, drugome je prioritet odraditi postavljene odnosno odobrene mu programe i zadovoljiti sve osnivače ukupno.

3.4.2. Problemi kontrole rada Centra

Rad Centra prema definiciji Sporazuma o osnivanju Centra kontrolira odnosno nadzire Upravno vijeće⁸⁰ koje broji ukupno devet članova, a čiji je predstavnik predsjednik Upravnog vijeća.

Predsjednik Upravnog vijeća, kao i još dva člana su predstavnici Primorsko-goranske županije koja je inicirala osnivanje Centra.

Neformalno, u javnosti se stekao dojam da je Primorsko-goranska županija glavni i odgovorni subjekt u Centru te da Centar svoje aktivnosti poduzima isključivo pod «dirigentskom palicom» tog organa.

U cilju razumijevanja od javnosti pretpostavljenog i stvarnog ustroja kontrole rada Centra u nastavku se navodi hijerarhijski prikaz sudionika u obavljanju djelatnosti Centra koji su najuključeniji u rad Centra.

⁸⁰ ili skraćeno, UV

Prikaz 1: *Pretpostavljena kontrola rada Centra*

1. PREDSJEDNIK UV (PGŽ)
2. RAVNATELJ CENTRA
3. ČLANOVI UV (PGŽ)
4. ČLANOVI UV, i to:
 - a. GRADO/NAČELNICI JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA⁸¹ SA OTOKA SJEVERNOG JADRANA
 - b. OSTALI ČLANOVI UV

Prikaz 2: *Stvarna iako neformalna kontrola rada Centra*

1. PRIMORSKO GORANSKA ŽUPANIJA (župan ili dožupan)
2. NEFORMALNI VOĐA GRADO/NAČELNIKA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA SA OTOKA SJEVERNOG JADRANA
3. GRADO/NAČELNICI OSTALIH JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA
4. RAVNATELJ CENTRA

I pri davanju ovlasti sklapanja poslova i utvrđivanju obveza Centra, glavnu riječ vodi Županija, odnosno od Županije imenovani predsjednik Upravnog vijeća.

Kada se radi o problemima financiranja, ključ razrješenja problema i prvi kanal urgencije predstavlja. Županija, kao organ koji svojim utjecajem ima moć iniciranja i utjecaja u odnosu na predstavnike lokalnih samouprava.

Što se tiče problema programa održivog razvoja, odabiranju i provođenju istih, glavnu riječ vodi neformalni vođa grado/načelnika JLS sa otoka sjevernog Jadrana. Razlog tome jeste osobnost odnosno stav neformalnog vođe kojim on brani ideju osobnih zasluga za napredak i razvoj područja ne samo svoje jedinice lokalne samouprave već i mnogo šireg zemljopisnog i administrativnog područja. Također, razlog je i u pomirljivosti i inertnosti ostalih

⁸¹ ili skraćeno, JLS

grado/načelnika sa idejama neformalnog vođe bilo da su one opravdane ili nisu. Takva situacija vodi do u pravilu jednoglasnog strateškog i taktičkog odlučivanja pri čemu stvarna mišljenja nisu ni izbliza sukladna.

Utjecaj načelnika i gradonačelnika ostalih JLS, te njihov stupanj kontrole moguće je zabilježiti samo neformalno prilikom međusobnih dogovora koji se odvijaju prije formalnih sjednica, a u kojima se rezultat odnosno odluka formira uglavnom u ovisnosti o stranačkom (političkom) opredjeljenju i pojedinačnoj korisnosti.

Ravnatelj Centra je u nezavidnoj poziciji, jer za svoj rad realno odgovara gradonačelnicima, a za svaku aktivnost mimo onih utvrđenih statutom ili godišnjim planom rada poželjna je konzultacija sa Županijom odnosno županijskim predstavnikom Upravnog vijeća. Upravno vijeće kao formalno-pravno tijelo ispunjava samo formalnu obvezu pri odlučivanju i kontroli rada na organiziranim sjednicama.

3.4.3. Problemi nefiksnosti Centra

Organizacija u okviru koje djeluje Centar za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana po svojem osnivačkom obliku definirana je kao javna ustanova osnovana od strane Županije i deset jedinica lokalnih samouprava. Kao takav, Centar ima karakteristike organizacije oblikovane po modelu agencijske teorije, ali i karakteristike mehaničkog oblika organizacijske strukture.

Poveznice organizacije Centra i agencijske teorije organizacije nalazimo već u odnosu Centar (ravnatelj Centra) – osnivači (Županija i JLS) koji funkcionira kao odnos agenta i principala. Ravnatelj Centra dakle, izvršava zadatke delegirane od strane osnivača, odnosno programe održivog razvoja usvojene od strane Upravnog vijeća kao predstavničkog tijela osnivača. Za izvršenje zadataka ravnatelj (kao i svi ostali djelatnici) plaćen je po ugovorom utvrđenom iznosu čija isplata ne ovisi o izvršenju programa.

Slijedeća manifestacija agencijske teorije u djelovanju Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana nazire se u razilaženju ciljeva osnivača i Centra. Osnivači Centra teže maksimizaciji uložene vrijednosti; svaka JLS želi što veću korist za svoju općinu odnosno

grad u odnosu na iznos kojim sufinancira rad Centra i provođenje programa održivog razvoja. Također, osnivači, iako različitim intenzitetom, žele imati punu informaciju o djelovanju Centra i njegova ravnateljka kao odgovorne osobe i sve to u odnosu na stvarni potencijal, dok ravnatelj Centra teži što većoj autonomiji u poduzimanju akcija kao i što većoj informacijskoj prednosti u odnosu na osnivače.

Zbog navedenoga događaju se problemi neefikasnosti svojstveni školskoj definiciji agencijske teorije organizacije, a vezani uz slijedeće (Tipurić, 2006.):

1. informacijska asimetrija
2. različito viđenje maksimizacije uložene vrijednosti
3. različito viđenje optimalne nagrade
4. različiti dugoročni interesi
5. nejednakost u upravljačkom znanju
6. nejednakost formalnih položaja

Konflikti uzrokovani navedenim problemima uzrokuju smanjenje efikasnosti, koja nije posljedica samo postavki agencijske teorije, već i prisutnosti modela mehaničke organizacije i čvrstog hijerarhijskog ustroja Ustanove, barem kada se govori o kontroli i delegiranju.

Zbog svega navedenog, moguće je organizacijski oblik Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana okarakterizirati kao hibridnu organizaciju s prednostima koju nosi potencijal Ustanove kao jedine u državi čija je djelatnost usko vezana za održivi razvoj otoka, a djelovanje usmjereno mrežnoj suradnji eksperata referentnih područja, ali i s nedostacima koje sa sobom nose problemi agencijskog i hijerarhijskog modeliranja organizacije poslovanja.

4. PRIJEDLOG ZA POVEĆANJE EFIKASNOSTI CENTRA ZA ODRŽIVI RAZVOJ OTOKA SJEVERNOG JADRANA

Uz navedene kadrovske, financijske, upravljačke probleme i probleme sukoba ciljeva, efikasnost Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana nije na niskoj razini.

Iako se ne može nazvati neefikasnim, rad Centra može se izrazito unaprijediti davanjem veće važnosti programima održivog razvoja i njihovu efikasnom provođenju, te trošenjem manje vremena na neplodne sastanke, stranačka razilaženja, namjerna odgađanja podmirivanja financijskih obveza te borbe za dokazivanjem autoriteta nad djelovanjem Centra.

U svrhu povećanja efikasnosti rada Centra potrebno je:

1. razumjeti Centar kao ustanovu osnovanu za pomoć pri razvoju svih otoka Primorsko-goranske županije, bez obzira na mjesto u kojem se nalazi sjedište Centra
2. zagovarati autonomiju odlučivanja ravnatelja, posebice smanjivanjem centralizirane kontrole sa strane osnivača (Borins, 2000.), i pružiti više povjerenja u znanje i efikasnost ravnatelju kao zajednički izabranoj osobi sa dugogodišnjim iskustvom i nanizanim uspjesima u dosadašnjem radu
3. razumjeti Centar kao ustanovu za pomoć i savjetovanje te edukaciju u provođenju programa održivog razvoja, a ne kao izvršioca programa za što su zaduženi eksperti raznih specijaliziranih (strukovnih) područja
4. shvatiti potrebu podmirivanja financijskih obveza pravovremeno, a u cilju pravovremenog izvršenja usvojenih programa i projekata
5. odrediti prikladan ključ financiranja a ne uzrokovati neefikasnost zbog sukoba ciljeva, i inicirati nemoguće rješavanje problema samog po sebi
6. zajednički kontrolirati rad Centra nakon što se Centru ispune svi uvjeti potrebni za rad, a ne prejudicirati nesposobnost Centra, odnosno rukovodstva Centra za ispunjenje obveza.

Tek kada se ispune svi uvjeti rada Centra, delegiraju zadaci bez nepotrebnog pesimističnog prognoziranja budućnosti Centra i ispunjenja njegove svrhe, kada prestanu stranačka nadmudrivanja među osnivačima, i kada se razumije važnost normalnih okolnosti djelovanja takve Ustanove, moći će se razgovarati o efikasnosti rada Centra i njegovih djelatnika.

Nepovjerenje osnivača utječe na bespomoćnost Centra da poduzme sve aktivnosti za koje posjeduje golem potencijal, a to se dalje manifestira na nepovjerenje krajnjih i najvažnijih korisnika rada Centra, na stanovništvo otoka.

Bez potpore resornih Ministarstava (usprkos Zakonu o otocima!!!), bez potpore osnivača Centra, kao i bez povjerenja stanovništva otoka, djelovanje Centra moglo bi se doista pretvoriti u «još jedno javno poduzeće na teretu poreznim obveznicima».

5. ZAKLJUČAK

Agencijska teorija organizacije podržava organizacijski oblik gdje se poslovanje i postizanje ciljeva poduzeća prepušta stručnjacima, što je osnovna pozitivna karakteristika agencijskog oblika poslovanja. No, agencijska teorija i na njoj zasnovana organizacija nosi sa sobom i niz nedostataka koji su ponajviše koncentrirani u samom odnosu agenta i principala. Neravnomjieran pristup informacijama, nemogućnost kontroliranja rada agenta i različit pristup riziku uzroci su neefikasnosti agencijskog poslovanja.

Uz postojanje takvih problema u organizacijama zasnovanim na agencijskom modelu, nemoguće je ili sasvim teško postizati osnovne ciljeve poslovanja. Takva se situacija nalazi u funkcioniranju javnih ustanova čiji je problem opisan na primjeru Centra za održivi razvoj otoka sjevernog Jadrana.

Analizom nimalo jednostavnog agencijskog odnosa u Centru može se doći do zaključka kako agencijska teorija kao (praktično) nova teorija oblikovanja organizacije na našem području, osobito u neprofitnim organizacijama, pod određenim uvjetima i u nekim

segmentima može inicirati djelovanje mehanizama mehaničkog oblika organizacije gdje je strogi hijerarhijski odnos problem efikasnosti poduzeća. Takva kombinacija otežavajućih faktora dvaju organizacijskih oblika nepovoljno utječe na djelovanje Ustanove, koči pozitivnu inicijativu, dovodi u pitanje alokaciju društvenog kapitala, i u konačnici ostvarenje ciljeva za što je osnovana.

Budućnost Ustanove, i misija održivog razvoja otoka ovisi u nadilaženju hijerarhije međusobnih odnosa unutar samih osnivača, i između osnivača i Centra, kao i u nadilaženju agencijskih problema međusobnog povjerenja, izgladivanja kontrole i usklađivanja ciljeva.

LITERATURA

1. Borins, S. (2000) *New public management, North American style*, U: McLaughlin, Osborne, and Ferlie, eds., *The New Public Management*, Toronto: University of Toronto
2. Du Bois, C., Jegers, M., Schepers, C., Pepermans, R. (2003) „Objectives of Non-profit Organisations: a Literature Review“, Brussel: Vrije Universiteit Brussel, www.vve.be/nl/vveDag/2.7%20du%20bois.pdf (konzultirano 21.03.2008)
3. Jensen, M.C., Smith, Jr., C.W. (2000) „Stockholder, Manager, and Creditor Interests: Applications of Agency Theory“, U: Jensen, M.C., *A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims and Organizational Forms*, Harvard: Harvard University Press, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=17346/#PaperDownload (konzultirano 18.03.2008)
4. McColgan, P. (2001) „Agency theory and corporate governance: a review of the literature from a UK perspective“, Glasgow: University of Strathclyde, <http://accfinweb.account.strath.ac.uk/phd/students/journal.pdf> (konzultirano 18.03.2008)
5. Santini, I. (2007) „Ugrožava li teorija interesno utjecajnih skupina primat koncepta maksimizacije vrijednosti kao cilja ponašanja firme“, *Ekonomski pregled*, 58 (5-6), str. 328-345
6. Tipurić, D. (2006) *Nadzorni odbor i korporativno upravljanje*, Zagreb: Sinergija nakladništvo
7. www.limun.hr/main.aspx?id=13761&Page= (konzultirano 22.03.2008)
8. www.nn.hr/clanci/sluzbeno/1999/0706.htm (konzultirano 18.03.2008.)
9. www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/A-Ar/AgencyTheory.html-36k- (konzultirano 27.03.2008)

SUMMARY

The construction of sustainable development programmes of the islands of Croatian part of Adriatic was actuated in 1999th, by the Law of islands. By the amendments of the Law of islands, on 24th of March in 2006, the legislator specified the institution which is going to take the role of performer of those programmes. The Primorsko-goranska county and the local authorities (total of 10) on the islands of Krk, Cres, Lošinj and Rab have on 7th of March in 2007 established the Sustainable Development Centre for North Adriatic Islands to realize programmes on relevant area.

The Centre is organized by the principle of agency relationship between principal and agent, where the principal's role is given to promoter (Primorsko-goranska county and local authorities on the islands) and the agent's role is given to the Sustainable Development Centre for North Adriatic Islands, precisely it's manager.

The assets for activities and the programmes are provided by the principle of which Primorsko-goranska county bears 50 percent of Center's costs and the rest of 50 percent is divided among the local authorities of the islands by the key defined according to their turnovers in 2005 as a basic year.

The Center's manager (as well as Center's employees) is paid monthly by fixed contracted salary.

The formal control over manager's performance is pursued by nine members' Board, which represent the Center's promoter. In fact, the most part of the control is in hands of Primorsko-goranska county and informal leader of local authorities of the islands.

As a consequence of divergence of preferences in certain islands development, as well as because of the nature of the relationship between promoter and manager, the Centre is in focus of different goals conflict, and that is a position which doesn't contribute achieving Center's purpose.

The organization model and, in particular, the relationship between promoter and management, as well as the promoters within each other, implicate considerable problems and almost absolute stagnancy in pursuing the activities the Centre was established for.

The expected researching results include identification of actual settings of organization model of Sustainable Development Centre for North Adriatic Islands, diagnoses of the main functioning problems of such organization model, and a proposal of main guidance in purpose to increase the work efficiency.

Key words: agency model, organization, non-profit establishment, goals and control, efficiency

JEL classification: L3, L31

SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU U PITANJIMA OKOLIŠA

SAŽETAK

U radu se razmatraju mogućnosti sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša čije normativno uređenje trenutno doživljava znatne promjene u Hrvatskoj. One su posljedica stupanja na snagu Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u lipnju 2007.) i novog Zakona o zaštiti okoliša (u studenom 2007.) te procesa usklađivanja hrvatskog pravnog sustava s pravnom stečevinom Europske zajednice. Time su stvorene pretpostavke u korist šire mogućnosti sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja o okolišu. Međutim, daleko veći izazov za Hrvatsku, od samog usklađivanja hrvatskih propisa s Arhuškom konvencijom i direktivama Zajednice, bit će njihova primjena u praksi koja će ovisiti i o stupnju zainteresiranosti javnosti za pitanja okoliša.

JEL klasifikacija: K32 - Environmental, Health, and Safety Law

Ključne riječi: sudjelovanje javnosti u pitanjima okoliša, Arhuška konvencija, Europska zajednica, Zakon o zaštiti okoliša

1. UVODNE NAPOMENE

Čist i zdrav okoliš interes je svakoga. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša pojavljuje se kao jedno od važnijih sredstava zaštite okoliša. Svaka ljudska djelatnost utječe na okoliš koji ne može sam sebe zastupati, stoga putem sudjelovanja javnosti građani mogu, neizravno, postati glas okoliša (Regionalni centar zaštite okoliša za Srednju i Istočnu Europu, 1994: 33). Sudjelovanje javnosti može biti od koristi svakoj od grupa koje sudjeluju u odlučivanju – tijelima javne vlasti, industriji i samoj javnosti. Koristi za tijela javne vlasti mogu proizaći iz činjenice da građani imaju neposredno znanje o stanju okoliša u njihovim sredinama. Dijeljenje tog znanja s tijelima javne vlasti može dovesti do boljih odluka i smanjiti mogućnost nastajanja loših posljedica predloženih djelatnosti i mjera za okoliš. Sudjelovanje javnosti može koristiti i industriji na način da im pomogne otkriti neučinkovitosti u proizvodnom procesu, upotrebi sirovina, potrošnji energije, što može dovesti do stvarnog smanjenja troškova proizvodnje. Sudjelovanje javnosti koristi i samoj javnosti jer omogućava pojedincima da imaju veći utjecaj na proces donošenja odluka, više nauče o ekološkom opasnostima kojima su izloženi i tome prilagode svoje djelovanje (Regionalni centar zaštite okoliša za Srednju i Istočnu Europu, 1994: 11-12)

Po saznanju autorice, u hrvatskoj pravnoj literaturi nema objavljenih znanstvenih radova u vezi sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša, ali se zato o toj temi objavljuju članci te priručnici za državne službenike⁸². Mogući razlog za nedostatak znanstvenih radova pravnih stručnjaka jest činjenica da se radi o području koje nije vezano samo uz pravo, već zahtijeva interdisciplinarni pristup i od velikog je značaja za druge struke, osobito građevinsku i

⁸² V. Perko, I. (1994) Priručnik za sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu: tekuća praksa i dalje mogućnosti, Budimpešta: REC.; Ban, A. (2004) Zaštita okoliša: informiranje i sudjelovanje javnosti, U: Ott, K. (ur.) Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji - Izazovi institucionalnih prilagodbi, Zagreb: Institut za javne financije; Matijević, D. (2006) Priručnik za državne službenike: pristup javnosti informacijama i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o vodama i okolišu, Zagreb: REC.

arhitektonsku te biologe i ekologe.⁸³ Prisutno je i jako zanimanje i zalaganje udruga za zaštitu okoliša iz Hrvatske u tom području, osobito nakon što je Hrvatska potpisala Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (tzv. Arhušku konvenciju), stoga su na Internetu dostupni brojni članci, izvješća i prezentacije nevladinih organizacija⁸⁴. Cilj je ovog rada popuniti navedenu prazninu u hrvatskoj pravnoj literaturi.

U radu će se prvo razmotriti kako je sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu uređeno u Arhuškoj konvenciji (2. poglavlje) te u Europskoj zajednici⁸⁵ (3. poglavlje), da bi se nakon toga prikazala normativna rješenja u Hrvatskoj i njihova usklađenost s Arhuškom konvencijom i pravnom stečevinom Zajednice (4. poglavlje). Rad završava s prikazom dva primjera iz hrvatske prakse glede provedbe i pridržavanja odredaba Konvencije (5. poglavlje).

⁸³ V. Vančina, F. (2001) Procjena utjecaja na okoliš u sustavu prostornog uređenja i gradnje, *Gospodarstvo i okoliš: stručni časopis za tehniku zaštite okoliša*, godište 9, br. 50 ; str. 271-274., Banjad-Ostojić, B. (2003) Procjena utjecaja cestovnih prometnica na okoliš, magistarski rad.

⁸⁴ V. primjerice: Zelena Istra i Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj Sunce, Mobilizacija javnosti za sudjelovanje u postupcima procjene utjecaja na okoliš, <http://mojapuo.zelena-istra.hr/bin/view/MojaPUO>; Zelena akcija, Arhuška Konvencija, http://www.zelena-akcija.hr/files/Razno/GiZArhus_PP_20080312.pdf. Konzultirano: 30. lipnja 2008.

⁸⁵ Budući da će se u ovom radu obrađivati instituti svojstveni tzv. prvom stupu Europske unije koji danas čine Europska zajednica (prije Europska ekonomska zajednica) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom), a koje se u službenom govoru Europske unije skraćeno nazivaju Zajednica, u tekstu će se koristiti pojmovi pravo Europske zajednice ili pravo Zajednice, a ne pravo Europske unije. Pravo Europske unije, naime, pretpostavlja pravo njezina sva tri stupa, od kojih drugi stup čine zajednička vanjska i sigurnosna politika, a treći policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima.

2. ARHUŠKA KONVENCIJA

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša usvojena je 25. lipnja 1998. u Aarhusu u Danskoj u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu. Cilj joj je doprinijeti zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit. U svrhu ostvarenja navedenog cilja svaka stranka Konvencije dužna je jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno njezinim odredbama (članak 1.). Konvencija se, dakle, sastoji od tri glavna dijela, tzv. stupa, od kojih je prvi – pristup informacijama o okolišu, drugi – sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu, a treći – pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Bitno je naglasiti da odredbe Konvencije predstavljaju samo minimum standarda ispod kojih stranka Konvencije ne smije ići. Stranke imaju pravo zadržati ili uvesti mjere kojima se osigurava širi pristup informacijama, opsežnije sudjelovanje javnosti u odlučivanju i širi pristup pravosuđu u pitanjima okoliša nego što se to traži Konvencijom (članak 3. stavak 5.).

U svibnju 2005. usvojene su izmjene i dopune Arhuške konvencije u kojima se propisuju obveze glede sudjelovanja javnosti u odlučivanju u vezi genetski modificiranih organizama (tzv. GMO amandman). Za stupanje izmjena i dopuna na snagu potrebno je da ih ratificiraju tri četvrtine stranaka Konvencije.

Arhuška konvencija nije jedini međunarodni ugovor koji sadrži odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu, a čija je stranka i Hrvatska. 1991. godine u Espoo, Finskoj usvojena je Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica koja je stupila na snagu u rujnu 1997. Espoo konvencija propisuje da se u postupcima procjene utjecaja planirane aktivnosti (iz Priloga I. Konvencije) na okoliš koja može izazvati značajne negativne utjecaje preko granica države treba omogućiti sudjelovanje javnosti na

područjima koja bi mogla biti zahvaćena. Pored toga određene odredbe o sudjelovanju javnosti sadrže i Konvencija o prekograničnim učincima industrijskih nesreća iz 1992.⁸⁶ te Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime iz 1992.⁸⁷, međutim njihova bi obrada znatno prešla okvire ovog rada.

Tri se članka Arhuške konvencije bave sudjelovanjem javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša – članak 6. koji se tiče odlučivanja o određenim djelatnostima, članak 7. o sudjelovanju u vezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš te članak 8. o sudjelovanju tijekom izrade provedbenih propisa i opće primjenjivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata. Iz pojedinih prikaza navedenih članaka u idućim poglavljima pokazat će se da jamstva koja Konvencija osigurava ovise o stupnju konkretnosti akta koji se donosi. Drugim riječima, najveća jamstva u pogledu sudjelovanja javnosti pružaju se glede odlučivanja o tome treba li dopustiti neku djelatnost ili ne. Tu se, zapravo, radi o sudjelovanju u donošenju pojedinačnih akata koji se odnose na konkretan slučaj. Prava koja javnost ima u vezi sudjelovanja u izradi planova i programa uređena su manje detaljno u usporedbi sa sudjelovanjem u odlučivanju o određenim djelatnosti, dok se strankama Konvencije još veća sloboda dopušta u odabiru rješenja za sudjelovanje javnosti u izradi politika. Najslabija jamstva predviđena su za sudjelovanje javnosti tijekom izrade propisa, budući da su obveze stranaka Konvencije u tom području relativno blage.

Prije samog prikaza uređenja postupka sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu, nužno je objasniti razliku između pojmova javnosti i zainteresirane javnosti. Definicije tih pojmova propisane su samom Konvencijom. Pojam javnost označava jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine (članak 2. točka 4.).

⁸⁶ Stupila je na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 19. travnja 2000. (objava o stupanju na snagu – NN – MU br. 10/01.).

⁸⁷ Stupila je na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 7. srpnja 1996.

Definicija javnosti se stoga odnosi na svaku osobu, bez obzira na njezino državljanstvo, prebivalište ili sjedište ukoliko se radi o pravnim osobama. Štoviše, izričito je zabranjena diskriminacija na temelju državljanstva, nacionalnosti ili prebivališta te, ako se radi o pravnoj osobi, s obzirom na mjesto gdje je prijavljena ili gdje joj je sjedište djelatnosti (članak 3. stavak 9.)

Zainteresirana javnost određuje se kao javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana. Nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatraju se zainteresiranima (članak 2. točka 5.). Ova definicija bitna je za primjenu odredaba Konvencije koje se odnose na sudjelovanje javnosti u odlučivanju. Ona, u prvom redu, obuhvaća osobe čija bi prava mogla biti povrijeđena, primjerice pravo vlasništva ili pravo na zdrav okoliš. Međutim, definicija se odnosi i na osobe koje su zainteresirane za odlučivanje o okolišu, pri čemu se ne zahtijeva da te osobe dokažu svoj pravni interes, već je dovoljan i faktičan interes. Navedena definicija može se tumačiti i na način da zahtijeva od stranaka koje usko definiraju pravni interes u području koje uređuje Konvencija da prošire te definicije odnosno da priznaju subjektivna prava i na temelju izraženog interesa, a ne samo na temelju usko definiranih vlasničkih i drugih pravnih interesa (Gospodarska komisija za Europu, 2000: 40).

Nevladine organizacije za zaštitu okoliša izričito su uključene u definiciju zainteresirane javnosti, pod uvjetom da zadovoljavaju zahtjeve domaćeg zakonodavstva. Međutim, ti zahtjevi moraju biti u skladu s načelima Konvencije poput zabrane diskriminacije na temelju sjedišta ili uklanjanje financijskih prepreka za registraciju. Stranke mogu nametnuti uvjete koji se temelje na objektivnim kriterijima koji nisu nepotrebno isključivi (Gospodarska komisija za Europu, 2000: 41).

2.1. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima (članak 6.)

Članak 6. Arhuške konvencije propisuje obvezu stranaka Konvencije da omoguće javnosti sudjelovanje u donošenju odluke o tome treba li dopustiti određene djelatnosti. To se, u prvom redu, odnosi na djelatnosti koje su navedene u Dodatku I. Konvencije (stavak 1. točka a.). Radi se o djelatnostima iz područja energetike, proizvodnje i prerade metala, prerade minerala, kemijske industrije, gospodarenja otpadom i drugim djelatnostima. Za njih se samom normom pretpostavlja da imaju značajne učinke na okoliš. Članak 6. se primjenjuje i na odluke o djelatnostima izvan opsega Dodatka I., a koje mogu imati značajne učinke na okoliš (stavak 1. točka b.). Pored toga, primjena članka 6. proširena je, na odgovarajući način i gdje je to prikladno, i na razmatranja i dopunjavanja radnih uvjeta prethodno spomenutih djelatnosti (stavak 10.).

Članak 6. pokriva razne djelatnost. Može se odnositi na građevinske i uporabne dozvole, dozvole za uporabu voda ili drugih prirodnih izvora, kao i dozvole za ispuštanje onečišćujućih tvari u vodu, zrak ili tlo (Gospodarska komisija za Europu, 2000: 90). Premda Konvencija ne propisuje obvezu provođenja procjene utjecaja djelatnosti na okoliš, to je najčešća procedura u okviru koje stranke Konvencije osiguravaju sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima (Gospodarska komisija za Europu, 2000: 91).

Dopuštena je jedna iznimka od primjene odredaba o sudjelovanju javnosti, ako se radi o djelatnosti za potrebe nacionalne obrane. Tada, ukoliko je to predviđeno domaćim zakonodavstvom, stranka Konvencije može od slučaja do slučaja odlučiti ne primijeniti odredbe članka 6., ako smatra da bi takva primjena mogla imati nepovoljan učinak na potrebe nacionalne obrane (stavak 1. točka c.).

Što se tiče genetski modificiranih organizama, Konvencija propisuje blagu obvezu stranaka da u okviru svojega domaćeg zakonodavstva,

koliko je to prikladno i izvedivo, primjenjuju odredbe članka 6. na odluke o tome treba li dopustiti namjerno oslobađanje genetski izmijenjenih organizama u okoliš (stavak 11.)

Članak 6. Konvencije detaljno uređuje postupak sudjelovanja javnosti u vezi predloženih djelatnosti koje potpadaju pod njezinu primjenu. Propisuje da zainteresirana javnost mora rano tijekom postupka odlučivanja biti obaviještena o predloženoj djelatnosti na odgovarajući, pravodoban i djelotvoran način te navodi minimalan sadržaj obavijesti koja se mora pritom dati (stavak 2.). Postupci trebaju obuhvatiti razumne vremenske rokove za različite stadije, koji će osigurati dovoljno vremena za obavještavanje javnosti kako bi se javnost pripremila i djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu (stavak 3.). Informacije važne za odlučivanje moraju se pružiti besplatno (stavak 6.). Sudjelovanje javnosti mora se osigurati rano kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti (stavak 4.). S tim u vezi je i propisano da stranke trebaju poticati moguće podnositelje zahtjeva na otpočinjanje razgovora sa zainteresiranom javnošću i na pružanje informacija koje se odnose na ciljeve njihovoga zahtjeva i prije nego zatraže dopuštenje odnosno podnesu svoj zahtjev (stavak 5.) Uključivanjem zainteresirane javnosti u odlučivanje u ranoj fazi mogu se izbjeći mogući budući nesporazumi i sukobi. Javnosti i zainteresiranoj javnosti mora biti omogućeno iznositi svoje primjedbe i mišljenja glede predložene djelatnosti pisanim putem ili, kako je prikladno, prigodom javne rasprave ili upita podnositelja (stavak 7.). Donesena odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti (stavak 8.), a javnost se mora obavijestiti o odluci čim ju tijelo vlasti donese. Tekst odluke, zajedno s razlozima na kojima se temelji moraju biti dostupni javnosti (stavak 9.). Ovime su ukratko navedene obveze stranaka glede uređenja postupka sudjelovanja javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima koje predstavljaju minimum standarda koji su stranke Konvencije dužne osigurati.

2.2. Sudjelovanje javnosti u svezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš (članak 7.)

Sudjelovanje javnosti u svezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš uređeno je na način da strankama ostavlja veću fleksibilnost u pronalaženju odgovarajućih rješenja (Gospodarska komisija za Europu, 2000: 113). Pored toga, Konvencija različito propisuje obveze stranaka tijekom izrade planova i programa koji se odnose na okoliš od obveza glede izrade politika.

Planovi, programi i politike nisu definirani u Konvenciji, stoga su ti pojmovi podložni tumačenju. Međutim, oni imaju određeno značenje u državama članicama Gospodarske komisije za Europu, a ponekad su definirani i zakonom (Gospodarska komisija za Europu, 2000: 113). Planovi i programi koji se odnose na okoliš mogu biti planovi prostornog uređenja, strategije regionalnog razvoja, planovi i programi iz područja prometa, turizma, energetike, gospodarenja vodama, zdravstva i sl., na svim razinama vlasti (Gospodarska komisija za Europu, 2000: 115). Premda Konvencija ne obvezuje stranke da provode procjenu utjecaja planova i programa na okoliš, jedan od načina provedbe njezinog članka 7. je osiguravanje sudjelovanja javnosti u postupku strateške procjene utjecaja planova i programa na okoliš.

Stranke Konvencije dužne su na odgovarajući praktičan i/ili drugi način osigurati sudjelovanje javnosti za vrijeme izrade planova i programa koji se odnose na okoliš, unutar jasnoga i pravičnog okvira, pruživši javnosti potrebne informacije (članak 7. prva rečenica). U tom okviru primjenjuje se članak 6. stavci 3., 4. i 8. (članak 7. druga rečenica). To znači da postupci sudjelovanja javnosti moraju obuhvatiti razumne vremenske rokove (stavak 3.) i provoditi se rano kada su sve mogućnosti otvorene (stavak 4.), a donesena odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti (stavak 8.) Nadležno tijelo vlasti utvrdit će koja javnost može

sudjelovati, vodeći računa o ciljevima ove Konvencije (članak 7. treća rečenica).

Konvencija odvojeno uređuje sudjelovanje javnosti tijekom izrade politika od sudjelovanja u izradi planova i programa, budući da su politike, u pravilu, manje konkretne od planova i programa. Glede sudjelovanja javnosti u izradi politika ne postavljaju se konkretne obveze, već su stranke dužne nastojati pružiti tu mogućnost u mjeri u kojoj je to prikladno.

2.3. Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih instrumenata (članak 8.)

Odredbе Konvencije odnose sa na tijela izvršne vlasti, a ne na tijela zakonodavne vlasti kada djeluju u okviru svoje zakonodavne funkcije.⁸⁸ Međutim, to ne sprječava parlamente i druga zakonodavna tijela da primjenjuju pravila Konvencije na svoje postupke. Iako su isključeni iz primjene Konvencije, preambula poziva zakonodavna tijela na primjenu njezinih načela u svom radu (Gospodarska komisija za Europu, 2000.: 35).

Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih instrumenata koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš odnosi se na aktivnosti izvršne grane vlasti glede donošenja općenormativnih akata. Pojam općeprimjenjivi pravnoobvezujući normativni instrumenti koristi se sa svrhom sprječavanja sužavanja pojma provedbeni propisi (Gospodarska komisija za Europu, 2000.: 120). Ovo područje aktivnosti pokriveno je relativno blagim obvezama nastojanja promicanja sudjelovanja javnosti. U tu svrhu trebaju se utvrditi vremenski okviri dovoljni za djelotvorno sudjelovanje, objaviti nacrti

⁸⁸ Konvencija izričito iz definicije tijela javne vlasti isključuje tijela koja djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu (članak 2. točka 2. druga rečenica).

pravila ili ih staviti na raspolaganje javnosti na neki drugi način te javnosti pružiti mogućnost davanja primjedbi izravno ili putem predstavničkih savjetodavnih tijela. Ishod sudjelovanja javnosti treba se uzeti u obzir u najvećoj mogućoj mjeri (članak 8.)

3. EUROPSKA ZAJEDNICA

Kako se Hrvatska nalazi u procesu pristupanja Europskoj uniji, bitno je razmotriti kako je sudjelovanje javnosti u odlučivanju u okolišu uređeno u njezinom zakonodavstvu s kojim se hrvatski pravni sustav mora uskladiti.

To područje je Europska zajednica imala uređeno i prije Arhuške konvencije. Čak štoviše, tzv. EIA⁸⁹ direktiva i IPPC⁹⁰ direktiva Zajednice, o kojima će biti više riječi dalje u tekstu, poslužile su kao osnova za Dodatak I. Konvencije.

Vijeće Europske unije usvojilo je u veljači 2005. Odluku o sklapanju Arhuške konvencije u ime Europske zajednice (u daljnjem tekstu Zajednica). Konvencija je u odnosu na Zajednicu stupila na snagu u svibnju 2005. Pored Europske zajednice, i sve države članice Europske unije su ratificirale Arhušku konvenciju. Dakle, s jedne strane njih obvezuje Konvencija, a s druge su strane obvezne poštivati i pravo Zajednice.

Budući da se ovaj rad prvenstveno bavi tzv. drugim stupom Arhuške konvencije, u narednim poglavljima objasniti će se kakve je mjere poduzela Zajednica za usklađivanje s odredbama Konvencije o sudjelovanju javnosti u odlučivanju.

⁸⁹ Environmental Impact Assessment (EIA)

⁹⁰ Integrated Pollution and Prevention Control (IPPC)

3.1. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima

Budući da institucije i tijela Zajednica ne donose odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti navedene u Dodatku I., već to spada u nadležnost država članica, Zajednica je provedbu odredaba članka 6. usmjerila na svoje države članice.

Direktiva Vijeća 85/337/EEZ o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (poznatija kao EIA direktiva) donesena je 1985. godine. Izmijenjena je i dopunjena Direktivom Vijeća 97/11/EZ iz 1997. i Direktivom 2003/35/EZ Parlamenta i Vijeća iz 2003. Izmjene i dopune iz 2003. provedene su s ciljem usklađivanja odredaba o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu s Arhuškom konvencijom. Prilozi I. i II. ove Direktive sadrže popis projekta iz Dodatka I. Konvencije. EIA direktiva zahtijeva da se sudjelovanje javnosti provede u svakom postupku procjene utjecaja na okoliš (članak 6. stavak 4.).

Pored toga, odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima sadrži i Direktiva Vijeća 96/61/EZ o integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja (poznatija kao IPPC direktiva)⁹¹. Ta direktiva je uvela integrirani postupak izdavanja dozvola za rad postrojenja koja obavljaju industrijske djelatnosti (energetika, proizvodnja i prerada metala, prerada minerala, kemijska industrija, gospodarenje otpadom i druge industrijske djelatnosti navedene u Dodatku I. Direktiva propisuje mjere za sprječavanje, ili ako to nije moguće, za smanjenje emisija u zrak, vodu i tlo od prethodno spomenutih djelatnosti, uključujući mjere u vezi s

⁹¹ IPPC direktiva je nekoliko puta mijenjana i dopunjavana. Za usklađivanje s Arhuškom konvencijom bitne su izmjene provedene Direktivom 2003/35/EZ. Zbog brojnih promjena, Europski parlament i Vijeće usvojili su kodificiranu verziju IPPC direktive početkom 2008. (OJ L 24, 29.1.2008., str. 8.) Kodificirani akt zapravo predstavlja pročišćeni tekst Direktive s određenim jezičnim promjenama i usklađivanjima (primjerice ažuriranje brojeva službenog lista u kojima su objavljeni akti koji se spominju u tekstu).

otpadom, u svrhu postizanja visoke razine zaštite okoliša (članak 1.). Država je dužna osigurati da je zainteresiranoj javnosti dana mogućnost ranog i učinkovitog sudjelovanja u postupku izdavanja dozvola za nova postrojenja, izdavanja dozvola za svaku značajnu promjenu te dopunjavanja dozvola ili njezinih uvjeta za postrojenje ako je onečišćenje koje uzrokuje postrojenje takvog značaja da je potrebno razmotriti granične vrijednosti emisija utvrđene dozvolom ili uključiti nove granične vrijednosti u dozvolu. U svrhu tog sudjelovanja primjenjuje se postupak iz Priloga V. Direktive (članak 15. stavak 1.).

Što se tiče genetski modificiranih organizama, Direktiva 2001/18/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća o namjernom oslobađanju genetički modificiranih organizama u okoliš sadrži odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o GMO-u (članak 9.).

Sudjelovanje javnosti predviđeno je i u odredbama dviju direktiva koje se odnose na otpad – Direktiva 2006/21/EZ o gospodarenju otpadom iz eksploatacije sirovina⁹² te Direktiva 2000/76/EZ o spaljivanju otpada. Postrojenja za gospodarenje otpadom iz eksploatacije sirovina (ekstraktivnih industrija) te postrojenja za spaljivanje i suspaljivanje otpada ne smiju obavljati djelatnost bez pribavljene dozvole nadležnog tijela, pri čemu javnost mora biti informirana o podnesenom zahtjevu za izdavanje dozvole te joj se mora omogućiti sudjelovanje u postupku izdavanja dozvole (članak 8. Direktive o gospodarenju otpadom iz eksploatacije sirovina te članak 12. Direktive o spaljivanju otpada).

Premda se u tom slučaju ne radi o primjeni članka 6. Arhuške konvencije o kojoj je riječ u ovom poglavlju, može se spomenuti da Direktiva o gospodarenju otpadom iz ekstraktivnih industrija propisuje i obvezu država članica da osiguraju da se zainteresiranoj

⁹² Puni naziv je Direktiva 2006/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o gospodarenju otpadom iz ekstraktivnih industrija te o izmjenama i dopunama Direktive 2004/35/EZ

javnosti pruži rana i učinkovita mogućnost sudjelovanja u izradi ili reviziji vanjskih sigurnosnih planova koje moraju imati postrojenja koja potpadaju u kategoriju A odnosno, pojednostavljeno, u kategoriju onih čiji bi kvar ili nepravilan rad mogli uzrokovati veliku nesreću (članak 6.).

Europska komisija trenutno ne posjeduje informacije o praktičnoj primjeni odredaba članka 6. Konvencije o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o određenim aktivnostima, budući da tijela država članica izdaju dozvole. (Europska komisija, 2008: str. 20) Međutim, do 25. lipnja 2009. Komisija će Europskom parlamentu i Vijeću poslati izvješće o primjeni i učinkovitosti Direktive 2003/35, kojom su EIA direktiva i IPPC direktiva usklađene s Arhuškom konvencijom glede sudjelovanja javnosti. U tom će se izvješću uzeti u obzir iskustva stečena u primjeni Direktive u državama članicama (članak 5. Direktive).

3.2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u vezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš

Donošenje planova i programa može biti u nadležnosti država članica, ali i Europske zajednice. Stoga trebamo razlikovati dvije kategorije propisa – one koji se odnose na planove i programe koje pripremaju i usvajaju tijela država članica te koje pripremaju i usvajaju institucije i tijela Zajednice.

3.2.1. Planovi i programi koje usvajaju tijela država članica

Sudjelovanje javnosti u vezi s planovima i programima koji se odnose na okoliš, a koje donose tijela država članica, osigurava se provedbom sljedećih propisa⁹³:

⁹³ Navedeni propisi Zajednice uređuju donošenje planova i programa koji se odnose na okoliš, a ne politika. Prema istraživanju autorice, ne postoji propis

- Direktivom 2003/05/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2005. o sudjelovanju javnosti u vezi s izradom određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i izmjenama i dopunama Direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/617/EZ glede sudjelovanja javnosti i pristupa pravosuđu (spomenuta u prethodnom poglavlju),
 - Direktivom 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (tzv. SEA⁹⁴ direktiva),
 - Direktivom 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice na području politike voda (tzv. Okvirna direktiva o vodama),
 - Direktivom 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju rizicima od poplava te
 - Direktivom Vijeća 96/82/EZ o nadzoru nad opasnostima od većih nesreća koje uključuju opasne tvari (tzv. Seveso II direktiva).
- Budući da se radi o velikom broju akata, od kojih bi svaki mogao biti predmet zasebnog istraživanja, dalje u tekstu ukratko će se prikazati njihove osnovne značajke odnosno odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju.

Direktiva 2003/05, pored odredaba kojima se mijenjaju i dopunjavaju odredbe EIA i IPPC direktive, sadrži i odredbe o sudjelovanju javnosti u pripremi i promjenama ili revizijama planova i programa koji se odnose na okoliš, a čije je donošenje uređeno propisima Zajednice navedenim u Prilogu I. te Direktive. Radi se o sljedećim planovima i programima:

- planovi gospodarenja otpadom (članak 7. stavak 1. Direktive Vijeća 75/442/EEZ o otpadu),
- programi čije je donošenje propisano s ciljem smanjenja teških metala u baterijama i akumulatorima, poticanja tržišta baterija i akumulatora koji sadrže manju količinu opasnih tvari i/ili manje onečišćujućih tvari, poticanja istraživanja u tom području, postupnog

Zajednice koji bi se odnosio na primjenu Arhuške konvencije u vezi usvajanja politika koje se odnose na okoliš.

⁹⁴ Strategic Environmental Assessment (SEA)

smanjenja otpadnih baterija i akumulatora s opasnim tvarima u otpadu domaćinstava te njihovog odvojenog skupljanja (članak 6. Direktive Vijeća 91/157/EEZ o baterijama i akumulatorima koji sadrže određene opasne tvari),

- akcijski programi za određivanje ranjivih područja (članak 5. stavak 1. Direktive 91/676/EEZ o zaštiti voda od onečišćenja koje uzrokuju nitrati poljoprivrednog podrijetla),

- planovi gospodarenja opasnim otpadom koji se mogu izraditi odvojeno ili u sklopu općih planova gospodarenja otpadom (članak 6. stavak 1. Direktive 91/689/EEZ o opasnom otpadu),

- unutar planova gospodarenja otpadom posebno poglavlje o gospodarenju ambalažom i ambalažnim otpadom, uključujući poduzete preventivne mjere i mjere poticanja sustava ponovne uporabe ambalaže (članak 14. Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu),

- planovi ili programi za postizanje graničnih vrijednosti unutar određenog roka u područjima i naseljenim područjima u kojima su razine jednog ili više onečišćujućih tvari više od graničnih vrijednosti i tolerantnih vrijednosti (članak 8. stavak 3. Direktive 96/62/EZ o procjeni i upravljanju kakvoćom vanjskog zraka⁹⁵).

Za razliku od EIA direktive koja propisuje obvezu procjene utjecaja na okoliš pojedinih projekata, SEA direktiva predviđa stratešku procjenu utjecaja planova i programa na okoliš. Sukladno Direktivi, procjena se mora provesti za sve planove i programe koji se donose iz područja poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, prometa, gospodarenja otpadom, gospodarenja vodama, telekomunikacija, turizma, prostornog planiranja ili uporabe zemlje i koji uređuju okvir za dobivanje suglasnosti za izvođenje projekata navedenih u Prilogu I. i II. EIA direktive (članak 3. stavak 2.(a) SEA direktive). Dakle, osim što je potrebno da se plan ili program izrađuje za neko od navedenih područja, bitno je i da sadrži kriterije ili uvjete

⁹⁵ Navedena direktiva prestat će važiti 11. lipnja 2010. kako je predviđeno člankom 31. stavkom 1. Direktive 2008/50/EZ o kakvoći vanjskog zraka i čistom zraku za Europu koja uređuje, *inter alia*, istu materiju.

kojima tijelo javne vlasti odlučuje o davanju suglasnosti za razvojni projekt. Primjerice, može se raditi o uvjetima koji određuju koje vrste djelatnosti su dopuštene u određenom području ili kojima je cilj očuvanje određenih obilježja nekog područja. Strateška procjena mora se provesti i za planove ili programe kojima je određeno da im je potrebna procjena sukladno članku 6. ili 7. Direktive 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa te divljih životinjskih i biljnih vrsta (tzv. Habitats direktiva ili Direktiva o staništima), s obzirom na moguće djelovanje na područja (članak 3. stavak 2.(b) SEA direktive). Navedeni članci Direktive o staništima zahtijevaju odgovarajuću procjenu bilo kojeg plana ili projekta koji nije izravno povezan ili potreban za upravljanje područjem, ali koji može imati značajan učinak na njega. Znači, ako je za neki plan ili projekt određeno da ima značajan ekološki učinak na određeno područje temeljem članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, to povlači za sobom i primjenu SEA direktive.

Države članice mogu proširiti primjenu SEA direktive, odnosno utvrditi planove i programe, pored onih navedenih u članku 3. stavku 2.(a), koji uređuju okvir za dobivanje suglasnosti za izvođenje budućih projekata, a koji će vjerojatno imati značajan utjecaj na okoliš (članak 3. stavak 4. SEA direktive). To mogu biti projekti iz područja koja nisu navedena u članku 3. stavku 2., kao i projekti koji se ne nalaze na popisu u Prilozima EIA direktive.

SEA direktiva sadrži odredbe o sudjelovanju javnosti u donošenju planova i programa na koje se primjenjuje. Te odredbe o konzultacijama (članak 6. SEA direktive) obvezuju države članice da omoguće članovima javnosti da izraze svoje mišljenje o ekološkom izvješću koje se izrađuje u sklopu strateške procjene te o nacrtu plana ili programa prije njegovog usvajanja ili podnošenja u zakonodavni postupak.

Postoje još dvije direktive koje se odnose na vode i koje također propisuju obvezu država članica omogućiti sudjelovanje javnosti u donošenju planova – Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o

procjeni i upravljanju rizicima od poplava⁹⁶. Prva predviđa obvezu aktivnog uključivanja svih zainteresiranih strana u izradi, revidiranju i dopunjavanju planova upravljanja riječnim slivovima (članak 14.), a druga u izradi, revidiranju i dopunjavanju planova upravljanja rizicima od poplava (članak 10.). Aktivno uključivanje zainteresiranih strana temeljem članka 10. Direktive o procjeni i upravljanju rizicima od poplava mora biti, sukladno članku 9. te Direktive, koordinirano s aktivnim uključivanjem zainteresiranih strana temeljem članka 14. Okvirne direktive o vodama.

I naposljetku, sukladno Direktivi Vijeća 96/82/EZ o nadzoru nad opasnostima od većih nesreća koje uključuju opasne tvari (tzv. Seveso II direktiva) javnost se mora konzultirati prilikom donošenja ili dopunjavanja vanjskih planova sigurnosti (članak 11. stavak 3.). To su planovi o sprječavanju nesreća većih razmjera koji se odnose na mjere zaštite koje će se poduzeti izvan postrojenja operatera.

3.2.2. Planovi, programi i politike koje usvajaju institucije i tijela Zajednice

Sudjelovanje javnosti u vezi s planovima i programima koji se odnose na okoliš, a koje usvajaju institucije i tijela Zajednice uređeno je člankom 9. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni odredaba Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice. Sukladno toj Uredbi, institucije i tijela Zajednice dužni su osigurati ranu i učinkovitu mogućnost javnosti da sudjeluje u pripremi, izmjenama ili revizijama planova i programa koji se odnose na okoliš dok su još sve mogućnosti otvorene. Osobito, ako Komisija priprema prijedlog takvog plana ili programa koji se podnosi drugim institucijama ili tijelima Zajednice na odlučivanje, mora osigurati sudjelovanje javnosti u toj pripremnoj fazi (članak 9. stavak 1.).

⁹⁶ Države članice moraju se uskladiti s odredbama ove Direktive do 26. studenog 2009.

Za razliku od donošenja planova i programa, na razini Zajednice ne postoji propis koji bi na jedinstven uređivao način sudjelovanja javnosti u donošenju politika. Komisija, uz prijedloge politika i propisa od velikog značaja, objavljuje dokumente koji se zovu Procjene učinka (engl. *Impact Assessments*), a koji sadrže procjenu važnih ekonomskih, ekoloških i socijalnih učinaka potencijalnih političkih izbora. U pripremi tih Procjena učinka Komisija često ugovara stručne studije te provodi savjetovanja sa svim zainteresiranim stranama koja su, još češće, otvorena za sve članove javnosti (Komisija, 2008.: 13). Konzultiranje javnosti može se održati i kad se usvajaju politike za koje se prethodno ne pripremaju Procjene učinka. Tako je konzultiranje s javnošću održano za Zelenu knjigu o boljem rastavljanju brodova, Zelenu knjigu: Prilagođavanje klimatskim promjenama u Europi – mogućnosti za djelovanje Europske unije te Zelenu knjigu: Za novu kulturu urbane mobilnosti (Komisija, 2008.: 21).

Premda ne postoji pravno obvezujući akt koji uređuje način sudjelovanja javnosti u donošenju politika, Komisija je usvojila Opća načela i minimalne standarde za savjetovanje Komisije sa zainteresiranim stranama 2002. godine te Zelenu knjigu „Europska inicijativa za transparentnost“ 2006. godine. Nakon usvajanja Zelene knjige, Komisija je provela savjetovanje otvoreno za javnost putem Interneta te je na temelju primljenih priloga usvojila Priopćenje o idućim mjerama nakon usvajanja Zelene knjige „Europska inicijativa za Europu“. U tom Priopćenju Komisija je zaključila da je potrebno jačanje primjene minimalnih standarda kako bi se podigla razina kvalitete savjetovanja Komisije (Komisija, 2007.).

3.3. Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih instrumenata

Sudjelovanje javnosti tijekom izrade zakonodavnih akata osigurava se u postupku pripreme dokumenata Procjene učinaka, o čemu je već

bilo riječi u prethodnom poglavlju. Premda ne postoji jedinstveni akt koji uređuje to područje, sudjelovanje javnosti tijekom izrade zakona koji bi mogli imati značajan učinak na okoliš može biti propisano u pojedinim aktima. Primjerice, članak 9. Uredbe br. 178/2002 o općim načelima i zahtjevima zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te postupcima u pitanjima zdravstvene ispravnosti hrane određuje da se tijekom izrade, ocjene ili promjene zakonodavstva o hrani moraju održati otvorena i transparentna savjetovanja s javnosti, izravno ili putem predstavničkih tijela, osim ako to zbog hitnosti stvari nije moguće.

Kada se radi o usvajanju ostalih općeprimjenjivih pravnoobvezujućih instrumenata, ni u tom slučaju sudjelovanje javnosti nije sustavno uređeno. Komisija svoje ovlasti glede usvajanja provedbenih mjera ostvaruje u postupku odbora (tzv. komitologija) koji je uređen Odlukom Vijeća 1999/468/EZ o postupcima za izvršavanje provedbenih ovlasti koje su dodijeljene Komisiji. U tom postupku Komisija mora podnijeti nacrt provedbenih mjera odborima koji se sastoje od predstavnika država članica i koji dostavljaju svoja mišljenja o tim mjerama prije nego što ih Komisija usvoji. Postoje slučajevi da se tijekom izrade općeprimjenjivih mjera u postupku odbora održavaju savjetovanja s javnosti (Komisija, 2008.: 23). To je, primjerice, propisano člankom 5. stavkom 2. Direktive 2002/95/EZ o ograničavanju uporabe određenih opasnih tvari u električnim i elektroničkim uređajima. Ovime je završen prikaz primjene Arhuške konvencije u pogledu sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu u Zajednici, a u idućim poglavljima razmotrit će se njezina primjena u Hrvatskoj, kao i usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s prethodno obrađenim dijelom pravne stečevine Zajednice.

4. HRVATSKA

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu bilo je, u određenom stupnju, osigurano i prije nego što je Hrvatska potpisala Arhušku konvenciju. Stoga je, prije hrvatske ratifikacije, opći dojam bio da obveze iz drugog stupa nisu radikalne inovacije u hrvatskoj upravnoj praksi (Ban, 2004: 228).

Republika Hrvatska potpisala je Arhušku konvenciju 25. lipnja 1998. godine na Četvrtoj ministarskoj konferenciji Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu kada je Konvencija i usvojena. Hrvatski sabor je ratificirao Konvenciju u prosincu 2006. godine. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša objavljen je 12. siječnja 2007. u Narodnim novinama (dalje: NN) – Međunarodni ugovori, br. 1/07. Konvencija je u odnosu na Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007., odnosno devedesetoga dana od datuma kada je Hrvatska položila depozitaru Konvencije svoju ispravu o ratifikaciji, što se dogodilo 27. ožujka 2007. U svrhu usklađivanja s tim međunarodnim ugovorom, ali prvenstveno i s pravnom stečevinom Europske unije, donesen je krajem 2007. godine novi Zakon o zaštiti okoliša (NN, br. 107/07) (dalje: ZOZO) koji je stupio na snagu 2. studenog 2007.

Što se tiče ostalih međunarodnih ugovora iz područja zaštite okoliša koji su na snazi u Republici Hrvatskoj, odredbe o sudjelovanju javnosti mogu se naći i u drugim konvencijama (primjerice u članku 2. stavku 2. Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica (NN – MU br. 6/96)). Međutim, njima se ovaj rad neće baviti.

4.1. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima uređeno je brojnim hrvatskim propisima koji su većinom novijeg

datuma, što je, u pravilu, posljedica usklađivanja hrvatskog pravnog sustava s europskim. Radi se o sljedećim aktima:

- Zakon o zaštiti okoliša (gore naveden),
- Zakon o zaštiti prirode, NN br. 70/05,
- Zakon o genetski modificiranim organizmima, NN br. 70/05,
- Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, NN br. 64/08,
- Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, NN br. 64/08 te
- Pravilnik o ocjeni utjecaja zahvata za prirodu, NN br. 89/07.

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima u prvom se redu osigurava u postupku procjene utjecaja pojedinog zahvata na okoliš. Prvi pravni instrument za provedbu postupka procjene utjecaja na okoliš uspostavljen je 1980. godine Zakonom o prostornom planiranju i uređivanju prostora (NN, br. 54/80) te detaljnije podzakonskim aktom Pravilnikom o izradi studije o utjecaju na okolinu (NN, br. 31/84) (Vlada Republike Hrvatske, 2003: 35).

Danas se postupak procjene utjecaja pojedinog zahvata na okoliš provodi temeljem Zakona o zaštiti okoliša i Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš. Sudjelovanje javnosti u tom postupku, osim odredbama ZOZO-a, uređeno je i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Postupak procjene utjecaja na okoliš nije jedini postupak u kojem se, temeljem odredaba ZOZO-a, osigurava sudjelovanje javnosti u odlučivanju o tome treba li dopustiti određene djelatnosti. Sudjelovanje javnosti osigurava se i prilikom izdavanja rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša koji predstavljaju novost u hrvatskom pravu okoliša, a posljedica su usklađivanja s IPPC direktivom. Naime, prije početka gradnje i puštanja u rad, kao i prije značajne promjene u radu ili rekonstrukcije postrojenja namijenjenog obavljanju djelatnosti kojom se mogu prouzročiti emisije kojima se onečišćuje tlo, zrak, vode i more, tvrtka je obvezna ishoditi

objedinjene uvjete zaštite okoliša (članak 82. stavak 1.)
Objedinjeni uvjeti zaštite okoliša članka utvrđuju se s ciljem cjelovite zaštite okoliša sprječavanjem, smanjivanjem i u najvećoj mogućoj mjeri otklanjanjem onečišćenja, prvenstveno na samom izvoru, te osiguravanjem promišljenog gospodarenja prirodnim dobrima nadzorom onečišćenja i uspostavljanjem održive ravnoteže između ljudskog djelovanja i socijalno-ekonomskog razvoja, s jedne strane, te prirodnih dobara i regenerativne sposobnosti prirode, s druge strane. Djelatnosti kojima se mogu prouzročiti emisije i pojedinosti u vezi postupka izdavanja rješenja utvrdit će Vlada uredbom (članak 82. stavak 4.).

Osim Zakona o zaštiti okoliša, i Zakon o zaštiti prirode uređuje pitanje sudjelovanja javnosti u odlučivanju o tome treba li dopustiti određene djelatnosti. Izričito propisuje da je jedno od temeljnih načela zaštite prirode pravo javnosti na mogućnost sudjelovanja u odlučivanju o prirodi (članak 5.). Sudjelovanje javnosti omogućava se u postupku ocjene prihvatljivosti zahvata na prirodu. Naime, za planirani zahvat u prirodu koji nije obuhvaćen procjenom utjecaja na okoliš, a koji sam ili s drugim zahvatima može imati bitan utjecaj na ekološki značajno područje ili zaštićenu prirodnu vrijednost, ocjenjuje se njegova prihvatljivost za prirodu u odnosu na ciljeve očuvanja tog ekološki značajnog područja ili zaštićene prirodne vrijednosti (članak 36. stavak 1.). Postupak ocjene podrobnije je uređen Pravilnikom o ocjeni utjecaja zahvata za prirodu. Sudjelovanje javnosti propisano je i u postupku procjene rizika uvođenja stranih divljih svojti u prirodu (čl. 91. st. 7. Zakona o zaštiti prirode), a način pribavljanja mišljenja javnosti uređen je člankom 20. Pravilnika o načinu izrade i provođenju studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti (NN, br. 35/08).

Sudjelovanje javnosti osigurava se i Zakonom o genetski modificiranim organizmima u postupku izdavanja dopuštenja za namjerno uvođenje GMO-a u okoliš (članak 35.).

I naposljetku, bitno je naglasiti da su prava koja jamči Konvencija neovisna o pravima stranaka u upravnom postupku koja one imaju u skladu s domaćim propisima. Stranke u upravnom postupku mogu imati posebna prava pored onih koja se priznaju javnosti ili zainteresiranoj javnosti temeljem Konvencije (Gospodarska komisija za Europu, 2000: 92).

4.2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u vezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u vezi s planovima i programima na jedinstven način je uređeno Zakonom o zaštiti okoliša i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (dalje: Uredba o javnosti). Pri tome se razlikuju planovi i programi⁹⁷ koji podliježu strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i oni za koje se strateška procjena ne provodi.

Strateška procjena utjecaja na okoliš je postupak kojim se procjenjuju vjerojatno značajniji utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom plana ili programa (članak 55. stavak 1. ZOZO). Ona se obvezno provodi za plan i program koji se donosi na državnoj i područnoj (regionalnoj) razini iz područja: poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, rudarstva, prometa, telekomunikacija, turizma, gospodarenja otpadom i gospodarenja vodama te za prostorni plan županije i Prostorni plan Grada Zagreba (članak 56.). Za izmjene i/ili dopune navedenih planova i programa obvezno se provodi postupak u kojem se odlučuje o potrebi provedbe strateške procjene (članak 57. stavak 1.). U postupku strateške procjene javnost sudjeluje u postupku određivanja sadržaja strateške

⁹⁷ Planovi i programi definirani su Zakonom o zaštiti okoliša kao plan ili program koji je podložan pripremi i/ili usvajanju na državnoj, područnoj (regionalnoj) ili lokalnoj razini, ili koji je izvršno tijelo pripremljeno za donošenje kroz zakonodavnu proceduru Hrvatskog sabora ili Vlade Republike Hrvatske te koji je uređen zakonom ili provedbenim propisom zakona, uključujući i planove i programe o izmjenama i dopunama tih planova i programa (članak 3. stavak 1. točka 33.)

studije i postupku javne rasprave o strateškoj studiji i nacrtu prijedloga plana odnosno nacrtu prijedloga programa (članak 12. st. 1. Uredbe o javnosti).

Javnost ima pravo iznijeti svoje mišljenje, primjedbe te prijedloge i na nacрте prijedloga planova i programa koji se odnose na okoliš⁹⁸ a za koje Zakonom o zaštiti okoliša nije određena obveza strateške procjene (članak 142. stavak 1.). Uređenje pitanja za koje je planove i programe potrebno osigurati sudjelovanje javnosti i koja javnost može sudjelovati ZOZO je prepustio uredbi (članak 142. stavci 2. i 3.). Uredbom o javnosti je određeno da se radi o planovima i programima čije je donošenje propisano zakonom a odnose se na okoliš (članak 14. stavak 3.), a javnost koja ima pravo sudjelovati je javnost na koju ti planovi i programi mogu utjecati prilikom provedbe (članak 14. stavak 4.)

Postoje i pojedinačni slučajevi da se sudjelovanje javnosti zakonom osigurava kod izrade pojedinih planova. Tako je područje prostornog planiranja, glede sudjelovanja javnosti, uređeno Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (NN, br. 76/07) koje u postupku izrade prostornog plana predviđa provođenje javnog uvida (članak 88.), javnog izlaganja (članak 89.) i javne rasprave (članci 85. – 93. te članak 96.). U slučaju da se provodi strateška procjena utjecaja prostornog plana na okoliš, javnost sudjeluje primjenom odredaba Zakona o prostornom uređenju i gradnji, a ne Uredbe o javnosti (članak 12. stavak 3. Uredbe).

Zakon o zaštiti okoliša ne sadrži odredbe o sudjelovanju javnosti u izradi politika koje se odnose na okoliš. Premda Konvencija ne propisuje strogu obvezu omogućavanja sudjelovanja javnosti u izradi politika, već navodi da stranke moraju nastojati pružiti mogućnost sudjelovanja u mjeri u kojoj je to prikladno, to nikako ne znači da države u pogledu toga ne trebaju činiti ništa.

⁹⁸ Osim planova koji se donose u svrhu nacionalne obrane ili civilne zaštite (članak 142. stavak 5.)

4.3. Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih instrumenata

Sudjelovanje javnosti tijekom izrade općenormativnih akata osigurano je novim Zakonom o zaštiti okoliša koji obvezuje tijela javne vlasti da osiguraju pravovremeno i učinkovito sudjelovanje javnosti u postupku izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih opće-primjenjivih pravno obvezujućih pravila iz svoje nadležnosti, koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, uključujući i postupke izrade njihovih izmjena i dopuna (članak 141. stavak 1.) Minimalan rok koji se može odrediti za sudjelovanje javnosti u je 30 dana (članak 140. stavak 3.) Na postupak se odgovarajuće se primjenjuju odredbe Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Kao i kod izrade planova, i ovdje postoje pojedinačni slučajevi da se sudjelovanje javnosti zakonom osigurava kod izrade određenih općih akata. Tako se Zakonom o zaštiti prirode omogućava sudjelovanje javnosti u postupku proglašavanja zaštićenih prirodnih vrijednosti (članak 22.), a postupak javnog uvida uređen je Uredbom o postupku javnog uvida kod proglašenja zaštićenog područja (NN, br. 44/05).

4.4. Usklađenost s Arhuškom konvencijom i pravnom stečevinom Europske zajednice

Postoje dva motrišta s kojih se može proučavati usklađenost Hrvatske s Arhuškom konvencijom i pravnom stečevinom Zajednice. Jedno se odnosi na promatranje normativne usklađenosti odnosno prijenosa normi iz Arhuške konvencije i direktiva Europske zajednice u hrvatsko zakonodavstvo, a drugo je pitanje provedbe i pridržavanja normi u stvarnosti. Naime, moguće je da se, i kod potpune normativne usklađenosti domaćeg zakonodavstva s Konvencijom i direktivama, u praksi pojavljuju povrede njihovih odredbi te se u takvim slučajevima ne može govoriti o stvarnoj usklađenosti. U ovom poglavlju dat će se općeniti prikaz

usklađenosti hrvatskih normi s normama iz Konvencije i direktiva, budući da bi detaljnije istraživanje moglo biti predmet zasebnog rada. Pitanjem pridržavanja normi u stvarnosti, bavit će se iduće poglavlje s primjerima iz hrvatske prakse.

Dva su primjera neusklađenosti definicija iz Arhuške konvencije i Zakona o zaštiti okoliša. Pojam zainteresirane javnosti iz ZOZO-a⁹⁹ nije usklađen s definicijom iz Konvencije¹⁰⁰, na način da je sužen krug osoba koje potpadaju pod taj pojam. Naime, u definiciji iz ZOZO-a nedostaju osobe koje su zainteresirane za odlučivanje o okolišu. Moguća posljedica toga je otežano pravo pristupa pravosuđu¹⁰¹ osobama koje su zainteresirane za odlučivanje o okolišu, ali ne potpadaju pod pojam zainteresirane javnosti predviđen ZOZO-om. U praksi se taj problem može riješiti širim tumačenjem pravnog interesa kao pretpostavke za pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Drugi primjer neusklađenosti definicija nije toliko bitan za postupak sudjelovanja javnosti, već za ostvarivanje prava na pristup informacijama, ali svejedno pokazuje greške koje su se dogodile prilikom provedbe Konvencije u hrvatsko zakonodavstvo. Radi se o definiciji tijela javne vlasti kojom se utvrđuju tijela koja su dužna postupati po Konvenciji. Definicija iz ZOZO-a¹⁰² je preuska te nije u skladu s definicijom iz Arhuške konvencije¹⁰³.

⁹⁹ Zainteresirana javnost je javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, te koja živi odnosno radi u području mogućih negativnih utjecaja na okoliš ili u području koje će vjerojatno biti pod negativnim utjecajem. Udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša i ispunjavaju sve uvjete sukladno ovom Zakonu smatrat će zainteresiranima (članak 3. stavak 1. točka 60.).

¹⁰⁰ Za definiciju v. 2. poglavlje ovog rada.

¹⁰¹ Pristup pravosuđu u Konvenciji se podrazumijeva kao pravo javnosti na pristup sudu ili nekom drugom neovisnom i nepristranom zakonski utemeljenom tijelu u slučaju povrede prava zajamčenih Konvencijom. Pristup pravosuđu uređen je člankom 9.

¹⁰² Tijelo javne vlasti je tijelo državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima koje obavljaju djelatnosti u vezi s okolišem (članak 3. stavak 1. točka 53.).

¹⁰³ Tijelo vlasti znači: (a) tijelo državne, regionalne i druge uprave, (b) fizičke ili pravne osobe koje obnašaju javne administrativne dužnosti prema nacionalnom

Što se tiče usklađivanja hrvatskih zakona i drugih propisa s pravnom stečevinom Zajednice, bitno je naglasiti da je to proces koji nikada ne prestaje. Naime, Zajednica je vrlo aktivna u donošenju i mijenjanju i dopunjavanju propisa koji se odnose na okoliš. Prilikom donošenja odnosno izmjena i/ili dopuna tih propisa, Zajednica uzima u obzir zahtjeve Arhuške konvencije i u propise uključuje i odredbe koje se odnose na sudjelovanje javnosti. To treba činiti i Hrvatska.

Opasnost koja se, s aspekta zaštite okoliša, može pojaviti u praksi prilikom usklađivanja hrvatskih propisa s europskim jest snižavanje standarda zaštite. Tako Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš za niz zahvata snižava kriterije za obveznu procjenu utjecaja na okoliš u usporedbi s dotadašnjim¹⁰⁴ Pravilnikom o procjeni utjecaja na okoliš s mogućim obrazloženjem usklađivanja s Direktivom o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, premda ona predviđa samo minimum standarda te je državama dopušteno da usvoje odnosno zadrže strože standarde od minimuma.

Premda Direktiva o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš propisuje obvezu strateške procjene za sve planove i programe iz područja prostornog planiranja (članak 3. stavak 2. točka a.)¹⁰⁵, provedba strateške procjene u Hrvatskoj predviđena je samo za prostorne planove županija i Grada Zagreba (članak 56. ZOZO).

zakonodavstvu, uključujući posebne dužnosti, djelatnosti ili usluge u vezi s okolišem, (c) sve ostale fizičke ili pravne osobe koje imaju javne odgovornosti ili dužnosti, ili koje pružaju javne usluge u svezi s okolišem, a pod nadzorom nekog tijela ili osobe iz gornjih podstavaka (a) ili (b) ovoga stavka, (d) ustanove bilo koje organizacije regionalnih gospodarskih integracija navedene u članku 17. koja je stranka ove Konvencije (članak 2. točka 2).

¹⁰⁴ Primjerice kod postrojenja za obradu otpadnih voda i industrijskih postrojenja za proizvodnju papira i kartona (točke 24. i 30. Priloga I. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš).

¹⁰⁵ Osim onih koji određuju korištenje malih površina na lokalnoj razini za koje država članica ne utvrdi da će vjerojatno imati značajan učinak na okoliš (članak 3. stavak 3.)

Hrvatska se još nije uskladila sa Okvirnom direktivom o vodama, Direktivom o gospodarenju otpadom iz eksploatacije sirovina ni Direktivom o očuvanju prirodnih staništa te divljih životinjskih i biljnih vrsta, što je prema Planu usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2008. godinu (NN, br. 30/08) predviđeno za IV. kvartal 2008. godine.

5. PRIMJERI IZ HRVATSKE PRAKSE

Vlada Republike Hrvatske na svojoj je sjednici održanoj 29. svibnja 2008. usvojila tri uredbe vrlo značajne za okoliš – Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, Uredbu o procjeni utjecaja zahvata na okoliš te Uredbu o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš – a da je pri tome prekršila obvezu osiguravanja učinkovitog sudjelovanja javnosti predviđenu članku 8. Konvencije te člancima 140. i 141. ZOZO-a. Naime, bez obzira na odredbe Konvencije te ZOZO-a koji predviđa minimalan rok za sudjelovanje javnosti od 30 dana, uredbe su javno objavljene na internetskoj stranici Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva 15. svibnja 2008. bez određivanja roka za slanje primjedbi (koji bi mogao trajati i dulje od 30 dana), a usvojene su nakon samo dva tjedna.

Premda postoje i drugi primjeri provođenja postupka sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu¹⁰⁶ zanimljivi za analizu, prikazat će se još samo jedan primjer koji je odabran iz zbog činjenice da je otvorio bitno pitanje mogućnosti izravne primjene Arhuške konvencije u Hrvatskoj.

¹⁰⁶ Od aktualnih postupaka kojima se posvećuje pozornost u javnosti mogu se izdvojiti Izgradnja županijskog centra za gospodarenje otpadom Kaštijun, gradnja Hidroelektrane Kosinj te priprema Plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba.

Županijska skupština Splitsko-dalmatinske županije, na sjednici održanoj 14. veljače 2008., usvojila je Plan gospodarenja otpadom Splitsko-dalmatinske županije za razdoblje od 2007. do 2015. godine (Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije, broj 1/08). Javnosti nije bila dana mogućnost sudjelovanja u njegovoj izradi. Udruga za zaštitu okoliša iz Splita Sunce u nekoliko navrata je upozoravala na netransparentnost u postupku izrade Plana, ističući da su pritom prekršene odredbe Arhuške konvencije (Sunce, 2008.). Za razliku od Plana gospodarenja otpadom Splitsko-dalmatinske županije, o prijedlogu Plana gospodarenja otpadom Splita za razdoblje od 2008. do 2015. godine održala se javna rasprava u ožujku 2008. te je javnosti omogućeno slanje primjedbi. Gradsko vijeće Grada Splita usvojilo je Plan gospodarenja otpadom Splita na sjednici održanoj 2. lipnja 2008.

Županije su dužne donijeti županijske (regionalne) planove gospodarenja otpadom (članak 10. Zakona o otpadu (Narodne novine, broj 178/04, 111/06, 60/08)). Međutim, Zakon o otpadu ne sadrži nikakve odredbe o sudjelovanju javnosti za vrijeme izrade plana. S druge strane, za planove gospodarenja otpadom propisana je obveza provođenja strateške procjene utjecaja na okoliš unutar koje se mora osigurati sudjelovanje javnosti (članci 56. i 140. Zakona o zaštiti okoliša). Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš, kao i Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša stupile su na snagu 12. lipnja 2008., dakle nakon što je Plan gospodarenja otpadom Splitsko-dalmatinske županije već bio usvojen. Stoga se njihove odredbe nisu mogle primjenjivati u toku postupka izrade plana. Međutim, to ne umanjuje odgovornost Republike Hrvatske za povredu odredaba Arhuške konvencije. Naime, Hrvatska je potpisala Konvenciju još 1998., a ratificirala ju u prosincu 2006. Od 1998. imala je 8 godina vremena da uskladi svoje zakonodavstvo sa zahtjevima Konvencije koja je stupila na snagu u lipnju 2007.

S druge strane, postavlja se pitanje je li Splitsko-dalmatinska županija, u nedostatku odgovarajućih propisa koje su Sabor i Vlada

propustili donijeti do trenutka stupanja Konvencije na snagu, trebala izravno primijeniti odredbe članka 7. Konvencije o pravu javnosti na sudjelovanje u svezi planova koji se odnose na okoliš? Konvencija ne propisuje obvezu provođenja strateške procjene, ali nalaže strankama da osiguraju sudjelovanje javnosti za vrijeme izrade planova i programa koji se odnose na okoliš. Ustav RH određuje da međunarodni ugovori čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Neposredna primjena međunarodnih ugovora, premda rijetka, nije nepoznata u praksi hrvatskih sudova, osobito u pogledu primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Glede postupka koji se pri tome mogao primijeniti, zbog već spomenutog nedostatka propisa, Županija je tu pravnu prazninu mogla popuniti odgovarajućom primjenom odredaba članka 7. Konvencije kojima se postavljaju minimalni standardi za provedbu postupka. Postupci sudjelovanja javnosti moraju obuhvatiti razumne vremenske rokove, provoditi se rano kada su sve mogućnosti otvorene, a donesena odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti. Uostalom, sudjelovanje javnosti u donošenju planova nije novost za županije, budući da su određena iskustva već stečena u donošenju, primjerice, prostornih planova.

6. ZAKLJUČAK

Stupanjem na snagu Arhuške konvencije i novog Zakona o zaštiti okoliša u Hrvatskoj su stvorene pretpostavke u korist šire mogućnosti sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja o okolišu. One su također i posljedica usklađivanja s europskim propisima, što je neprekidan proces budući da se na razini Zajednice često donose, mijenjaju i dopunjavaju propisi koji se odnose na okoliš. Pritom Zajednica uzima u obzir zahtjeve Arhuške konvencije i u propise uključuje odredbe koje se odnose na sudjelovanje javnosti, što treba činiti i Hrvatska.

Kao glavni izazov za Hrvatsku pojavljuje se primjena normi, tijekom koje će se pokazati stvaran utjecaj koju javnost može ostvariti u procesima odlučivanja o okolišu. Pružanjem širih mogućnosti sudjelovanja na hrvatsku javnost prebačena je i veća odgovornost za zaštitu okoliša, a tek će se u praksi pokazati koliko je ona za to spremna i voljna. Zbog toga je i sama Arhuška konvencija obvezala stranke da u javnosti promiču odgoj i obrazovanje o okolišu i svijest o okolišu, osobito o tome kako dobiti pristup informacijama o okolišu, sudjelovati u odlučivanju o okolišu i dobiti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.

LITERATURA

Ban, A. (2004) Zaštita okoliša: informiranje i sudjelovanje javnosti, U: Ott, K. (ur.) Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji - Izazovi institucionalnih prilagodbi, Zagreb: Institut za javne financije.

Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora

Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control

Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy

Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste

Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

Directive 2002/95/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment

Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC

Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC

Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks

Economic Commission for Europe (2000) The Aarhus Convention: An Implementation Guide, New York and Geneva: UN

European Commission (2002) Communication from the Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704 final

European Commission (2006) Communication from the Commission, Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative', SEC (2007) 360

European Commission (2006) Green Paper - European transparency initiative, COM (2006) 194 final

European Commission (2008) Aarhus Convention Implementation Report, SEC (2008) 556

European Commission Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf (konzultirano: 25.06.2008.)

Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2008. godinu, NN br. 30/08.

Pravilnik o načinu izrade i provođenju studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti, NN br. 35/08

Pravilnik o ocjeni utjecaja zahvata za prirodu, NN br. 89/07

Regionalni centar zaštite okoliša za Srednju i Istočnu Europu (1994) Priručnik za sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu: tekuća praksa i dalje mogućnosti, Budimpešta: REC.

Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority (hereinafter "EFSA") and laying down procedures in the matter of food law

Regulation No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies

Sunce – Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj, <http://www.sunce-st.org> (konzultirano: 25.06.2008.)

Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, NN br. 64/08,

Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, NN br. 64/08

Uredbom o postupku javnog uvida kod proglašenja zaštićenog područja, NN br. 44/05

Vančina, F. (2001) Procjena utjecaja na okoliš u sustavu prostornog uređenja i gradnje, *Gospodarstvo i okoliš: stručni časopis za tehniku zaštite okoliša*, godište 9, br. 50 ; str. 271-274.

Vlada Republike Hrvatske (2003) Odgovori na upitnik Europske komisije, Poglavlje 22: Okoliš.

Zakon o genetski modificiranim organizmima, NN br. 70/05,

Zakon o potvrđivanju Konvencije o prekograničnim učincima industrijskih nesreća Konvencije o prekograničnim učincima industrijskih nesreća, NN br. 7/99

Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN br. 1/07

Zakon o potvrđivanju Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica, NN br. 6/96

Zakon o potvrđivanju Okvirne Konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime, NN br. 2/96

Zakon o zaštiti okoliša, NN br. 107/07

Zakon o zaštiti prirode, NN br. 70/05

Zakonom o prostornom uređenju i gradnji, NN br. 76/07

SUMMARY

The paper examines the possibilities for public participation in decision-making in environmental matters, whose normative regulation in Croatia is currently experiencing significant developments. These developments are the result of entry into force of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (June 2007), the new Environmental Protection Act (November 2007), as well as the process of harmonization of the Croatian legal system with the European Community acquis. The preconditions in favor of greater possibilities for public participation in decision-making procedures in environmental matters are thereby created. However, Croatia will face a challenge far greater than the harmonization of its regulations with the Aarhus Convention and the Community directives: their implementation in practice, which will also depend on the level of public interest in environment.

Key words: public participation in environmental matters, Aarhus Convention, European Community, Environmental Protection Act

JAVNO DOBRO I PRIVATNI INTERES

SAŽETAK

Pitanje javnih dobara je sastavni dio suvremene ekonomske teorije. Kvaliteta javne usluge javlja se kao rezultat ispunjenih očekivanja i potreba građana. Ta očekivanja temelje se na spoznaji da se privatni interes može ostvariti u stabilnom okruženju za korištenje javnih dobara. Stoga javno dobro treba biti kvalitetno i efikasno distribuirano uz minimalni trošak. U radu će najprije biti analitički izložen pojam javnog dobra, njegova povijesna perspektiva, podjela, namjena, te tipologija i komparacija sa privatnim dobrima. Treće poglavlje objašnjava principe upravljanja javnim dobrom, naglašava negativne eksterne efekte, „slobodne jahače“ i tržišni neuspjeh kao glavne prepreke upravljanju javnim dobrom, dok četvrto poglavlje obrađuje problematiku suradnje javnog i privatnog sektora na primjeru Velike Britanije i Hrvatske u okviru primjene javno – privatnog partnerstva u navedenim zemljama. U zaključku će se na temelju proučene situacije i argumentiranih slučajeva iz prakse iznijeti konačni komentar postojećeg stanja i prijedlozi za modifikaciju i poboljšanje učinkovitosti upravljanja javnim dobrima i suradnje javnog i privatnog sektora. Svrha rada je ukazati na potrebu stava prema privatnom interesu, na način da ga se promatra a kao opće zadovoljstvo pojedinca koje može potaknuti javni sektor da kontinuirano i kvalitetno pruža svoje usluge.

Cilj je rada spoznati i analizirati međusobnu suradnju javnog i privatnog sektora; usmjeriti uporabu javnih dobara na ispunjenje društvenih potreba, te steći okvirne smjernice za njihovu modifikaciju sa svrhom poboljšanja cjelokupne ekonomske

učinkovitosti; ukazati na stajalište da privatni interes može biti produkt kvalitetnog javnog djelovanja.

Ključne riječi: javno dobro, privatni interes, suradnja javnog i privatnog sektora, javno – privatno partnerstvo

JEL klasifikacija: 410, 490

1. UVOD

Rasprava o djelovanju javnog sektora i ostvarenju privatnog interesa uvijek je donosila kontradiktorna mišljenja. Platon je prvi, u viđenju svoje idealne države antičke Grčke, prepoznao potrebu da se zagarantira da privatni interesi neće doći u konflikt sa blagostanjem zajednice (The Republic, Book II., Ch X., British Columbia Civil Liberties Association, 1991). U prošlih nekoliko desetljeća je država preuzimala odgovornost za pružanje usluga u javnom sektoru koje su uključivale zdravstvo, obrazovanje, promet, civilnu zaštitu i drugo. Danas je taj naglasak stavljen na deregulaciju i privatizaciju.

2. JAVNO DOBRO – DEFINICIJA I NAMJENA

S ekonomskog stajališta, javno dobro je svako dobro koje ima karakteristike nekonkurentnosti i neisključivosti – korištenje dobra od strane jednog pojedinca ne isključuje i ne zakida drugoga u korištenju istoga. U stvarnosti ne postoji takvo dobro koje je apsolutno nekonkurentno i neisključivo. Paul Samuelson i Pero Jurković javnim dobrima smatraju sva dobra koja služe većem broju korisnika, čije su koristi dispergirane po cijeloj društvenoj zajednici, bez obzira žele li ga neki pojedinci upotrebljavati ili ne i što je vrlo važno, to su ona dobra gdje uključivanje novog korisnika ne

smanjuje zadovoljstvo postojećih i njihov dotadašnji stupanj korištenja (Jurković, 2002., Samuelson, 1992.). Autori Buchanan, Kaul, Mendoza i Foldvary su se složili oko interpretacije javnog dobra na način da su javno dobro definirali kao dobro koje ima potencijala da bude javno ukoliko njegovu ponudu i potražnju definiraju političke institucije (Buchanan, 1968.); ukoliko se odlikuje neisključivim i nekonkurentnim beneficijama (Kaul i Mendoza, 2003.); te ukoliko je to dobro korišteno od barem dvije osobe u isto vrijeme (Foldvary, 1999.). Iznimku u definiranju javnih dobara predstavlja teoretičar Richard Musgrave, koji pojam javnoga dobra opisuje izrazom društvene potrebe ili društvenog dobra (Musgrave, 1993.).

2.1. Povijesna perspektiva javnih dobara

Nekada je državnim organizacijama prioritet bila nacionalna sigurnost i mir, pa cjelokupan sustav opskrbe javnim dobrima nije dobro funkcionirao, jer su državna sredstva bila usmjerena na financiranje ratova, te su zanemarene temeljne potrebe građana. U XIII. stoljeću država je ignorirala i zanemarivala potrebe građana za zdravstvenim uslugama, vodom, mjestom stanovanja, te ostalim temeljnim životnim uvjetima. Razvojem feudalizma u XVIII. stoljeću, vladari zemalja zapadne Europe preusmjerili su glavninu državnih izdataka na financiranje ratova – najviše izdataka je imala Velika Britanija, dok Francuska nije niti mogla namaknuti dovoljno sredstava da pokrije osnovne troškove obrane. XIX. stoljeće karakterizira snažan razvoj industrije i rapidan rast stanovništva. Promijenjena je cijela državna struktura – industrijski kapitalizam uzrokovao je omasovljenje radne snage, depopulaciju ruralnih područja te stvaranje urbanih aglomeracija (Desai, 2003.). Ponovni uspon država dogodio se u prvoj polovini XX. stoljeća – zbog demografske ekspanzije porasli su državni prihodi i rashodi, ali i očekivanja građana glede kvalitete opskrbe javnim dobrima.

Teorija javnih dobara doživljavala je promjene i svoj razvoj je bazirala na kritičkim stajalištima tadašnjih aktivnih ekonomskih

teoretičara, međutim, praktična primjena je poprimala oblike i prilagođavala se promjenama uvjetovanim političkim okolnostima. Sve ove probleme su analitički počeli razmatrati klasičari u svojim djelima u XIX. stoljeću, ali kristalnija stajališta su pedesetih godina XX. stoljeća iznijeli Richard Musgrave, Peacock i Paul Samuelson. Oni su rastuću ulogu države u upravljanju javnim dobrima vidjeli u tri činjenice (Desai, 2003.)

- 1) Otkriće preferencija građana – koja dobra oni kategoriziraju kao javna i koliko su za njih spremni platiti;
- 2) Izmjene političkih vlasti – svaki politički sustav donosio je različite odluke o načinu upravljanja dobrima;
- 3) Dodjela proizvodnje i distribucije dijela javnih dobara privatnom sektoru.

2.2. Klasifikacija dobara – javna i privatna dobra

Samuelson je izvršio klasifikaciju dobara na način da je dobra poput nacionalne obrane kategorizirao kao javna ili kolektivna, dok je dobra poput kruha svrstao u ne – javna, ili ona koja pripadaju pojedincu (Samuelson, 1992.). Međutim, u svojoj klasifikaciji on nije razmotrio sustav pristupa javnim dobrima. To je kasnije učinio, kritizirajući sve aspekte Samuelsonove teorije, Kenneth Goldin. On je, polazeći od pretpostavke da korisnici javnih dobara imaju mogućnost izbora kako će javno dobro biti distribuirano, iznio dva osnovna metodološka pristupa (Goldin, 1977.):

- Istovjetan pristup – ako je dobro klasificirano kao javno, tada mora biti distribuirano od strane države na način da bude svima jednako dostupno. Bitno je obilježje javnoga dobra da je trošak dodatnog korisnika jednak nuli.
- Selektivan pristup – javna dobra i usluge su prioritet državi zbog državnih rashoda za financiranje tih dobara, te zbog postizanja javnog interesa. Iako svi imaju jednako pravo korištenja, može se javiti situacija pretjeranog iskorištavanja ili kongestije javnoga dobra, pa je potrebno

pružiti veću količinu dobara i usluga. Kao posljedica se može javiti smanjena kvaliteta javne usluge i veći troškovi financiranja javnog dobra, pa je država primorana provesti selektivan pristup gdje će isključiti pojedine korisnike iz korištenja javnih dobara.

Opskrba javnim dobrima pripada samo i isključivo državi koja u ovom slučaju ima vrhovno i autoritativno pravo distribucije, dok privatna dobra korisnicima ustupa tržište po cijeni i količini određenima ponudom i potražnjom za tim dobrima.

Kada se dovode u pitanje bitna obilježja javnih i privatnih dobara, njihova razlika se može razmatrati samo kao „dvije suprotstavljene strane iste medalje“. Na osnovi takve polarizacije, može se izvesti zaključak da javna i privatna dobra razgraničavaju dva kriterija:

- 1) Kriterij konkurentnosti gdje dodatna potrošnja nekog pojedinca smanjuje/ne smanjuje potrošnju bilo kojeg drugog pojedinca;
- 2) Kriterij isključivosti gdje se iz potrošnje isključuju/ne isključuju oni koji ne pridonose financiranju ponude tih dobara.

Tablica 1. Opća klasifikacija i tipologija dobara

Konkurentnost u korištenju ili potrošnji				
		<i>Konkurentno korištenje</i>		<i>Nekonkurentno korištenje</i>
Mogućnost isključenja	<i>Izvediva</i>	<u>Privatna dobra:</u> kruh, cipele	<u>Dobra s plaćanjem naknade:</u> kazalište, telefonske usluge, električna energija	
	<i>Neizvediva</i>	<u>Zajedničke zalihe:</u> riba u oceanima, podzemne vode	<u>Javna dobra:</u> nacionalna obrana, vatrogasci, policija	

Izvor: Petak, Z.: Javna dobra i političko odlučivanje, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001.

Temeljem dva razlikovna kriterija dobivene su četiri vrste dobara (Petak, 2001.):

- 1) Privatna dobra koja imaju značajke isključenja neplatiša iz korištenja tih dobara, te konkurentnosti potrošnje, što znači da kad neki pojedinac jednom potroši to dobro, više ga ne može potrošiti drugi.
- 2) Dobra s plaćanjem naknade karakterizira mogućnost isključenja neplatiša, ali i nekonkurentna potrošnja jer korisnost dodatnog pojedinca nije manja od postojećih korisnika.
- 3) Kod zajedničkih zaliha mogućnost isključivanja nije izvediva zbog nemogućnosti kontrole nad proizvodnjom tih dobara, ali im je potrošnja konkurentna.
- 4) Kod javnih dobara nije moguće primijeniti ni kriterij isključivanja, niti konkurentnosti.

Sam pristup javnim dobrima uvelike je uvjetovan od strane područja i sektora koji distribuiraju javno dobro i opskrbljuju građane:

- Okolina – glavni zadatak ovog područja je pružanje kvalitetne prirodne okoline i cjelokupna zaštita okoliša.
- Vlast – sržna aktivnost vlasti svake države je održati opću, političku i ekonomsku stabilnost zemlje. Uspostavom temeljnih resornih institucija, djelotvornim javnim djelovanjem i donošenjem vrhovnih odluka u korist javnog interesa, javni dužnosnici i nositelji javnih ovlasti mogu omogućiti optimalno zadovoljstvo svojih građana.
- Sigurnost – Svaki građanin želi se osjećati sigurno i zaštićeno na području u kojem živi, stoga je održavanje javnog reda i mira, prevencija sukoba i kriminala glavna aktivnost ovog područja.
- Zdravstvo – cilj je podići kvalitetu zdravlja populacije neke zemlje. Temeljna aktivnost zdravstva je iskorjenjivanje postojećih bolesti.

- **Obrazovanje** - obrazovanje omogućuje stjecanje znanja, vještina i vrijednosti koje su potrebne ljudima da kvalitetno i uspješno pridonesu ostvarenju radnih i društvenih uloga.

Problem teorije javnih dobara ne ističe se toliko u klasifikaciji, koliko u izboru pristupa korištenja, koji može uzrokovati razlike u količini distribucije javnih dobara, kao i diversifikaciju njihove kvalitete.

Mnogi ekonomski stručnjaci koji podržavaju egalitarističke vrijednosti i ravnopravan pristup javnim dobrima mogu doći u konflikt sa pobornicima individualizma u ekonomskoj teoriji zbog razilaženja u mišljenjima. Walter Blum i Harry Kalven su neki od teoretičara koji su pokušali pomiriti ove dvije misaone struje sa tvrdnjom da pravda podrazumijeva jednake mogućnosti, te da te mogućnosti nalažu da „igrači počinju od istog starta, da bi igra bila pravedna“ (Blum i Kalven, 1954.), ali njihov pokušaj nije se pokazao uspješan.

3. UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA

Da bi upravljanje javnim dobrima od strane države bilo kvalitetno i efikasno, ona svoje upravljanje mora regulirati državnim aktima i propisima na način da javna dobra zaštiti od svih negativnih učinaka i potencijalnih oštećenja.

Zakonska regulativa i propisi su samo inicijalni okvir i ciljane smjernice za praktičnu primjenu upravljanja javnim dobrima, gdje država svojim interventnim mjerama regulira ekonomske aktivnosti, sektore i poduzeća.

3.1. Nositelji javnih dužnosti i njihova funkcija u očuvanju javnog interesa

Javni interes je pitanje opće stabilnosti i blagostanja neke zemlje na zadovoljstvo svih njenih građana. U tom se smislu vlada pojavljuje kao instrument unaprjeđenja društvene zajednice i povećanja njenog ukupnog blagostanja.

Javni interes se često dovodi u kontradiktorni odnos sa privatnim ili pojedinačnim interesom u ekonomskoj teoriji: privatni interes angažiranih vladinih dužnosnika kao upravitelja javnog sektora se očituje u tome da se oni mogu ponašati poput menadžera u privatnom sektoru, te da su vođeni uskim konceptom osobnog interesa – bogatstvom, slavom i moći. S obzirom da kao profesionalni upravitelji državne uprave javni dužnosnici imaju vitalnu ulogu u društvenoj zajednici, oni su se prema izvršavanju svojih dužnosti obvezni odnositi s visokim stupnjem integriteta. Javni dužnosnici moraju, prije svega, biti vođeni etičkim principima u svojim profesionalnim aktivnostima, te moraju poštivati prava građana, te slijediti demokratske vrijednosti sa istom efikasnošću kojom omogućuju opskrbu javnih dobara.

Da bi organi vlasti postigli i održali navedenu dosljednost i odgovornost, trebaju poštivati osnovna načela javnog djelovanja (Office of the Higher Representative. 2001.):

- Nesebičnost – nositelji javnih funkcija trebaju donositi odluke u korist javnog interesa, a ne da bi sebi priskrbili materijalnu i finansijsku korist;
- Integritet – ne smiju biti podložni vanjskom utjecaju, koji može utjecati na obavljanje njihovih dužnosti;
- Objektivnost – odluke se moraju donositi u skladu sa zaslugama i postignućima;
- Odgovornost – donositelji odluka su odgovorni javnosti za donošenje svojih odluka i za sve njihove posljedice;
- Otvorenost – organi vladi moraju biti transparentni, dostupni i otvoreni javnosti;

- Iskrenost – imaju dužnost obznaniti javnosti svaki element ključan za donošenje odluke;
- Vlastiti primjer – svoje djelovanje moraju potkrijepiti i poticati načela javnog djelovanja.

Da bi se navedena transparentnost postigla, potrebno je javnosti pružiti mogućnost uvida u vladine informacije, te je potrebno stvoriti okvir koji omogućava vladinom djelovanju i dokumentima da budu otvoreno pregledani.

3.2. Problemi upravljanju javnim dobrima - slobodni jahači, eksterni efekti i tržišni neuspjesi

Prilikom upravljanja javnim dobrima, država se može susresti s nekim od problema – postoje situacije kada određena poduzeća i sektori svojim direktnim utjecajem ometaju ili u potpunosti onemogućavaju državi pružanje javnih dobara i usluga. Država dolazi u tu situaciju kada se javlja nemogućnost da ona svojom autoritativnom sposobnošću uspostavi vlasnička prava.

Temeljni problemi koji narušavaju društveno optimalnu proizvodnju su:

- 1) «Slobodni jahači» («Free Rideri») – pojedinci koji koriste javna dobra, a ne plaćaju ih;
- 2) Eksterni efekti - aktivnosti koje uzrokuju korist ili štetu drugih, a s tim da drugi ne plaćaju za tu aktivnost, ili im se ne pokriva trošak te aktivnosti (Samuelson, 1992.);
- 3) Tržišni neuspjeh („market failure“) – situacija koja se javlja kao rezultat kada cijena dobara i usluga ne reflektira prave troškove njihove proizvodnje i potrošnje (Decanio i Tietenberg, 2007.).

Slobodni jahači znaju da oni neće biti isključeni iz korištenja javnoga dobra, bez obzira doprinose li njegovu financiranju ili ne. Nemoguće je tražiti plaćanje cijene za korištenje javnog a dobra od svakog korisnika pojedinačno, a neplatiše ne mogu biti isključeni od korištenja, pa uživaju u njegovu korištenju, sve dok to financiraju

drugi. Moguće su neke od opcija koje bi djelomično riješile problem slobodnih jahača:

- Alternativne mogućnosti proizvodnje javnih dobara koje imaju karakteristiku isključivosti (npr. uvođenje kabelaške televizije);
- Pritisak društva – moguće je djelomično isključenje slobodnih jahača iz zajednice na način da im se prekinu određeni kontakti sa društvom u kojemu žive.

Isto tako, javljaju se ozbiljni problemi kada privatni sektor stvara eksterne efekte. Ekonomska teorija smatra da suradnja i ekonomska razmjena između dviju strana mora biti obostrano zadovoljena. Međutim, sudionici ekonomskih transakcija mogu uzrokovati pozitivne ili negativne eksterne efekte, a ne snose troškove i koristi tih efekata, već to snose treće osobe koje ne sudjeluju u navedenoj ekonomskoj transakciji. Eksterni efekti mogu biti:

- a) Negativni – njihova proizvodnja uzrokuje negativne posljedice za okolinu, pa je društvena granična korisnost od potrošnje javnoga dobra manja od privatne granične korisnosti. To znači da je dobro više iskorišteno od onoga koliko bi bilo društveno optimalno. Stoga će bez državne intervencije javno dobro biti podcijenjeno.
- b) Pozitivni – djelovanje jednog subjekta indirektno uzrokuje koristi trećima.

Postojanje eksternih efekata se može ukloniti sporazumom među stranama koje ih uzrokuju. Najčešći tip sporazuma je prešutan sporazum u političkim procesima. Vladini dužnosnici koji predstavljaju građane donose zakone i propise o zaštiti javnih dobara, a ti zakoni mogu poprimiti formu kontrole i regulacije. Drugi tip sporazuma je pogodbeni sporazum gdje se pojedinci mogu nagoditi kako da efektivno ishode eliminaciju eksternalija bez državne intervencije.

U uvjetima postojanja slobodnih jahača i eksternih efekata, tržište je slabo i neefikasno, pa je potrebna intervencija države koja će

mjerama regulative, porezima, subvencijama ili uspostavljanjem vlasničkih prava vratiti narušenu ravnotežu.

Osim slobodnih jahača i eksternih efekata, prepreke u upravljanju javnim dobrima se mogu javiti i u obliku tržišnog neuspjeha u onim poduzećima i sektorima kod kojih je on prepoznat. Stoga država poduzima regulativne mjere sa ciljem suzbijanja navedenih problema. Državne intervencije obuhvaćaju širok opseg regulacijskih, fiskalnih i poreznih postupaka koji uzrokuju promjene prava i odgovornosti društvenih subjekata.

Tri su oblika državne intervencije (Kesner – Škreb, 2003:289):

- Financijska pomoć
- Regulacija
- Izravne državne investicije u dobra i usluge.

Da bi državna intervencija bila efikasna, potrebno je prije njene primjene dobro proučiti sve troškove i koristi koje ona donosi. To se može najbolje vidjeti provedbom cost – benefit analize (Jurković, 2002), koja analizom troškova (cost) i koristi (benefit) uspoređuje sve prednosti i nedostatke potencijalnog poduzeća u koje država planira ulagati. Ona može pomoći u donošenju ispravne odluke i korekciji projekta. Nakon toga, intervenciju treba ciljano usmjeriti na ona poduzeća i privredne grane kojima je pomoć stvarno potrebna.

Neki od oblika državnih intervencija na tržištu su sljedeći:

- Unakrsne potpore – reduciraju se troškovi sektora u jednoj regiji na način da se povećaju određeni porezi sektorima u drugoj regiji;
- Direktni proračunski izdaci za ciljane narušene sektore;
- Preuzimanje većinskog vlasništva i kontrole države nad nekim sektorom;
- Uvozno – izvozne restrikcije;
- Kontrola cijena

Tablica 2. Tržišni neuspjesi i državna intervencija

Naziv tržišnog neuspjeha	Primjer tržišnog neuspjeha	Najčešći oblik državne potpore
Javno dobro	Svjetonici, ulična rasvjeta, javni radio i televizija	Država izravno pruža uslugu
Primjereno (društveno značajno) dobro	Programi cijepljenja, osnovno obrazovanje	Subvencioniranje ili potpuno financiranje
Ekonomije obujma	Monopolska i oligopolska tržišta	Pomoć poduzećima koja ulaze na tržište
Pozitivni vanjski učinci	Razvoj i istraživanje onečišćenja	Subvencioniranje, oporezivanje, regulacija
Negativni vanjski učinci		
Nepotpune ili asimetrične informacije	Mala i srednja poduzeća teško dolaze do kredita	Subvencioniranje kamate, jamstva, informativni centri
Nefleksibilnost na tržištima rada	Minimalna nadnica	Snižavanje doprinosa, subvencioniranje zapošljavanja
Smanjena mobilnost faktora	Rad i kapital teško sele u nerazvijena područja	Povećanje kvalitete infrastrukture
Otežano prilagođivanje promjenama na tržištu	Poduzeće ili sektor koji treba restrukturirati	Pomoć pri izlasku s tržišta
Inozemne subvencije	Pomoć domaćoj industriji radi inozemnog subvencioniranja proizvoda	Subvencije, pregovori u WTO-u

Izvor: Kesner – Škreb, M.: Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2002. godine, Financijska teorija i praksa br.3., Institut za javne financije, Zagreb, 2003., str. 291, prema European Commission, 1999.

Regulacijom se smatraju državni zakoni i propisi kojima država kontrolira ponašanje poduzeća (Samuelson, 1992.). Njome ona sustavno upravlja ekonomijom na način da izravno ili neizravno usmjerava i regulira proizvodnju i potrošnju dobara i usluga. U većini tržišnih gospodarstava glavni i temeljni problem je postojanje monopola i oligopola, pa je prisutna težnja da tu država bude pozvana da svojom interventnom politikom zaštititi interese svojih građana. Ključne značajke regulacije su transparentna konkurencija i odgovornost korisnika.

Osim regulativnim mjerama, država nedostatke privatnog sektora može riješiti potporama poput subvencija, poreznih olakšica, povoljnih kredita. Poduzeća s teškoćama tako dobivaju bespovratna sredstva koja im omogućuju buduće visoke stope rasta. Takva poduzeća postaju «budući pobjednici», a državna potpora im je poslužila za oporavak i rehabilitaciju. Međutim, unatoč postizanju općeg blagostanja i revitalizaciji poduzeća, državne potpore imaju i svoje negativne strane. One imaju takvo obilježje da snižavaju cijene i potiču prekomjernu potrošnju resursa, te čine proizvode domaćih proizvođača konkurentnima. Mogu narušiti tržišnu konkurenciju među poduzećima jer automatski diskriminiraju one koji na tržištu djeluju bez državne pomoći.

Stoga država, osim ciljanog usmjeravanja potpora mora odrediti i granicu do kada tu potporu pružati i u kojem iznosu. To može postići:

- Rješenjima privatnog sektora na način da potakne fuzije poduzeća kojima će internalizirati eksternalije;
- Državnim rješenjima, gdje će porezima, potporama i regulacijom stvoriti efikasno i profitabilno tržište.

Na taj način će se postići zadovoljavajući rezultati u sanaciji «bolesnih» poduzeća, te će se uspjeti održati zadovoljavajuća tržišna konkurencija. Isto tako, država mora naći najbliže efikasan način da izdvajanja preusmjeri na one sektore kojima je to stvarno potrebno, te da ta izdvajanja ograniči količinski i vremenski na razinu gdje će navedeni sektor dalje moći samostalno opstati.

4. JAVNI I PRIVATNI SEKTOR – OČEKIVANJA, ISKUSTVA, PROJEKTI I SURADNJA

Ekonomska znanost pretpostavlja da se svi povode za vlastitim željama – naši motivi su ono što objašnjava naše postupke. Milton Friedman, dobitnik Nobelove nagrade iz područja ekonomije, naglasio je: „Svaki pojedinac služi svom vlastitom privatnom interesu. Mnogi velikani prošlosti su služili svom privatnom interesu, baš kao i mnogi nesretni škrtrice.“ (Machan, 1987.).

Temelj rasprave o privatnom interesu vezano je uz stajalište da je čovjek egoistično i racionalno biće vođeno vlastitim interesom prilikom odluke o privatnim, ali i o javnim dobrima. Tako mikroekonomska teorija opisuje čovjeka pomoću tri aksioma (Jones i Cullis, 2003.):

- Pojedinac je racionalan,
- Pojedinac je egoističan,
- Egoizam se pojavljuje u obliku ekonomskog samointeresa u usko definiranom pojmu.

Privatni interes od eksploatacije javnih dobara ostvaruje se u svim segmentima života: javno dobro dostupno je pojedincu uvijek i svugdje, u neograničenim količinama, a samom besplatnom uslugom od korištenja javnoga dobra pojedinac ostvaruje korist. Tri su vrste beneficija koje se očituju neisključivošću i nekonkurentnosšću, a istodobno uzrokuju usavršavanje kvalitete ponude javnih dobara:

- Redukcija rizika – mnoga javna dobra stvaraju pogodnosti prilikom reduciranja ili potpune eliminacije rizika kada rizik predstavlja «javno zlo». Na primjer, redukcija zračenja izazvanog efektom staklenika reducira rizik globalnog zatopljenja za sve stanovnike Zemlje.
- Povećanje kapaciteta proizvodnje javnih dobara – znanje je okvirni primjer: obrazovanje povećava nacionalne kapacitete i mogućnosti, te također potiče mogućnosti postizanja globalnog znanja.

- Direktno postizanje korisnosti – na primjer, siromaštvo je jedan od problema kojima se bavi država, pa njegovom redukcijom svi mogu steći korisnost i spoznaju iz saznanja da je siromaštvo reducirano.

Tablica 3. Klasifikacija pogodnosti koje pružaju javna dobra

Tip pogodnosti	Redukcija rizika	Kapaciteti	Korisnost
Međunarodni doseg	Redukcija klimatskog rizika od globalnog zatopljenja	Državne vladajuće institucije	Održavanje bioraznolikosti
Regionalni doseg	Redukcija kiselih kiša	Regionalne vladajuće institucije	Zaštita šuma ili jezera
Pogodnosti dostupne svima	Eliminacija rizika od bolesti	Stvaranje globalnog znanja	Spoznaja o redukciji siromaštva
Ograničene pogodnosti	Redukcija incidencija izazvanih bolestima	Istraživanje neplodne poljoprivrede i suše	Spoznaja da je neka bolest rasprostranjena u maloj mjeri
Korisnost dostupna javnosti	Zaštita od sukoba	Održavanje javnog reda i mira	Mir i sigurnost

Izvor: Morrisey, O., te Velde, D.W., Hewitt, A.: Defining International Public Goods: Conceptual Issues, Overseas Development Institute, London, 2007., <http://www.earthsummit2002.org/es/issues/GPG/ODI.rtf>

U međusobnoj kooperaciji i djelovanju vladinih dužnosnika kao upravitelja javnog sektora, te pojedinaca i tržišta kao nositelja privatnog interesa, postoje obostrana očekivanja:

- Javni sektor očekuje od privatnog:
 - da poštuje norme i propise o zaštiti javnih dobara
 - da se prema javnim dobrima odnosi odgovorno i korektno, izbjegavajući štetne indirektno efekte
 - da poštuje propisane standarde/ciljeve
 - da ne iskorištava ili ne monopolizira postojeću situaciju
 - da propisno i indirektno, putem poreza, plaća eksploataciju javnih dobara
- Privatni sektor očekuje od javnog:
 - da osigura nesmetano i povoljno korištenje javnih usluga
 - da relocira resurse u svrhu stvaranja povoljne konkurentske gospodarske situacije
 - da utječe na stvaranje novih tržišnih struktura antimonopolskom politikom
 - da napusti politiku korištenja mekog proračunskog ograničenja koja dovodi do netransparentnog subvencioniranja (Ott, 2000.).

Da bi se postigla, zadovoljila i održala postojeća očekivanja, te da bi se u konačnici ostvario privatni interes, privatni i javni sektor često udružuju svoje napore u svrhu ostvarenja međusobne suradnje. Stoga oni ulaze u zajedničke financijske inicijative. Tri su vrste zajedničkih projekata (Graham, 2001.):

- **Samostalno financirani projekti (*free-standing projects*)** – privatni sektor poduzima projekt, a troškovi će biti pokriveni naknadom za korištenje javne usluge od strane krajnjeg korisnika. Privatni interes je ostvaren na način da privatni sektor dobiva potpuno pokriće troškova, a po završetku projekta, produkt rada postaje javno dobro koje opet pojedinci besplatno koriste.
- **Zajednička ulaganja (*joint ventures*)** – privatni i javni sektor sudjeluju u organizaciji i snošenju troškova

podjednako, ali privatni sektor ima punu kontrolu nad projektom, čime se i tu ostvaruje privatni interes.

- **Prodane usluge javnom sektoru** – privatni sektor prodaje javne usluge. Primjer je privatizirani doktor medicine, koji naplaćuje zdravstvene usluge koje bi pojedinac u javnoj zdravstvenoj ustanovi mogao ostvariti besplatno.

Prilikom suradnje javnog i privatnog sektora mogu se pojaviti situacije:

- a) Kada je privatni interes usklađen sa javnim – time se može doprinijeti znatnom reduciranju troškova. Na primjer, u velikoj Britaniji, mnoge privatne tvrtke opskrbljuju javne zatvore svojim uslugama (jedna od usluga je i da svoje djelatnike zapošljavaju kao zatvorske nadzornike i čuvare), te dobro tretiraju zatvorenike jer im je to u tržišnom interesu – na taj način je zadovoljen javni interes jer su zatvorenici dobro zbrinuti, te je izjednačen s privatnim interesom koji je tvrtka ostvarila smanjujući svoje troškove poslovanja (Sturgess, 2008.).
- b) Kada postoji javno dobro/javna usluga sa reputacijom tržišne vrijednosti – privatne tvrtke mogu biti motivirane, da prilikom ustupanja svojih usluga javnom sektoru, ponude besplatno i usluge koje nisu ugovorene, te si tako osiguravaju povjerenje javnosti i veću potražnju za njihovim proizvodima.
- c) Kada su zaposlenici privatnog sektora motivirani profesionalnom etikom – njihov privatni interes dolazi do izražaja kada se oni brinu o ishodu projekta njihove tvrtke sa javnim sektorom, jer se tako brinu i o svojim primanjima.

4.1. Projekti suradnje: javno – privatno partnerstvo

Sve intenzivniji napredak društva stvara nove, zahtjevnije i kvalitetnije potrebe građana za javnim dobrima i uslugama. Javnom sektoru je stoga potrebna pomoć da bi te rastuće potrebe ispunio.

Javno – privatno partnerstvo je obećavajući oblik takve suradnje javnog i privatnog sektora gdje se iskazuje određeni interes s obje strane. Ovo partnerstvo kombinira prednosti oba sektora, te predstavlja alternativu privatizaciji. Interes javnog sektora temelji se na brzom i kvalitetnom pružanju usluge građanima, dok je interes privatnog partnera profitabilno ulaganje u javne objekte koje nije njihovo vlasništvo, ali im omogućuje ulaganje i angažiranje vlastitih kapaciteta sa ciljem poboljšanja životnog standarda. Do sada su se javne potrebe namirivale iz državnog proračuna, međutim, snažnim razvojem poduzetništva, nastale su i želje privatnih poduzetnika za ulaganjem u javni sektor.

Javni i privatni sektor već dugi niz godina posluju po jednom tradicionalnom obrascu gdje su točno definirana prava i obveze svakog sektora, pa se zna dogoditi da oni ne žele izlaziti iz dosadašnjeg okvira poslovanja i ulaziti u kompleksnije odnose. Javni sektor se boji da će privatni sektor iz takvog odnosa samo nastojati maksimizirati svoju korist, dok privatni smatra da su određeni pristupi javnoga sektora samo dodatni teret.

Ovo partnerstvo obuhvaća dvije dimenzije (Gulija, 2004.): strateška razina se odnosi na koordiniranje političkih ciljeva i određivanje prikladnih uloga svakog partnera, a operativna se bavi realizacijom i provedbom predviđenih projekata. Odabir najpovoljnijeg privatnog partnera se vrši prema propisima o javnoj nabavi, čime se osigurava izbor najpovoljnijeg i najkvalitetnijeg partnera.

Tri glavna uvjeta koja idu u prilog stvaranju javno – privatnog partnerstva su (Gulija, 2004.):

- 1) Kriza, koja treba biti široko prepoznata prije nego što se partneri upuste u ovaj oblik suradnje.
- 2) Pojedinci ili grupa mogu prepoznati propuštene prilike za optimiziranje korištenja nedostatnih resursa, pa se javljaju „podržavatelji“ koji omogućavaju stvaranje partnerstva.
- 3) Pokretači – aktivisti koji će spojiti partnere.

Faktori koji pridonose trajnom javno – privatnom partnerstvu su sljedeći:

- Smanjenje troškova lokalnih jedinica vlasti i povećanje kreditnog potencijala;
- Smanjenje opterećenja poreznih obveznika zbog veće efikasnosti privatnog sektora;
- Bolja kvaliteta opskrbe bez povećanja poreza ili korisničkih naknada;
- Generiranje novih izvora dohotka, poticanje industrijskog razvoja, te bolje usmjeravanje javnih sredstava
- Tvrtka razvija svoju lokalnu i nacionalnu reputaciju zbog pružanja kvalitetnih usluga, te time ona nastoji zadržati povjerenje javnosti (Sturgess, 2008.)
- Javni sektor posjeduje imovinu koja je financirana od strane države, a u suradnji sa privatnim sektorom postiže pogodnosti jer privatni sektor poznaje potrebe kupaca.

Nedostaci u stvaranju uspješnih javno – privatnih partnerstva:

- Obostrano nepovjerenje i nedostatak razumijevanja interesa;
- Nepostojanje informacija na lokalnoj razini;
- Postojeće zakonske i institucionalne prepreke za stvaranje kvalitetnih javno – privatnih odnosa.

4.1.1. Iskustvo Velike Britanije

Razvoj javno – privatnog partnerstva u Velikoj Britaniji potaknut je željom vladajuće strukture da državnu potrošnju drži pod kontrolom, ali proračunskim motivima koji su iskazani manjkom sredstava za investicije u javni sektor. Tako je 1992. godine pokrenut model

„Privatne financijske inicijative“ (PFI)¹⁰⁷, koji se od ostalih javno – privatnih partnerstva razlikuje u tome što i privatni partner angažira svoja financijska sredstva u realizaciji projekata – privatni partner projektira, gradi, financira i upravlja građevinom za javni sektor (npr. škola, bolnica, željezničko – cestovna veza). PFI model obuhvaća različite projekte - od malih projekata, poput 100.000 £ vrijedne opskrbe škole u Littlehamptonu, do 4 milijarde £ vrijednog projekta željezničko cestovne veze (Graham, 2001.).

Tablica 4. Neki od PFI projekata javno – privatnog partnerstva u Velikoj Britaniji

Projekt	Vrijednost projekta (mil. £)
Željezničko cestovna veza	4,178
Potporni cestovni pravac – Birmingham	450
Sveučilišna bolnica – London	404

Izvor: Graham, A.: Graham, A: The Private Finance Initiative (PFI), House of Commons Library – research paper 01/117, 2001.

Kvaliteta PFI – a se ogleda u njegovoj pomoći vladajućoj strukturi da poveća javne investicije kroz veće kapitalne izdatke, uz istovremeno održavanje čvrstog fiskalnog položaja. Sukladno tome, PFI ostvaruje efektivne uštede i veću novčanu vrijednost javnih usluga, nego što to mogu ostvariti projekti koji su tradicionalno ovisni o upravi javnoga sektora (Graham, 2001.).

¹⁰⁷ Eng. Private Finance Initiative – model uveden od strane vlasti Velike Britanije sa ciljem zbližavanja partnerskih odnosa privatnog i javnog sektora (Graham, 2001.)

4.1.2. Primjenjivost iskustava na Hrvatsku

Hrvatska se sve više suočava s porastom potreba za uslugama javnog sektora. Budući je suočena sa proračunskim ograničenjima, nužno je smanjiti javnu potrošnju i opterećenje gospodarstva. Stoga bi trebalo pristupiti sklapanju ugovora o javno – privatnom partnerstvu. Vlada Republike Hrvatske je donošenjem Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno – privatnog partnerstva (Narodne novine, 2006.) definirala primjenu i realizaciju projekata javno – privatnih partnerstva.

Prema navedenoj Smjernici, u Hrvatskoj su prihvaćena dva oblika javno – privatnog partnerstva, temeljenih na engleskom modelu:

- Koncesijski model (eng. Build Operate Transfer – BOT) gdje privatni partner pruža uslugu krajnjim korisnicima pod kontrolom javnog partnera, a naknada privatnom partneru sastoji se od nametnute pristojbe krajnjim korisnicima i od subvencija državnih tijela (Šinković, Klarić, 2007.).
- Model Privatne financijske inicijative.

Tako je u Varaždinskoj županiji je u svibnju 2006. godine počela sanacija i obnova zgrade Županijske palače u Varaždinu i to prema u Hrvatskoj jedinstvenom i prvi put primijenjenom modelu javno-privatnog partnerstva (Šinković, Klarić, 2007.). Međutim, ovom modelu je potreban dugoročan razvoj i sagledavanje brojnih mogućnosti koji će u konačnici rezultirati time da se javni interes stavi iza privatnih motiva. Okvirne vrijednosti u tome trebaju biti vladina djelovanja. To uključuje dugoročni strateški pogled na javno – privatno partnerstvo, baziran na društvenim vrijednostima, a ne na vrijednostima privatnoga sektora.

5. ZAKLJUČAK

Korisnici javnih dobara danas vrše komparacije dostupnih javnih dobara: zainteresirani su za ona javna dobra gdje njihova korisnost prelazi cijenu koju oni plaćaju za ta dobra. Građani žele čišći zrak, perspektivno obrazovanje, sigurne prometnice i naprednu medicinu uz najniži trošak, međutim, to u stvarnosti nije lako izvedivo, jer za unaprijeđenje kvalitete javnih dobara država treba dodatna financijska sredstva, a može ih namaknuti jedino povećanjem izdataka građana.

Neuspjeh vlade da uspješno alocira javna dobra može ogledati u sljedećim situacijama:

- Krivi izbor potencijalnih sektora gospodarstva kojima će država usmjeriti državne potpore rezultirat će smanjenom ekonomskom efikasnošću i stvaranju nelojalne konkurencije;
- «Slobodni jahači» i negativne eksternalije oštetit će državni proračun zbog povećanih izdvajanja za sanaciju oštećenih javnih dobara;
- Mogu se pojaviti ograničenja u napretku u tehničkoj i proizvodnoj efikasnosti u odgovarajućim industrijama;
- Može postojati želja države da se ekonomski ishodi javnog sektora stave iza potreba građana;
- Vladino vodstvo može biti nekompetentno u donošenju potrebnih razvojnih strategija – problem nastaje kada se radije koncentriraju na odabir kratkoročnih, nego dugoročnih razvojnih strategija.

Zakonska regulativa je samo inicijalni i teoretski okvir za zaštitu javnih dobara. Prepoznavanje problematičnih područja je temeljno polazište u državnim intervencionističkim aktivnostima. Uspjeh regulativnih mjera očituje se u efikasnosti prepoznatih problema i područja gdje treba intervenirati, te u adekvatnoj alokaciji potrebnih resursa u ta problematična područja.

Nacionalna politika može poslužiti privatnom interesu kroz sljedeće aktivnosti:

- Povećanje povrata na investicije;
- Umrežavanje i povezivanje regija sa ciljem minimiziranja regionalnih političkih utjecaja;
- Ponuda javnih dobara uz najniži mogući trošak;
- Poslovanje u javnom sektoru učiniti sposobnim da se prilagodi promjenjivim tržišnim uvjetima i neočekivanim prilikama;
- Kvalitativno i kvantitativno obogatiti ponudu javnih dobara.

Privatni interes se najefektivnije može ostvariti u primjeni javno – privatnog partnerstva. Da bi javno – privatno partnerstvo bilo uspješno, treba postojati kompatibilnost ciljeva javnog i privatnog sektora kao i stabilna pravna i politička okolina.

U Hrvatskoj je razvoj javno – privatnog partnerstva tek u začetku. Donošenjem Smjernica pružen je okvir za njegovu primjenu, ali ovo je tek prvi korak u razvoju strateške suradnje. Zakonsku regulativu trebalo bi urediti na način da se jasno definiraju propisi koji bi uklonili sve nedostatke iznesene u Smjernicama. Propisi bi se trebali pozabaviti sljedećom problematikom:

- Pojednostavljivanja procedure sklapanja javno – privatnih projekata;
- Državnih potpora i pomoći koja bi iz proračuna bila usmjerena na projekt, kao i osnivanje fondova za financiranje javno – privatnog partnerstva;

Kroz ovakve i slične oblike suradnje, javni i privatni sektor mogu ostvariti niz uspjeha, koji su rezultat obostrano uloženog truda: privatni sektor poznaje tržište, preferencije kupaca i strategije kako uspješno alocirati određenu javnu uslugu, dok javni sektor koristi uložena znanja privatnog sektora da bi javna dobra i usluge što kvalitetnije alocirao.

Kvalitetnim upravljanjem javnim dobrima smanjit će se ostvarenje privatne koristi i interesa, ali će se višestruko povećati učinkovitost i djelovanje javnog sektora u alokaciji javnih dobara, te minimizirati i potpuno iskorijeniti mogućnost zloporabe privatnog interesa.

LITERATURA

1. Agencija za promicanje izvoza i razvoja, www.apiu.hr
2. Blum, W., Kalven, H.: The Uneasy Case for Progressive Taxation, Stanford Law Review, Vol. 6, No. 3, 1954.
3. Buchanan, J. M.: The Demand and Supply of Public Goods, Rand McNally & Company, Chicago, 1968.
4. Conflict of Interest and public sector interests, British Columbia Civil Liberties Association, 1991, <http://www.bccla.org/positions/political/91conflictinterest.html>
5. Decanio, S., Tietenberg, T.: „Market failure“, Encyclopedia of Earth. Eds. Cutler J. Cleveland, Washington, D.C.: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment, 2006.
6. Desai, M.: Public Goods: A Historical Perspective, Oxford University Press, USA, veljača, 2003.
7. Finlayson, J. A.: The what and why of public – private partnerships, Policy Perspectives, Vol. 9, No. 1, Business Council of British Columbia, 2002.
8. Goldin, K.: Equal access vs. Selective access: A critique of public goods theory, Public Choice, Vol.29, Num. 1/March, 1977, Springer Netherlands.
9. Graham, A: The Public Finance Initiative (PFI), House of commons library – research paper 01/117, 2001.
10. Griffith Jones, S.: International Financial Stability and Market Efficiency as a Global Public Good, Providing Global Public Goods, Oxford Scholarship Online Monographs, 2003.
11. Gulija, B.: Javno – privatno partnerstvo, Euroscope – Bilten Europskoga dokumentacijskog centra, br.13., 2004., www.imo.hr/europa/publics/euroscope
12. Institut za javne financije www.ijf.hr
13. Jelčić, B.: Javne financije, Zagreb, Informator, 1997.
14. Johnson, J.: Public Service Private Interest? – Cases from the Australian Energy Market, Asian Journal of Public Administration, Vol. 21, No. 2, 1999., www.sunzi.lib.hku.pdf

15. Jones, P., Cullis, J.: «Neuspjeh pojedinca i analiza socijalne politike», Financijska teorija i praksa 27 (2), Zagreb, 2003.
16. Jurković, P.: Javne financije, Masmmedia, Zagreb, 2002.
17. Kaul, I., Mendoza, U.: Advancing the Concept of Public Goods, Oxford University Press, USA, veljača, 2003.
18. Kesner – Škreb, M.: «Pojmovnik – javna dobra», Institut za javne financije, www.ijf.hr
19. Kesner – Škreb, M.: Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2002. godine, Financijska teorija i praksa br.3., Institut za javne financije, Zagreb, 2003.
20. Kesner Škreb, M.: Pojmovnik – regulacija tržišta, Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/pojmovnik/regulacija_trzista.htm
21. Machan, T.: Public Choice Theory: Not the Whole Story, The Freeman, Vol. 37, No. 39, Foundation for Economic Education, 1987. <http://www.fee.org/publications/the-freeman/article.asp?aid=2289>
22. Morrissey, O., te Velde, D.W., Hewitt, A.: Defining International Public Goods: Conceptual Issues, Overseas Development Institute, London, 2007.
23. Nacionalno vijeće za konkurentnost, Stručna skupina «Pravna država sukladna EU», http://nvk.multilink.hr/dokumenti/121_Pravna%20dr%C5%BEava%20sukladna%20EU.pdf
24. Office of the Higher Representative www.ohr.int,
25. Ott, K. Et al.: Ekonomika javnog sektora: stanje, problemi i moguća rješenja, Newsletter br.4/2000, Institut za javne financije, Zagreb, 2000.
26. Owen – Smith, J.: Science in the Private Interest: Has the Lure of Profits Corrupted Biomedical Research?“, 2004, http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3860/is_200407/ai_n9418580/pg_1
27. Private Interests vs. Public good, Governance Dimensions of Regulatory Frameworks for Private Sector Infrastructure

- Development, Proceedings of an ADB/OECD Seminar, Asian Development Bank, Švicarska, 1998.
28. Rahman, A., Eldrige, D.: Seeking a conceptual explanation of the growth of the public sector employment beyond current reform parameters, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, No. 6, 1997.
 29. Ravlić, S.: Eponimizacija u društvenim znanostima: Merton i sociologija eponimizacije, *Društvena istraživanja*, br.6, Zagreb, 2006.
 30. Samuelson, P., Nordhaus, W.: *Ekonomija*, „Mate“, Zagreb, 1992.
 31. Sandler, T.: *Regional Public Goods: Demands and Institutions*, University of Southern California, Los Angeles, USA, 2002.
 32. Smith, R. et al: Communicable disease control: a ‘Global Public Good’ perspective, *Health Policy and Planning*, Oxford University Press, 2004.
 33. Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, Narodne novine br. 98/2006., Zagreb, 2006.
 34. Sturges, G.: Tapping the hidden power of private companies, *South China Morning Post*, www.serco.com/instituteresource/institute/articles/tappinghidden.asp
 35. Šinković, Z., Klarić, M.: Javno privatno partnerstvo, *Elektronički Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, br. 1 – 2/2007., Šibenik, 2007.
 36. The Institute of Public Administration of Canada, www.ipac.ca
 37. Vugrin, M.: Definiranje pojma javno dobro, *Geodetski vestnik* br.49/2005 – 3, str.316, http://www.geodetski-vestnik.com/49/3/gv49-3_416-423.pdf
 38. Williams, W.: Lessons from Adam Smith: Private Interest Public Good, *Capitalism Magazine*, listopad, 2003.
 39. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine br. 117/01., 197/03. i 92/05.

40. Zakon o vlasništvu, Narodne novine br. 77/1999, Zagreb, 1999.

SUMMARY

The issue of public goods is an integral part of contemporary economic theory. Quality of public service is expressed as a result of fulfillment of expectations and needs of citizens. Those expectancies are based on a cognition that private interest can be accomplished in favorable ambience for exploitation of public goods. Therefore public good should be distributed quality with minimal cost. The paper first exposes the concept of public good, its historical perspective, allocation, purpose, typology and comparison with private goods. Third chapter bands the principles of managing public goods, describes negative extern effects, „free riders“ and market failure as the main barriers of public goods management, while fourth chapter describes the problem of public and private sector's mutual collaboration on the examples of Great Britain and Croatia, in the framework of use the public – private partnerships in the mentioned countries. The conclusion sets out the comment of present situation and the recommendations for the improved managing of public goods. Paper's purpose is to point out the need of stance to the private interest, on a manner that it is observed as an individual's satisfaction which can motivate public sector to provide its services quality. The aim of paper is to analyze mutual collaboration between public and private sector; to direct the use of public goods to the accomplishment of social needs and to achieve main directions for their modification with the aim of improving economic efficiency; to point out the stance that the private interest can be a product of quality public activities.

Frane Staničić, dipl. iur.

IZVLAŠTENJE: SUKOB JAVNOG I PRIVATNOG INTERESA

SAŽETAK

U radu ćemo analizirati razvoj instituta izvlaštenja kroz povijest, te ćemo odgovoriti na dva pitanja: što je izvlaštenje i kakve vrste izvlaštenja postoje. Analizirat ćemo povijesni razvoj izvlaštenja na prostoru Republike Hrvatske od 1852. godine i recepcije austrijskog Općeg građanskog zakonika pa do danas važećeg Zakona o izvlaštenju. Posebnu pažnju posvetit ćemo prikazu razvoja pojedinih instituta – korisnika izvlaštenja, naknade za izvlaštenu nekretninu, te sudske zaštite prava prijašnjeg vlasnika nekretnine. U posljednjem dijelu rada će se posebno analizirati pozitivno opće zakonodavstvo Republike Hrvatske o izvlaštenju, uz kritički osvrt na određena, po nama neprimjerena, zakonodavna rješenja. U radu će se pokazati da se kod instituta izvlaštenja, koje se provodi isključivo u javnom interesu, ustvari radi o sukobu između prava pojedinca na neotuđivost vlasništva i javnog interesa u kojem privatni interes nužno uzmiče pred javnim.

Ključne riječi: izvlaštenje, korisnik izvlaštenja, naknada, sudska zaštita, opće dobro.

JEL klasifikacija: K, Pravo i ekonomija, K2, Regulatorno i poslovno pravo, Upravno pravo

1. UVOD

Izvlaštenje je iznimno složen institut koji zadire u jedno od osnovnih obilježja tržišnog gospodarstva, pravo vlasništva, koje je dvostruko zaštićeno: ustavom i zakonima. Ustav Republike Hrvatske (dalje URH) tako propisuje u čl. 48. st. 1. : «Jamči se pravo vlasništva».¹⁰⁸ Ali, kada ne bi bilo moguće u određenim, iznimnim, slučajevima¹⁰⁸ zadrijeti u to, osnovno, pravo, postalo bi nemogućim izvršiti određene neophodne radove koji su od općedruštvenog interesa, posebno u današnjem globaliziranom svijetu u kojem je jedna od najvažnijih, gotovo bismo se usudili reći, ovisnosti, potreba za što bližim i lakšim pristupom bilo zdravstvenim uslugama, bilo željeznicama, cestama, autocestama, školama itd. U mnogo slučajeva bi provođenje općekorisnih radova, bilo nemoguće bez ovog instituta koji je zato iznimno važan u djelovanju bilo koje javne vlasti koja ga koristi kao moćan alat za rješenje problema kada privatni vlasnik, namjerno ili nenamjerno, sprječava daljnji razvoj javnih službi. Kod nas, izvlaštenje je odavno prisutno, s različitim načinima uređenja, a danas je uređeno Zakonom o izvlaštenju¹⁰⁹ (dalje ZI).

2. OPĆENITO O IZVLAŠTENJU

Sukob javnog i privatnog interesa je odavno prisutan, te je jasno da je izvlaštenje često jedini institut pomoću kojega je javna vlast mogla izvršiti određene općekorisne radove i protiv volje pojedinca. Već je rimsko pravo poznavalo restrikcije i oduzimanje vlasništva iz razloga općeg dobra, te koncept privatnog vlasništva kroz povijest još od

¹⁰⁸ «Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.» čl. 50. st. 1. URH.

«Pravo vlasništva i drugih stvarnih prava mogu se protiv vlasnikove volje oduzeti ili ograničiti samo pod pretpostavkama i na način određen zakonom.» čl. 1. st. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

¹⁰⁹ NN 9/94, 35/94, 112/00 114/01 i 79/06.

Hamurabija do Francuske revolucije nije bio u potpunosti nepovrediv (Seidl-Hohenveldern, 1958:542). Moramo naglasiti da su se za ovaj institut u našem pravu koristila dva izraza, izvlaštenje i eksproprijacija, ovisno o vremenskom razdoblju, ali će se u radu koristiti izraz „izvlaštenje“, osim kod citiranja, budući da više odgovara duhu hrvatskog jezika.

Kod nas ga je među prvima pokušao definirati Krbek na sljedeći način: „oduzimanje ili ograničenje određenog imovinskog prava posebnim aktom državnog organa (obično upravnim aktom) radi opće svrhe uz jednovremeno davanje odgovarajućeg prava nekom drugom licu, i to po pravilu uz naknadu (odštetu).“ (Krbek, 1958:36). Ovdje bismo naveli još nekoliko definicija izvlaštenja u cilju njegovog lakšeg razumijevanja:

„Kod izvlaštenja radi se baš o tome, da točno određeno imovinsko pravo koje je prikladno za izvođenje neke javne svrhe prelazi iz imovinske sfere jednog subjekta prava u imovinsku sferu drugog subjekta prava.“ (Meyer, 1868:3).

„... oduzimanje ili opterećivanje zemljišta ili drugih prava na istima, kada je takva mjera potrebna za provođenje određenog javnog pothvata, putem upravnog akta uz naknadu.“ (Jellinek, 1934:402).

„Izvlaštenje je izraz koji se pojavljuje u substancijalno istom obliku u svim europskim jezicima; najmanje je tristo godina star. Možemo ga definirati kao „uskrtu nekog prava vlasništva.“ (Worley, 1947:25)

„Eksproprijacija se definiše kao akt javne uprave kojim ona nalaže pojedincu da joj ustupi potreban deo svoga nepokretnog imanja u opštem interesu, a uz pravilnu i prethodno utvrđenu naknadu.“ (Kostić, 1938:372).

„promjena oblika vlasništva, izvršena u javnom interesu, na prijedlog reprezentanta javnog interesa, provedena u zakonom predviđenom (upravnom ili sudskom) postupku uz davanje naknade prijašnjem vlasniku, pri čemu predmet tog postupka čini oduzimanje nepokretnih stvari.“ (Salma, 1987:3);

Iz navedenih definicija slijedi zaključak da je za postupak izvlaštenja ključna podjela vlasništva u bilo kojem društvu u kojem se taj

postupak provodi. Mora postojati javno i privatno vlasništvo inače je postupak nemoguć. Bez diferencijacije vlasničkih odnosa, nema ni izvlaštenja.

Sažeto, izvlaštenje¹¹⁰ je zahvat državne vlasti u pravo privatnog vlasništva autoritativnim aktom državnog organa uz pravičnu naknadu¹¹¹ koji je određen zakonom, a taj zahvat se provodi zbog općeg interesa koji mora nedvojbeno biti utvrđen, uz nemogućnost ostvarivanja općeg interesa na neki drugi, manje invazivan način. Možemo dakle zaključiti da je za postupak izvlaštenja potrebno zadovoljiti sve ove pretpostavke¹¹². Općenito, provođenje izvlaštenja je znak da se ekonomski i općedruštveni interesi nisu mogli spojiti pa je javna vlast posegla za nepopularnim, ali neophodnim instrumentom.

Što se vrsta izvlaštenja tiče, možemo reći da u cijelom ovom razdoblju postoje dvije¹¹³ osnovne vrste izvlaštenja: potpuno, kada pravo vlasništva prelazi s jednog subjekta prava na drugi, i nepotpuno, kada se pravo vlasništva samo ograničava, bilo za stalno osnivanjem služnosti, bilo vremenski ograničeno.

¹¹⁰ „U pravnoj teoriji postoji niz promišljanja o teoretskoj prirodi izvlaštenja (eksproprijacije). Od najvažnijih možemo istaknuti sljedeća: a) izvlaštenje (eksproprijacija) kao prinudna kupovina, gdje suglasnost volja kao inače bitan sastojak ugovora o prodaji nadomješta zakon, b) izvlaštenje kao dvostrano obvezni odnos, i c) izvlaštenje (eksproprijacija) kao javnopravni odnos sui generis, kod kojega se prema publicističkom shvaćanju akt o eksproprijaciji uzima kao jednostrani akt javne (državne) vlasti koji konstitutivno djeluje.“ (Brstilo, 2002:35 i 36).

¹¹¹ O pravičnoj naknadi za izvlaštenu nekretninu vidi: (Ćirković, 1979), (Đerđa, 2005) i (Scachter, 1984).

¹¹² Tako Đerđa navodi slijedećih 5 pretpostavki: postojanje imovine u privatnom vlasništvu, zakonska određenost izvlaštenja, utvrđivanje interesa društvene zajednice za stjecanje konkretne nekretnine, nemogućnost pribavljanje konkretne imovine na način blaži po vlasnika te isplata naknade za izvlaštenu nekretninu. (Đerđa, 2005:477)

¹¹³ Privremeno izvlaštenje, odnosno privremeno uzimanje u posjed ne smatramo izvlaštenjem u punom smislu.

3. PRAVNO UREĐENJE IZVLAŠTENJA U HRVATSKOJ OD 1852. GODINE DO DANAS.

U ovom razdoblju izvlaštenje su uređivali razni zakoni, a zbog promjene povijesnih i političkih okolnosti je područje Hrvatske promijenilo više državnopravnih uređenja. U razdoblju od 1852. – 1918. godine Hrvatska se nalazila u Habsburškoj Monarhiji, kasnije Austro-ugarskoj Monarhiji, u kojoj je vladala heterogenost zakona i naredaba koji su uređivali izvlaštenje. Možemo ga podijeliti na dva podrazdoblja, prvo u kojem su izvlaštenje uređivali austrijski Opći građanski zakonik (dalje OGZ) i austrijski zakoni uz naredbe za provedbu tih zakona, i drugo, nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe, u kojem su izvlaštenje primarno, uz ranije austrijske zakone i naredbe, uređivali zajednički hrvatsko-ugarski zakoni i autonomni hrvatski zakoni.

Zatim, u razdoblju od 1918. – 1941. godine Hrvatska se nalazila u Kraljevini SHS¹¹⁴, kasnije Kraljevini Jugoslaviji, u kojoj je također vladala heterogenost zakona koji su uređivali izvlaštenje budući da su zakoni iz ranijeg razdoblja ostali na snazi kao pravni propisi, a zakoni Kraljevine Srbije nisu se protegnuli na područje nove države. Nije postojao jedinstveni opći zakon koji bi uređivao izvlaštenje na području cijele Kraljevine Jugoslavije.

U ratnom razdoblju 1941.-1945. godine, NDH je proglasila svoj zakon o izvlaštenju.

U razdoblju od 1945. – 1991. godine izvlaštenje je uređeno na dva načina te moramo razlikovati dva podrazdoblja: prvo do donošenja Ustava iz 1974. godine, u kojemu je izvlaštenje bilo uređeno saveznim zakonima, i drugo, nakon 1974. godine, kada je nadležnost za uređivanje izvlaštenja prešla u okrilje republika.

¹¹⁴ Formalnopravno, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca nastala je tek 1921., usvajanjem tzv. Vidovdanskog Ustava.

U ova dva podrazdoblja dolazi i do novosti u pogledu nadležnosti za provođenje postupka; prvo karakterizira naglasak na vanparnični postupak i sudsku proceduru, a u drugom je naglasak na upravnom postupku u smislu sporazumijevanja strana pri provođenju izvlaštenja, a sudski postupak ostaje korektiv u slučaju osporavanja utvrđene naknade za izvlaštenu nekretninu.¹¹⁵

U posljednjem razdoblju, nakon osamostaljenja Republike Hrvatske, izvlaštenje je uređeno najprije preuzimanjem republičkog Zakona o eksproprijaciji, a zatim ZI, te još nekim posebnim zakonima.

3.1. Izvlaštenje u habsburškoj/austro-ugarskoj monarhiji

3.1.1. Uređenje izvlaštenja do hrvatsko-ugarske nagodbe

Prvi zakon koji je u ovom razdoblju uređivao izvlaštenje bio je OGZ, koji je izvlaštenje uređio §. 365. koji glasi: „Kad ište općeno dobro, mora član države ustupiti uz primjerenu naknadu i samu potpunu vlasnost stvari kakove“ (Opći građanski zakonik, 1899:152)

Zatim, izvlaštenje su uređivali brojni posebni austrijski zakoni, koji su se doticali izvlaštenja u pojedinim svojim odredbama (npr. Rudarski zakon iz 1854. godine¹¹⁶).

Za provođenje izvlaštenja izdana je Naredba¹¹⁷ kraljevske zemaljske vlade od 21. travnja 1857. godine, br. 3578. koja je određivala postupak izvlaštenja prema OGZ-u, a koristila se i kod izvlaštenja prema posebnim zakonima.

¹¹⁵ Kasniji razvoj izvlaštenja u drugoj Jugoslaviji približio se rješenjima iz ranijeg razdoblja Kraljevine Jugoslavije.

¹¹⁶ *Zemaljsko vladni list za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, razdjel I., kom. XXI. br. 215. iz 1854. godine.

¹¹⁷ *Zemaljsko-vladni list za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju.*, razdjel prvi, svezak prvi, komad XVIII. br. 82. iz 1857. godine.

3.1.2. Uređenje izvlaštenja nakon hrvatsko-ugarske nagodbe

3.1.3. Hrvatsko-ugarski zajednički zakoni

Nabrojiti ćemo neke najvažnije hrvatsko-ugarske zajedničke zakone koji su uređivali izvlaštenje: Zak. čl. LV. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o izvlastbi iz 1868. godine¹¹⁸, Zak. čl. XLI. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o izvlastbi iz 1881. godine¹¹⁹ – dalje Zakon o izvlastbi, njegove dvije¹²⁰ novele i Zak. čl. XXIII. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o pravu na vodu iz 1885. godine¹²¹.

3.1.4. Hrvatski autonomni zakoni

Najvažniji autonomni zakoni koji su uređivali izvlaštenje: Zakon o izvlastbi nekretnina u gradu Zagrebu iz 1876. godine¹²² (dalje ZINGZ), Zakon o vodnom pravu iz 1891. godine¹²³, Zakon ob uređenju bujica iz 1892. godine¹²⁴, Zakon o komasaciji zemljišta iz

¹¹⁸ *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. IV., br. 6. iz 1869. godine.

¹¹⁹ *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XVI., br. 55. iz 1881. godine.

¹²⁰ Zak. čl. VII. Zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o nadopunjenju zakonskog članka XLI. : 1881. o izvlastbi iz 1898. godine (*Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. VIII., br. 48. iz 1885. godine) i Zakonski članak XXV. o preinačenju i dopunjenju zakonskog članka XLI. : 1881. u svrhu izvlazbe zemljišta na morskoj obali iz 1914. godine (*Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. V., br. 9. iz 1914. godine).

¹²¹ *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. VIII., br. 48. iz 1885. godine.

¹²² *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. 36., br. 94. iz 1876. godine.

¹²³ *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. V., br. 6. iz 1892. godine.

¹²⁴ *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XI., br. 85. iz 1895. godine.

1902. godine¹²⁵, Zakon o izvlastbi nekretnina u gradu Osijeku iz 1906. godine¹²⁶, Zakon o nuždnim prolazima iz 1906. godine¹²⁷ i Zakon o izvlastbi u gradu Zemunu iz 1914. godine¹²⁸.

3.2. Izvlaštenje u Kraljevini SHS/Jugoslaviji

U Kraljevini SHS je jedan od najvažnijih prioriteta bilo rješavanje agrarnog pitanja u koju svrhu je donesen jedan od najvažnijih propisa «stare» Jugoslavije – Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme iz 1919.^{129,130}

Izvlaštenje prema Prethodnim odredbama za pripremu agrarne reforme bliže je nacionalizaciji budući da se zemljište dodjeljivalo za obradu zemlje¹³¹, a izvlaštenje je institut koji, u pravilu, služi za podizanje infrastrukture i usmjeren je prema točno određenoj osobi –

¹²⁵ *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. IX., br. 43. iz 1902. godine.

¹²⁶ *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 2. iz 1906. godine.

¹²⁷ *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 26. iz 1906. godine

¹²⁸ Zakonom o izvlastbi u gradu Zemunu, proglašenog u *Sborniku zakona i naredaba valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. 16., br. 95. iz 1914. godine, kao i Zakonom o izvlastbi nekretnina u gradu Osijeku ustvari se protezalo važenje Zakona o izvlastbi nekretnina u gradu Zagrebu na gradove Osijek (1906. godine) i Zemun (1914. godine).

¹²⁹ Službene novine 11/19.

¹³⁰ Prethodne odredbe su u svom čl. 9 nalagale:

- izvlaštenje svih velikih posjeda na teritoriju Kraljevine SHS,
- da će se dijelovi izvlaštenih površina dati onim državljanima, koji se bave obrađivanjem zemlje, a zemlje nemaju uopće ili je nemaju u dovoljnoj mjeri, i to toliko, koliko mogu sami sa svojom obitelji obrađivati...

¹³¹ Kasnije je bila zabranjena eksproprijacija nekretnina u svrhu poljoprivredne obrade. Tako se, među ostalim u presudi Upravnog suda Hrvatske br. Us-1274/1982-2 od 3. ožujka 1982., kojom je presuđeno da se opći interes ne može utvrditi za podizanje voćnjaka, ističe: „Po članu 1. stav 4. zakona o eksproprijaciji nekretnina se ne može eksproprijirati u svrhu poljoprivredne obrade.“

vlasniku nekretnine, a ovdje to nije bio slučaj, što je odlika nacionalizacije. Napominjemo da je Vlada Kraljevine SHS ove Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme donijela i dijelom pod pritiskom situacije, budući je u velikom dijelu države u i nakon ratnog vihora podjela veleposjedničke zemlje bila nasilno izvršena pa je na neki način trebalo legalizirati zatečeno stanje.

Za izvlaštenu zemlju vlasnicima se plaćala odšteta, «odšteta bivšim vlasnicima u kotaru Subotica po katastarskom jutru prve i druge klase iznosila je tek 3.200 dinara» (Vrbošić, 1990:372).

Naglašavamo činjenicu da osobe koje su dobile izvlaštene zemljišne parcele zakonski nisu stekle pravo vlasništva, budući je buduća promjena vlasničkih odnosa trebala biti riješena zakonom. Dobivena zemlja nije se smjela otuđiti, založiti niti predati drugome u posjed jer je ta problematika tek trebala biti riješena zakonima (nikada nije bila riješena, op. a.).

Nakon donošenja prvog Ustava kraljevine SHS, mogućnost izvlaštenja bila je propisana čl. 22.: «Eksproprijacija privatne svojine u opštem interesu dopuštena je na osnovi zakona, uz pravičnu naknadu.»

Dakle, zakonom se moglo odrediti kada se može provesti izvlaštenje, ali uz pravičnu naknadu i samo kada je to bilo od općeg interesa

Cjelokupno zakonodavstvo Kraljevine SHS, tj. kasnije Kraljevine Jugoslavije bilo je heterogeno, može se reći nesređeno i nesistematizirano, pa tako i kod izvlaštenja, a zakoni koji su ga uređivali u cijeloj zemlji bili su: Građanski zakonik od 07. lipnja 1931. (odjeljak XI.), Zakon o iskorištavanju vodnih snaga od 30. lipnja 1931. (druga glava), Zakon o državnim putovima i Zakon o nedržavnim putovima (Kostić, L. M., 1938:374).

U Kraljevini Jugoslaviji, uz gore spomenute, mnogo je posebnih zakona uređivalo materiju izvlaštenja, a ponajviše oni koji su se ticali agrarne reforme. Uz prethodno spomenute Prethodne odredbe tako npr. Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posjedima iz

1931.¹³², a izvlaštenja su se doticali i zakoni koji su uređivali druga područja. Tako npr. §. 51. Financijskog zakona za 1931./32.¹³³, a slično se ponavljalo i u idućim godinama, zatim Zakon o eksproprijaciji za potrebe gradnje željeznice od 15. 01. 1880. sa izmjenama i dopunama 12. 06. 1884. i 31. 12. 1909., koji nije vrijedio u cijeloj državi itd.

U Kraljevini Srbiji, pa zatim i u novoj državi dugo je vrijedio Zakon o zauzimanju privatnih nepokretnih dobara za opštenarodnu potrebu pored naknade za ista (eksproprijacija) od 15. marta 1866. god., - sa izmenama i dopunama od 17. januara, 1896. god. (Dalje Zakon o zauzimanju). Taj zakon je neizmijenjen vrijedio sve do 30. ožujka 1931. kada je donesen Zakon¹³⁴ o izmjeni propisa §. 1. gornjeg zakona (ova je odredba određivala korisnike izvlaštenja i obvezu isplate naknade za izvlaštenu nekretninu).

3. 3. Izvlaštenje u FNRJ i SFRJ

Možemo podijeliti uređenje izvlaštenja u FNRJ i SFRJ u dva razdoblja: razdoblje u kojem ga je uređivao savezni zakon i razdoblje nakon ustavnih izmjena iz 1974. kada je njegovo uređivanje prešlo u nadležnost republika i pokrajina koje su donosile svoje zakone o izvlaštenju, pa je tako i SR Hrvatska donijela svoj Zakon o eksproprijaciji (dalje ZESRH).

¹³² Službene novine 142-47.

¹³³ „Dozvoljava se eksproprijacija privatne svojine i ustanovljenje službenosti na teret privatne svojine na nepokretnostima u cilju nameštanja i održavanja vodova za sprovođenje električne struje na korist državnih, oblasnih, opštinskih, kao i drugih preduzeća opšte koristi, koja za to dobije koncesiju. Određivanje naknade sopstvenika oduzetog ili opterećenog dobra ceniće se po postupku koji je propisan za druge slučajeve eksproprijacije privatne svojine u onom delu države gde se ekspropisano dobro nalazi.“

¹³⁴ Službene novine 125-38.

Za ovaj institut je, prema Salmi, u početnom razdoblju karakteristično „da se ona po svojoj funkciji i nekim obilježjima približava nacionalizaciji. Naime, prema Ustavu FNRJ iz 1946. predviđena je mogućnost ograničavanja ili oduzimanja privatnog vlasništva u općem interesu, i to na osnovi zakona, koji je mogao odrediti slučajeve u kojima će se odrediti naknada i u kojima neće, kao i kriterije za utvrđivanje visine naknade ... što je obilježje nacionalizacije ...“ (Salma, 1987:16).

U drugom razdoblju dolazi do evolucije pojma općeg interesa prema evoluciji planskog urbanističkog razvoja, pri čemu se jak naglasak baca na pravično obeštećenje vlasnika i na zaštitu njegovih interesa, kako osobnih, tako i egzistencijalnih, što je ostvareno oblikom i visinom naknade.

Prve norme koje su u socijalističkoj Jugoslaviji uređivale izvlaštenje bile su sadržane u Osnovnom zakonu o eksproprijaciji¹³⁵ iz 1947. godine (dalje OZE) koji je kao savezni zakon vrijedio na cijelom području Jugoslavije¹³⁶. Osnova za zakonodavno uređenje instituta eksproprijacije bila je odredba tadašnjeg Ustava FNRJ iz 1946¹³⁷.

Na dan 28. ožujka 1957. stupio je na snagu novi Zakon o eksproprijaciji¹³⁸ (dalje ZE) koji se znatno razlikovao od dotadašnjeg OZE ne samo po načelima postupka i određivanju visine naknade, te organizaciji postupka odlučivanja o izvlaštenju, nego i po tome što su se ovim zakonom uveli novi pravni instituti u tadašnji

¹³⁵ Službeni list FNRJ 28/47.

¹³⁶ Bila su donesena i: Uputstva za primjenu OZE (Službeni list FNRJ br. 85/48) i Uputstvo o postupku eksproprijacionih komisija pri procjenjivanju i utvrđivanju naknade za ekspropriranu imovinu (Službeni list FNRJ 14/50, 54/51 i 30/52).

¹³⁷ Prema čl.18. Ustava FNRJ privatno vlasništvo se može «ograničiti ili eksproprirati ako to traži opći interes, ali samo na temelju zakona. Zakonom će se odrediti u kojim će se slučajevima i u kojoj visini dati naknada vlasniku. Pod istim uvjetima mogu se zakonom nacionalizirati pojedine privredne grane ili poduzeća ako to traži opći interes.»

¹³⁸ Službeni list FNRJ 12/57.

jugoslavenski pravni sustav – administrativni prijenos prava korištenja zemljišta u društvenom vlasništvu u svrhu izgradnje i prodaja zemljišta putem javnog natječaja (na koji se nisu primjenjivale odredbe ZE, op. a.) (Krbek, 1958:).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji¹³⁹ izvršene su izmjene i dopune ZE da bi se on uskladio s novim Ustavom SFRJ iz 1963. i kasnije donesenim zakonima.¹⁴⁰

Nakon 1974., na području SR Hrvatske izvlaštenje uređuje republički ZESRH¹⁴¹ iz 1978. koji je imao svoje uporište u Ustavu SR Hrvatske iz 1974., prema kojem su se nekretnine mogle uz pravičnu naknadu izvlastiti ili se pravo vlasništva moglo ograničiti ako je to zahtijevao opći interes utvrđen na osnovi zakona.

Uz ove, opće zakone, izvlaštenja su se u pojedinim svojim odredbama doticali i neki posebni zakoni¹⁴² koje nećemo posebno obrađivati, ali moramo napomenuti da je, iako je načelno¹⁴³ bilo moguće samo izvlaštenje nekretnina, prema posebnim zakonima bilo i moguće izvlaštenje pokretnina i nekih prava.

3. 4. Izvlaštenje u Republici Hrvatskoj

¹³⁹ Službeni list SFRJ 8/68.

¹⁴⁰ Gotovo potpuno su izmijenjene glava II. (Utvrđivanje općeg interesa) i glava V. (Naknada za eksproprijiranu nekretninu: 1. visina naknade i 2. postupak za određivanje naknade), a dodana je nova glava VI. (Eksproprijacija kompleksa zemljišta za potrebe stambene i komunalne izgradnje).

¹⁴¹ NN 10/78, 5/80, 30/82 i 46/82.

¹⁴² Tako npr. Osnovni zakon o zaštiti spomenika kulture (Službeni list 12/65), Zakon o zaštiti spomenika kulture (NN 52/71), Zakon o zaštiti prirode (NN 54/76), Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima (NN 25/78), Zakon o šumama (NN 20/77), Zakon o vodama (NN 53/74 i 14/76).

¹⁴³ U ovom razdoblju bilo je moguće, prema općim zakonima koji su uređivali izvlaštenje, izvlaštenjem ograničiti vlasništvo pokretnih stvari i prava samo u razdoblju od 1947.-1957., a u razdoblju nakon 1957. do 1978. samo iznimno, a od 1978. to nije bilo moguće.

Nakon raspada Jugoslavije i nastanka suverenih republika, Republika Hrvatska otpočela je stvaranje vlastitog pravnog sustava. Velik dio zakona preuzet je iz ranijeg sustava i više ili manje prilagođen novom višestranačkom, demokratskom i tržišnom sustavu. Tako je preuzet i ZESRH, koji je bio na snazi dok nije donesen novi ZI 1994. godine. Dakako, ovaj zakon nije jedini koji uređuje izvlaštenje u Republici Hrvatskoj, ali u radu nećemo obraditi posebne zakone¹⁴⁴.

4. RAZVOJ INSTITUTA KORISNIKA IZVLAŠTENJA, NAKNADE I SUDSKE ZAŠTITE U POSTUPCIMA IZVLAŠTENJA

4.1. Korisnik izvlaštenja

U početku ovog razdoblja, uz određene iznimke (npr. Rudarski zakon je propisivao da «poduzetnik rudokopnje» može biti svaka pravna i fizička osoba), korisnik izvlaštenja mogla je biti samo država (i grad Zagreb prema ZINGZ), pri čemu se mora naglasiti da je značenje izraza „država“ variralo ovisno o zakonu. Tako je prema OGZ-u država bila Habsburška Monarhija, prema ZINGZ-u Kraljevina Hrvatska i Slavonija, a prema Zakonu o izvlastbi Ugarsko-hrvatsko kraljevstvo. Promjenu u načinu razmišljanja uveo je Zakon o izvlastbi koji je propisao da korisnik izvlaštenja može biti svaka pravna i fizička osoba.

¹⁴⁴ Tako npr. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03 i 157/03) koji propisuje u svom čl. 27. st. 3. da se na kulturnom dobru može provesti izvlaštenje, te to daljnje razrađuje u svom čl. 41., dakle, moguće je u Republici Hrvatskoj i izvlaštenje pokretnina, Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN 92/96, 92/99, 80/02 i 81/02), Zakon o javnim cestama (NN 180/04 i 138/06).

U Kraljevini Jugoslaviji, prema spomenutom Zakonu o zauzimanju, korisnici izvlaštenja mogli su biti: država, okrug, srez, općina, selo kao i privatne i druge pravne osobe kojima je zemaljskim zakonima bilo dano pravo izvlaštenja nakon što se vlasniku privatnog dobra za to dobro isplati naknada iz §§. 20. i 217. Građanskog zakonika, dakle nije bilo značajnijeg odstupanja u odnosu na prijašnje uređenje.

U liberalnom kapitalizmu je taj korisnik često bio pojedinac čiji je interes za jačanje vlastite gospodarske djelatnosti bio prepoznat kao legitiman razlog te mu se izlazilo u susret kao predlagачu, kao i kada bi država bila inicijator izvlaštenja. U socijalističkim zemljama nije bilo tako, u njima se javlja država kao opći predstavnik javnog interesa i, kao takva, inicijator izvlaštenja. Tako je u FNR Jugoslaviji OZE-om bilo određeno da korisnik izvlaštenja ne može biti «fizičko ili pravno lice građanskog prava» (Krbek, 1958:37.), već se izvlaštenje moglo vršiti samo za potrebe saveznih organa, ustanova i poduzeća, kao i za potrebe organa, ustanova i poduzeća narodnih republika, AP, AO i administrativno-teritorijalnih jedinica, kao i u korist zadruga, zadružnih i drugih organizacija radnog naroda (čl. 2.). Ovaj stav je preuzeo i kasniji savezni ZE, a i republički ZESRH nakon ustavnih promjena iz 1974., dok današnji ZI propisuje da korisnik izvlaštenja može biti svaka fizička i pravna osoba: „Izvlaštenje se može provesti u korist fizičke ili pravne osobe ...” (čl. 2.).

4.2. Naknada za izvlaštenu nekretninu

U austrijskom, ugarsko-hrvatskom, hrvatskom, jugoslavenskom (bilo kraljevskom, bilo socijalističkom) pravu i u komparativnom pravu poznata su dva osnovna oblika naknade: a) novčana i b) naturalna naknada¹⁴⁵. U početku evolucije ove institucije više se naginjala

¹⁴⁵ Zanimljivo je mišljenje koje daje Friedman, da postoje dvije vrste izvlaštenja – individualno i opće, te da se kod individualnog izvlaštenja naknada mora isplatiti

novčanoj naknadi dok se kasniji razvoj usmjeravao, prema vrsti objekta izvlaštenja, ka novčanoj ili naturalnoj naknadi. Također se u nekim pravima omogućava bivšem vlasniku da odabere oblik naknade. Tako se u našem pravu prema ZESRH, a i prema ZI, naknada za izvlaštenu nekretninu u pravilu određuje davanjem na ime naknade druge odgovarajuće nekretnine koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu kojom se vlasniku nekretnine omogućavaju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu. No, ako vlasnik nekretnine ne prihvati na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu ili je korisnik izvlaštenja ne može osigurati, onda se ona utvrđuje u novcu prema tržišnoj vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja ili u vrijeme sklapanja nagodbe. Iz navedenog se može iščitati «beneficirani stav zakona prema vlasniku eksproprijirane nekretnine zbog toga što je postupak uperen protivno njegovoj volji.» (Salma, 1987:9). Ovo stajalište nije pratio Osnovni zakon o eksproprijaciji koji je, prema Salminom mišljenju, a i našem, približio izvlaštenje nacionalizaciji svojom odredbom da se zakonom može propisati kada se ne daje naknada, a ni Zakon o zauzimanju Kraljevine SHS koji je također dozvoljavao mogućnost neisplaćivanja naknade.

Hrvatski autonomni zakon (ZINGZ) je propisivao da se odšteta, koja se isplaćivala u novcu, sastoji od „podpune vrijednosti nekretnine, koja se izvlašćuje, računajući amo pripadke (pertinencije) i plodove njezine“ (slično ovako i Zakon o izvlastbi). Potrebno je istaknuti da je izraz „podpuna vrijednost“ značio da se u vrijednost nekretnine ne može računati i posebna vrijednost (*pretium affectionis*) koju je nekretnina imala za vlasnika, dok se moguća činjenica da je nekretnina dio veće nekretnine uvažavala, pa se moralo obeštetiti vlasnika i iz razloga što bi njegova nekretnina nakon izvlaštenja jednog njenog dijela imala manju vrijednost. OGZ i ostali zakoni iz

vlasniku kao da je protiv njega donesen neki nezakoniti akt, dok se kod općeg izvlaštenja naknada ne bi trebala plaćati, a ako bi se isplaćivala, bila bi *ex gratia* (Friedman, 1953:213 i 209-11).

razdoblja do 1918. godine poznavali su „primjerenu“ ili „pravu i potpunu“ naknadu.

Naknada je, prema Zakonu o zauzimanju, mogla biti u novcu ili u zemlji. Visina naknade određivala se prvenstveno dogovorom stranaka u postupku, a ako se stranke ne bi mogle dogovoriti, određivao bi je vještak. Prema kasnijim tumačenjima zakona, zemljište se vlasniku moglo oduzeti tek nakon što bi naknada bila isplaćena u potpunosti, dok to u ranije doba nije bio slučaj.¹⁴⁶

Naknada za izvlaštenu imovinu prema OZE trebala je odgovarati prosječnoj prometnoj vrijednosti koju je ona imala na dan procjene, pri čemu se nije uzimala u obzir ni izgubljena dobit ni posebna vrijednost koju bi imovina mogla imati za vlasnika (*pretium affectionis*), niti eventualne investicije i popravci koje je vlasnik izvršio nakon što je izvršena zabilježba postupka izvlaštenja u zemljišnim knjigama.¹⁴⁷

Za izvlaštenu je nekretninu, prema ZE, trebalo isplatiti naknadu¹⁴⁸, koju isplaćuje korisnik izvlaštenja. Naknada se uz točno određene

¹⁴⁶ Za određena zemljišta naknada se nije trebala isplaćivati, tako npr. kada bi se izvlastilo općinsko zemljište za državne ili općenarodne potrebe na kojem nema nikakvih građevina niti kultura ili je pod šumom, dakle ne donosi općini nikakve prihode, nije se trebalo općini isplatiti nikakvu naknadu.

¹⁴⁷ Naknada za izvlašteno dobro mogla se davati u 3 oblika: 1. u novcu, 2. u obveznicama i 3. u davanju druge nekretnine u zamjenu za izvlaštenu.

¹⁴⁸ «ZE razrađuje vrlo detaljno (čl. 35-57) pitanje visine naknade. Pri tome razlikuje poljoprivredno zemljište (čl. 35), neplodno zemljište (čl. 36), zemljišta pod naročitom kulturom (čl. 37-40), zemljište pod šumom (čl. 41); tretira napose pitanje skidanja usjeva i sabiranja plodova (čl. 42), kao i pitanje zgrada i drugih građevinskih objekata (čl. 43-46); sadržava posebne odredbe o naknadi za građevinsko zemljište (čl. 47), za ustanovljenje služnosti (čl. 48), za ustanovljenje zakupa (čl. 49), za privremeno zauzimanje zemljišta (čl. 50). Naknada za ekspropriranu nekretninu određivala se prema njezinoj vrijednosti na dan pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji; a kad je korisnik eksproprijacije stupio u posjed eksproprirane nekretnine prije pravomoćnosti rješenja, prema vrijednosti nekretnine na dan stupanja u posjed (Prema našem mišljenju, ovdje je ležala velika mogućnost za zlorabe, op. a.). Načelno se naknada za nekretninu određivala i isplaćivala u novcu...» (Krbek, 1958:40 i 41).

uvjete mogla odrediti u drugom zemljištu umjesto u novcu, što je mogao predložiti korisnik izvlaštenja, a da bi se naknada isplatila na takav način na to je morao pristati raniji vlasnik izvlaštenog zemljišta.

Novelirani ZE uvodi novi institut, pravične naknade¹⁴⁹, za razliku od prethodnog ZE koji poznaje samo «naknadu». Uvođenjem ovog instituta prema Ćirkoviću (Ćirković, 1979) dograđuje se i unapređuje usklađivanje općeg i pojedinačnog interesa. Tako se odredbama glave V. više uzimao u obzir odnos ranijeg vlasnika prema objektu izvlaštenja¹⁵⁰, napustio se administrativni sustav određivanja naknade putem tarife, ali i tržišni sustav njenog određivanja, barem pri izvlaštenju građevinskog zemljišta¹⁵¹ jer novelirani ZE u čl. 32. st. 3. određuje: «Pri određivanju naknade za građevinsko zemljište neće se uzeti u obzir tržišna cijena koja se formira u prometu građevinskog zemljišta.». Naknada se isplaćivala u novcu, ali se nije preciziralo do koje se svote isplaćuje odmah u cijelom iznosu, a za razliku od prijašnjeg uređenja, naknadu u drugoj nekretnini mogao je predložiti i raniji vlasnik nekretnine (prije samo korisnik izvlaštenja). Visina naknade određivala se prema okolnostima u vrijeme donošenja prvostupanjske odluke o naknadi (ranije prema njenoj vrijednosti na dan pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju). Izmijenjeni zakon davao je mogućnost republikama da propišu bliža mjerila za određivanje naknade, što republike nisu iskoristile.

U glavi V. (Naknada za ekspropiriranu nekretninu), ZESRH je odstupio od dotadašnje prakse da se pri isplati naknade prednost daje

¹⁴⁹ « Za ekspropirisanu nepokretnost sopstveniku pripada pravična naknada » čl. 10. st. 1. ZE

¹⁵⁰ Tako se u presudi Vrhovnog suda Vojvodine – Gzz. – 44/76 od 22. studenog 1976. između ostalog ističe: «Kod određivanja naknade za ekspropisano zemljište mjerodavne su lične prilike ranijeg sopstvenika zemljišta, faktično stanje i njegov način korišćenja tog zemljišta.»

¹⁵¹ O izvlaštenju građevinskog zemljišta prema ZE vidi više u (Simonetti, 2004: 93-96) i u (Simonetti, 2008:27-28)

naknadi u gotovini¹⁵², a zadržao je institut pravične naknade. Zakon je u čl. 37. određivao da se naknada određuje u pravilu davanjem na ime naknade druge odgovarajuće¹⁵³ nekretnine (o tome koja je nekretnina «odgovarajuća» odlučivali su korisnik izvlaštenja i prijašnji vlasnik nekretnine, a ne državni organi (Crnić, 1983)). ZESRH je odstupio od odredaba noveliranog saveznog ZE i kod načina određivanja naknade, budući je određivao da se i za poljoprivredno i građevinsko zemljište naknada određuje na jednak način, dok je prema saveznom zakonu naknada za građevinsko zemljište bila povoljnija jer je sadržavala rentu koja se prema odredbama čl. 3. st. 2 Ustava SFRJ i 113. st. 3. Ustava SRH morala izdvojiti iz pravične naknade pa su se favorizirali oni vlasnici građevinskih zemljišta koja se po odredbama posebnih zakona smatraju građevinskim koji ih nisu koristili u poljoprivredne svrhe, dakle, i tada kad su ih ostavljali, ako je bila riječ o suštinski poljoprivrednim zemljištima, neobrađenim, u odnosu na one koji su ta zemljišta obrađivali (Crnić, 1983:199).

Kod davanja naknade prema ZI prednost se daje davanju druge odgovarajuće nekretnine, dakle, ostalo se na rješenjima iz ZESRH koji je odstupio od dotadašnje prakse da se prednost daje naknadi u gotovom novcu.

Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje ne prihvati ponuđenu naknadu u vidu druge nekretnine, ili je korisnik izvlaštenja ne može osigurati, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe.

¹⁵² Dakako, ZESRH nije ukinuo mogućnost davanja naknade u gotovom novcu u slučajevima kada dotadašnji vlasnik izvlaštene nekretnine ne bi prihvatio drugu odgovarajuću nekretninu ili je korisnik izvlaštenja nije mogao osigurati.

¹⁵³ „Pod odgovarajućom nekretninom podrazumijeva se zgrada odnosno stan, zemljište, poslovna zgrada ili poslovni prostor u istom mjestu ili općini odnosno zemljište u katastarskoj općini, kojom se prijašnjem vlasniku omogućavaju približno isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći ekspropiriranu nekretninu.» čl. 37. st. 2. ZESRH.

4.3. Sudska zaštita kod izvlaštenja

Sudska zaštita kod izvlaštenja je također prošla put razvoja u kojem su je najprije pružali redovni sudovi, kakvo je bilo uređenje prema zakonima koji su vrijedili u razdoblju od 1852.-1918. Prema tim zakonima bila je moguća žalba zbog postupovnih pogrešaka, ali ne i na iznos naknade (ZINGZ), dok je Zakon o izvlastbi omogućavao žalbu i zbog postupovnih pogrešaka i zbog visine naknade, te je omogućavao žalbu na Kraljevski apelacioni sud i zatim na Kraljevsku ugarsku kuriju, dok je ZINGZ dozvoljavao samo žalbu na Kraljevski stol sedmorice.

Nakon stvaranja Kraljevine SHS, premda su nastavili vrijediti prijašnji zakoni, moramo napomenuti da je o potrebi izvlaštenja prema Zakonu o zauzimanju odlučivao Državni savjet, ali su o sporovima glede procijenjene naknade odlučivali nadležni redovni sudovi (sreski, op. a.), protiv čijih je presuda nezadovoljna stranka imala pravo žalbe Kasacionom sudu.

Protiv akta o izvlaštenju, kojim se dozvoljavalo izvlaštenje, prema OZE nije bilo mjesta žalbi, no kako se radilo o upravnom aktu u smislu čl. 6. Zakona o upravnim sporovima¹⁵⁴ (dalje ZUS) bilo je moguće pokretanje upravnog spora pred nadležnim vrhovnim sudom. Pred vrhovnim sudom jer je tužena strana bila organ koji je potvrdio doneseni akt o izvlaštenju, a to je bila vlada narodne republike budući da su joj se akti o izvlaštenju podnosili na potvrdu kada su ih donijela niža tijela, ili Vlada FNRJ. Akt o izvlaštenju morao se dostaviti zainteresiranim osobama da bi one mogle iskoristiti svoje pravo pokretanja upravnog spora, a i da bi se moglo utvrditi je li spor pokrenut u roku.

Postupak izvlaštenja, prema OZE, provodile su sreske, odnosno gradske „eksproprijacijske komisije“. Dakle, najprije se donosio akt o izvlaštenju, zatim se provodio zakonom propisani postupak, a

¹⁵⁴ NN 53/91, 9/92 i 77/92.

zatim se donosilo rješenje o izvlaštenju, koje je komisija donosila nakon završetka usmene rasprave, posebno za svakog vlasnika.

Protiv rješenja komisije, nezadovoljna stranka mogla je u roku od 8 dana od njegova primitka izjaviti žalbu nadležnom okružnom sudu, protiv čijeg rješenja nije bilo mjesta žalbi, dakle koje je bilo pravomoćno.

Osnovni preduvjet za izvlaštenje je po ZE bilo utvrđivanje postojanja „općeg interesa za izgradnju objekta odnosno izvođenje drugih radova na toj nekretnini.“ ZE je posebno odredio određene slučajeve za koje je postojala presumpcija da u sebi uključuju i utvrđenje općeg interesa za izgradnju/izvođenje rada, a u ostalim slučajevima bilo je potrebno izdati posebno rješenje iz čl. 16. st. 1. ZE. Protiv rješenja o postojanju općeg interesa nije se mogla izjaviti žalba niti voditi upravni spor (Radanović i Poznić, 1957). Ako bi uz prijedlog za izvlaštenje bile podnijete potrebne isprave i ako su tim ispravama utvrđene potrebne činjenice, donosilo se rješenje o izvlaštenju. Protiv tog rješenja mogla se izjaviti žalba republičkom organu nadležnom za poslove financija, koji je donosio rješenje protiv kojega se mogao voditi upravni spor, budući da nije bio isključen odredbom ZE. Ovo je novina u odnosu na OZE, budući da je OZE u svom čl. 30. određivao da se protiv rješenja o izvlaštenju može izjaviti žalba na okružnom sudu, čije je rješenje bilo konačno, dakle nije bilo mjesta upravnom sporu.¹⁵⁵

Posebna komisija (predsjednik i tri člana) nakon pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju provodila je postupak za određivanje naknade i donosila rješenje o naknadi, a sastavljao ju je organ nadležan za donošenje rješenja o izvlaštenju. Rješenje o naknadi imalo je snagu ovršnog naslova, a nezadovoljna stranka nije mogla protiv tog rješenja izjaviti žalbu niti pokrenuti upravni spor, već se u roku od 30 dana od dostave rješenja o naknadi mogao podnijeti zahtjev da sud utvrdi naknadu. Po tom zahtjevu rješavao je sreski sud koji je bio mjesno nadležan u izvanparničnom postupku. Protiv prvostupanjskog

¹⁵⁵ Ovo je rješenje na tragu evolucije postupka – da sud rješava tek u slučaju spora oko visine naknade, tj. da djeluje kao korektiv.

sudskog rješenja mogla se izjaviti žalba okružnom sudu u roku od 15 dana od dostave rješenja. Pravomoćno sudsko rješenje zamjenjivalo je komisijsko rješenje o naknadi.

Kao što vidimo, ovaj je zakon uveo podjelu kod sudske zaštite u smislu da se o zakonitosti rješenja o izvlaštenju odlučivalo u upravnom sporu, dok je kod sporova o visini i načinu određivanja naknade odlučivao redovni sud. Ovo vidimo kao dobro rješenje, o čemu više kasnije.

Kada je 1963. godine noveliran ZE, jedna od bitnih novosti bila je i ta da se protiv rješenja o utvrđivanju općeg interesa kojeg donese nadležni organ mogao pokrenuti upravni spor¹⁵⁶, za razliku od prethodnog uređenja koje je zabranjivalo i žalbu na rješenje i pokretanje upravnog spora.

Postupak za određivanje naknade provodio je prema čl. 46. noveliranog ZE općinski organ nadležan za imovinsko – pravne poslove koji je bio dužan bez odlaganja zakazati usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu. Ako ne bi došlo do sporazuma, u roku od tri mjeseca od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju nadležni organ bio je dužan bez odlaganja dostaviti pravomoćno rješenje o izvlaštenju sa spisima općinskom sudu na čijem se području nalazila nekretnina radi određivanja naknade. Općinski sud je po službenoj dužnosti donosio odluku o naknadi u izvanparničnom postupku nakon izvođenja dokaza i nakon što je omogućio strankama da se o tome izjasne, a sud je odlučivao u vijeću u sastavu: jedan sudac kao predsjednik i dvojica sudaca porotnika. Smatramo da ovo rješenje nije bilo najbolje, odnosno da je bilo bolje rješenje prije novele po kojem je naknadu određivala komisija, a ako stranke nisu bile zadovoljne naknadom, moglo se zatražiti da je odredi sreski sud, na čiju je odluku bila moguća žalba okružnom sudu. Na ovaj se način bolje štitio položaj stranaka u postupku jer su imale više sredstava na raspolaganju da zaštite svoje interese.

¹⁵⁶ Ali se podnošenjem tužbe kojom se protiv tog rješenja pokreće upravni spor nije obustavljao postupak po prijedlogu za izvlaštenje.

ZESRH je zadržao rješenja iz noveliranog ZE, ali je omogućio žalbu na odluku općinskog suda okružnom sudu u roku od 8 dana, protiv čije je odluke uvijek bila dopuštena revizija (Crnić, 1983:264).

Sudsku zaštitu u postupcima izvlaštenja prema ZI pružaju županijski sudovi koji koriste, na odgovarajući način, odredbe ZUS-a. O tome detaljnije vidi dolje.

5. PRIKAZ UREĐENJA IZVLAŠTENJA U RH PREMA ZAKONU O IZVLAŠTENJU

Predmet izvlaštenja prema ZI može biti samo nekretnina. ZI je utvrdio širok krug osoba koje mogu steći pravo koristiti se nekretninom u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno – korisnik izvlaštenja može biti svaka fizička ili pravna osoba¹⁵⁷, za razliku od jugoslavenskog uređenja u kojem je privatna osoba bila izričito isključena kao korisnik izvlaštenja.

Da bi se izvlaštenje moglo provesti, prethodno je potrebno utvrditi interes Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenje radova.¹⁵⁸ Odluku o postojanju tog interesa donosi Vlada^{159,160}.

¹⁵⁷ Moglo bi se pojaviti pitanje da li se izvlaštenje može provesti u korist strane pravne ili fizičke osobe. Budući da u tekstu zakona nema ograničenja, smatramo da može. Tako i u (Crnić, 1994:27).

¹⁵⁸ To je bitna izmjena u odnosu na ZESRH koji je propisivao da opći interes određuju skupštine općina. ZI je tu ograničio mogućnost lokalne samouprave da izvlaštenje koristi kao oruđe prostornog uređenja i razvoja naselja.

¹⁵⁹ Na prijedlog korisnika izvlaštenja, po prethodno pribavljenom mišljenju skupštine županije, odnosno Skupštine Grada Zagreba. Skupštine županije odnosno Grada Zagreba svoje mišljenje dužne su dati u roku od 60 dana. *Posebnim zakonom može se propisati da je izgradnja određenih objekata ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske.*

¹⁶⁰ Osim kada se prema posebnom zakonu taj interes smatra utvrđenim, op. a.

Budući da se protiv akata Vlade prema čl. 224. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku¹⁶¹ ne može izjaviti žalba, nema mjesta žalbi protiv ove odluke, a kako je sudska zaštita kod izvlaštenja osigurana izvan upravnog spora, mogao bi se izvesti zaključak da nema mjesta ni pokretanju upravnog spora protiv te odluke. Budući da se tužba prema čl. 42a ZI može podići samo protiv drugostupanjskog rješenja o izvlaštenju, praktički bi bilo nemoguće osporavati odluku Vlade o postojanju interesa Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenje radova. Ovime bi se, prema našem mišljenju, umanjila prava vlasnika nekretnine i dala prednost korisniku izvlaštenja, a zakonodavac bi se vratio na pozicije prije izmjena Ustava SFRJ iz 1963. i prije novele ZE. Postoje i suprotna mišljenja da je moguće pokretanje upravnog spora u ovom slučaju jer da postupak utvrđivanja općeg interesa ne ulazi direktno u postupak izvlaštenja, a moguća je i promjena adresata, tj. korisnika izvlaštenja tokom dvije godine koliki je rok za podnošenje prijedloga za izvlaštenje (Crnić, 1994).

Nakon utvrđivanja interesa Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenja drugih radova¹⁶², korisnik izvlaštenja podnosi prijedlog za izvlaštenje, na temelju kojeg se vrši zabilježba postupka izvlaštenja u zemljišnim knjigama, u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu odluke, koja se objavljuje u NN, da je izgradnja objekta ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske.

O izvlaštenju u prvom stupnju odlučuje ured državne uprave, a u drugom stupnju ministarstvo pravosuđa. Rješenje o prijedlogu za

¹⁶¹ NN 53/91 i 103/96 – odluka Ustavnog suda republike Hrvatske.

¹⁶² Prije podnošenja prijedloga, korisnik izvlaštenja dužan je osigurati putem ureda državne uprave dokaze o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje. Zakon točno određuje što u prijedlogu mora biti naznačeno: «U prijedlogu za izvlaštenje moraju biti naznačeni: 1: korisnik izvlaštenja, 2. nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje, 3. vlasnik i posjednik nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište, 4. objekt, odnosno radovi radi kojih se predlaže izvlaštenje.» (čl. 19. ZI) i što se sve kao dokaz mora podnijeti uz prijedlog za izvlaštenje. (čl. 20. ZI).

izvlaštenje donosi ured državne uprave na čijem se području nalazi nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje, a prije donošenja rješenja spomenuti organ saslušava vlasnika nekretnine uz dužnost poučiti ga da može podnijeti zahtjev za izvlaštenje preostalog dijela nekretnine. Ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, ured državne uprave ima obvezu istovremeno održati i raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. Ako su uz prijedlog za izvlaštenje podnijete sve potrebne isprave te ako su njima utvrđene potrebne činjenice, ured državne uprave nakon provedene rasprave i izvođenja dokaza potrebnih za utvrđivanje činjenica donosi rješenje¹⁶³ kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje. Protiv tog rješenja dopuštena je žalba.

¹⁶³ «Rješenje kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje, pored ostalog sadrži:

1. naznačenje akta kojim je utvrđen interes Republike Hrvatske,
2. naznačenje korisnika izvlaštenja,
3. naznačenje nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišno-knjižnih podataka, a ako nekretnina nije upisana u zemljišnoj ili drugoj javnoj knjizi ili takva ne postoji, uz navođenje katastarskih podataka,
4. naznačenja vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište,
5. naznačenje objekta ili radova radi čije se izgradnje odnosno izvođenja nekretnina izvlašćuje,
6. obvezu vlasnika nekretnine da ju je dužan predati u posjed kao i rok predaje,
7. obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu: bliža oznaka odgovarajuće nekretnine (članak 32.) odnosno novčani iznos tržišne vrijednosti s određivanjem roka predaje u posjed, odnosno isplate koji ne može biti duži od 15 dana od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ili naznačenje nagodbe u smislu čl. 23. ovog zakona, ako je sklopljena,
8. obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate, tekuću od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju pa do isplate,
9. nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom unutar roka od pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno od dana pravomoćnosti rješenja o pravodobno podnesenom zahtjevu za poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju.“

Ovdje moramo naglasiti po nama neprimjereno zakonsko uređenje kada se izvlaštenje provodi na teritoriju Zagreba u korist Grada Zagreba Naime, kada je to slučaj, korisnik izvlaštenja je Grad Zagreb. Budući da je prema čl. 4. st. 2. Zakona o Gradu Zagrebu¹⁶⁴ obavljanje poslova državne uprave iz djelokruga ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave i drugih poslova državne uprave utvrđenih posebnim zakonima u Gradu Zagrebu povjereno upravnim tijelima Grada Zagreba, o prijedlogu za izvlaštenje u prvom stupnju rješava *Gradski ured za imovinsko - pravne poslove i imovinu Grada Zagreba* te se opravdano može posumnjati u objektivnost takvog rješavanja.

Korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, pod uvjetom da je do tog trenutka isplatio naknadu prijašnjem vlasniku, bilo u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine, bilo u nekom drugom obliku koji je u skladu s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske o kojem su se korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine sporazumjeli, odnosno ako je predao u posjed drugu nekretninu. A ako korisnik izvlaštenja do tog trenutka nije izvršio svoju obvezu, pravo na posjed izvlaštene nekretnine stječe na dan isplate, odnosno davanjem u posjed druge nekretnine, ako s prijašnjim vlasnikom nije načinio drugačiji sporazum.¹⁶⁵

Iznimno, na zahtjev korisnika izvlaštenja, Vlada može predati izvlaštenu nekretninu prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako utvrdi da je to neophodno radi hitnosti slučaja ili da bi se izbjegla znatnija šteta, osim kad je predmet izvlaštenja stambena ili poslovna zgrada a korisnik izvlaštenja nije osigurao drugu odgovarajuću nekretninu. Navedeno je rješenje, prema našem mišljenju, mnogo bolje od dotadašnjeg rješenja u OZE, ZE i ZESRH koji su

¹⁶⁴ NN 62/01.

¹⁶⁵ Tako se u presudi Upravnog suda US-7952/1999 od 8. travnja 1999. godine među ostalim ističe: «Pretpostavka zakonitog stupanja u posjed u smislu odredaba obaju navedenih zakona (ZI i Zakona o javnim cestama, op. a.) jest dokaz o isplaćenju naknadi za izvlaštenu nekretninu ili predaji u posjed druge odgovarajuće nekretnine.»

omogućavali stupanje u posjed korisnika izvlaštenja prije nego bi on isplatio naknadu. Na ovaj način bolje se štiti vlasništvo i prava ranijeg vlasnika izvlaštene nekretnine.

„Naknada za izvlaštenu nekretninu jedan je od najbitnijih elemenata izvlaštenja, a način njenog utvrđivanja i isplate predstavlja posebno važnu fazu čitavog postupka izvlaštenja. Bez obzira kolika je vrijednost izvlaštene nekretnine i od kakva je značaja za bivšeg vlasnika, njemu ona pripada predstavljajući tako svojevrsan oblik obeštećenja za oduzetu stvar. U pitanju je načelo koje i zbog svoje političke težine postaje jednim od osnovnih načela pravnog režima izvlaštenja.“ (Borković, 2002:610).

Kod davanja naknade prema ZI prednost se daje davanju druge odgovarajuće nekretnine, dakle, ostalo se na rješenjima iz ZESRH koji je odstupio od dotadašnje prakse da se prednost daje naknadi u gotovom novcu.

Zakonom o izmjenama i dopunama ZI (NN br. 79/06) određeno je da vlasnik građevine izgrađene bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu nema prava na naknadu.¹⁶⁶

Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje ne prihvati ponuđenu naknadu u vidu druge nekretnine, ili je korisnik izvlaštenja ne može osigurati, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe.

¹⁶⁶ Odredba se ne odnosi na građevine izgrađene do 15. veljače 1968. Ova odredba je bila i prije neophodna budući da je njeno nepostojanje posredno legaliziralo nelegalno građenje davanjem naknade pri njenom izvlaštenju. Postupak uklanjanja građevine je prethodno pitanje i ako se utvrdi da ne postoji izvršno rješenje o uklanjanju građevine, ured državne uprave koji vodi postupak izvlaštenja prekinut će postupak i zatražiti od nadležne građevinske inspekcije pokretanje postupka radi razrješenja prethodnog pitanja prema posebnom postupku. Nakon što rješenje o prethodnom pitanju bude izvršeno, nastaviti će se prekinuti postupak.

Kod nepotpunog izvlaštenja, kod ustanovljavanja služnosti naknada se određuje u iznosu za koji je zbog ustanovljene služnosti umanjena vrijednost nekretnine, što je često teško utvrditi. Kod ustanovljenja zakupa, naknada se utvrđuje u visini zakupnine koja se postiže na tržištu, a računa se od dana kad je korisnik izvlaštenja stupio u posjed. Na isti način se utvrđuje naknada za privremeno uzimanje u posjed zemljišta.

Postoje dva načina određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu: 1. određivanje naknade nagodbom koja se može sklopiti do donošenja rješenja o izvlaštenju. Ta nagodba treba sadržavati poglavito: oblik i visinu naknade i rok do kojeg je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu u pogledu naknade. Nagodba se unosi u zapisnik, koji mora sadržavati sve podatke neophodne za ispunjenje obveze korisnika izvlaštenja, a smatra se da je sklopljena kad obje strane potpišu zapisnik u koji je nagodba unijeta te ima snagu izvršne isprave. Ako korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine iz stavka 1. ovoga članka sklope nagodbu, vlasnik nekretnine ne plaća porez na promet nekretnina, kao ni ostale pristojbe vezane u svezi nagodbe i 2. određivanje naknade rješenjem kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje.

Sudsku zaštitu, nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (detaljnije vidi dolje) da Upravni sud nije sud pune jurisdikcije prema čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama¹⁶⁷ uređuju članci 42a – 42h. ZI predviđa način zaštite prava koja mogu biti povrijeđena rješenjem o izvlaštenju u vidu posebnog oblika upravnog spora u kojem se postupak vodi pred županijskim sudom koji na odgovarajući način primjenjuje odredbe Zakona o upravnim sporovima (dalje ZUS) ako ZI ne propisuje drugačije.

¹⁶⁷ Detaljnije o pravu na sud određenih svojstava prema čl. 6. st. 1. Konvencije vidi u (Britvić Vetma, 2008:139-146).

Smatramo da bi bolje rješenje bilo da se ovaj postupak vodi pred Upravnim sudom kako je to i bilo niz godina i koji je sasvim sigurno kvalificiraniji primjenjivati odredbe ZUS-a, a da županijski sud rješava kako je i prije prema ZE i ZESRH u drugom stupnju rješavao sud o visini naknade kad se ne bi postigla nagodba između stranaka u postupku izvlaštenja. Nije nebitna i velika mogućnost da se pojavi razlika u praksi pojedinih županijskih sudova, čemu se možda moglo doskočiti modificiranim rješenjem iz radnog zakonodavstva da je za sporove nadležan jedan sud (primjerice zagrebački Županijski sud kao najveći i najekipiraniji u državi) te se tako mogla izbjeći opasnost od pojavljivanja različite prakse. Moglo bi se tvrditi da ni odredbe novog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (NN br. 79/06) koji uvodi pravo na reviziju upravo da se ujednači sudska praksa djelovanjem Vrhovnog suda Republike Hrvatske nisu najsretnije jer bi se moglo postaviti pitanje dopustivosti revizije kod izvlaštenja. Kada uzmemo u obzir odluku Ustavnog suda U-I /1569/2004 od 20. prosinca 2006. godine kojom su ukinute odredbe članka 382. stavka 1. točke 1. i 2., stavka 2. i stavka 3., i članka 497. Zakona o parničnom postupku¹⁶⁸, tj. odredbe koje uređuju reviziju i to s 15. srpnja 2008. godine, jasna je neprikladnost ovog zakonskog rješenja. Iz ovoga ne proizlazi da se ne slažemo s odlukom Ustavnog suda RH br. U-1-745/1999 od 8. studenog 2000. kojom je ukinuo odredbe čl. 22., 25. točka 7. i 36. st. 3. ZI, pa je donesen Zakon o izmjenama i dopuna Zakona o izvlaštenju (NN 114/01), budući da naše pravo mora biti kompatibilno Zakonu o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju¹⁶⁹ koja zahtijeva da o sporu rješava sud pune jurisdikcije, dakle da se provede kontradiktorna i usmena rasprava, uz samostalno izvođenje i ocjenu dokaza; ali smatramo da se to moglo postići i na drugi način. Postoje mišljenja da je zakonodavac pogrešno protumačio odluku Ustavnog suda i da je namjera Ustavnog suda bila kritika upravnog spora kao takvoga i, zapravo, kritika ZUS-a.

¹⁶⁸ NN 53/91, 91/92, 112/99 i 88/01.

¹⁶⁹ NN 18/87, 6/99 – pročišćeni tekst, 9/99 i 14/02.

Umjesto da je zakonodavac izmijenio ZUS, izmijenio je ZI.

Protiv drugostupanjskog rješenja o izvlaštenju se u roku od 30 dana od dana dostave tog rješenja stranci koja je podnosi može podnijeti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu. Tužba se može podnijeti i ako drugostupanjsko tijelo u zakonskom roku ne riješi o žalbi (šutnja administracije, op. a.). Tužitelj je u tužbi dužan naznačiti vrijednost spora na što se na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. O tužbi odlučuje vijeće županijskog suda sastavljeno od tri suca na javnoj raspravi, ako zakonom nije drugačije određeno. Sud glede tužbe i akata koji se tužbom osporavaju ima različite ovlasti.¹⁷⁰ O tužbi vijeće odlučuje presudom da se tužba odbija kao neosnovana ili presudom da se tužba uvažava. Kad se tužba uvaži, vijeće suda ima više mogućnosti¹⁷¹. Protiv odluke vijeća nije dopuštena žalba, ali je dopuštena revizija¹⁷² pa je

¹⁷⁰ 1. Odbaciti tužbu rješenjem protiv kojega je dopušten prigovor u roku od 8 dana od njegovog primitka. Ta ovlast pripada predsjedniku suda ako utvrdi da postoje procesni nedostaci koji onemogućavaju postupanje po tužbi. O prigovoru odlučuje vijeće županijskog suda sastavljeno, također, od tri suca i to na nejavnoj sjednici.

2. Vijeće suda presudom (također na nejavnoj sjednici) poništava upravni akt bez dostavljanja tužbe na odgovor. Takvo poništavanje, vijeće suda može provesti ako utvrdi da su u upravnom postupku učinjene osobito teške povrede postupka ili da je materijalno pravo očigledno pogrešno primijenjeno.

3. Vijeće suda provodi postupak u kojemu odlučuje o tužbi. Pri tome, vijeće suda ima pravo odbaciti tužbu rješenjem i to ako takvo odbacivanje nije proveo predsjednik vijeća.

¹⁷¹ Poništiti prvostupanjsko i drugostupanjsko rješenje i odbaciti rješenje o izvlaštenju, poništiti drugostupanjsko rješenje i uputiti predmet drugostupanjskom tijelu na ponovno odlučivanje, poništiti drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje i uputiti predmet prvostupanjskom tijelu na ponovno odlučivanje i poništiti drugostupanjsko rješenje ili poništiti drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje i odlučiti o žalbi, odnosno zahtjevu.

¹⁷² Revizija je uvedena kao mogućnost Zakonom o izmjenama i dopunama ZI (NN 79/06) upravo da bi se uvela kontrola nad radom županijskih sudova i postiglo ujednačavanje prakse županijskih sudova radom Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Ovime se uvodi trostupanjski sustav žalbe u postupku izvlaštenja – najprije rješava drugostupanjsko upravno tijelo u povodu žalbe na prvostupanjsko rješenje, zatim županijski sud, a na kraju Vrhovni sud. Sve to produžuje postupak,

zato uvedena odredba da se mora odrediti vrijednost spora¹⁷³.
Sud rješava po hitnom postupku (Borković, 2002).

6. ZAKLJUČAK

Naše zakonodavstvo o izvlaštenju prošlo je dugačak put od izvlaštenja kao isključivo alata države za ostvarenje javnog interesa gdje se pojedincu nije priznavalo da uz ostvarenje svojih gospodarskih interesa može istovremeno ostvarivati i javne interese do današnjeg uređenja u kojem i pojedinac jačanjem svoje gospodarske djelatnosti ujedno ostvaruje i javni interes. Ali, ostvarenje javnog interesa putem izvlaštenja nije moguće ako se prije toga ne povrijedi nečiji privatni interes, tj. nečije pravo vlasništva. Kako smo već naveli, provođenje izvlaštenja je znak da se javni i privatni interesi nisu mogli spojiti pa je javna vlast posegla za nepopularnim, ali neophodnim instrumentom.

U radu smo nekoliko puta istaknuli slabosti određenih rješenja u ZI, primjerice dvojbom oko mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv odluke Vlade o postojanju općeg interesa. Nepriznavanjem pravne mogućnosti tužbe u upravnom sporu naš zakonodavac bi se, kako je spomenuto, vratio na pozicije prije novele jugoslavenskog saveznog ZE, tj. na poziciju nepogrešivosti države. Smatramo da bi to bilo pogrešno i da je potrebno omogućiti kontrolu zakonitosti odluka Vlade pred Upravnim sudom.

stvara veće troškove i opterećuje županijske sudove i Vrhovni sud. Pitanje je i je li uopće moguća revizija budući da Zakon o parničnom postupku propisuje da «stranke mogu podnijeti reviziju protiv drugostupanjske presude» čl. 382. ZPP-a - a kod postupka izvlaštenja nema drugostupanjske sudske presude budući da je županijski sud u ovom slučaju sud prvog stupnja.

¹⁷³ Vrijednost spora u postupku izvlaštenja često nije određiva, nap. a.

Nadalje, smatramo da rješenje sudske zaštite, koja je uređena tako da je zakonodavac nakon odluke Ustavnog suda br. U-1-745/1999 od 8. studenog 2000. izmijenio ZI i odredio da se protiv rješenja o izvlaštenju može podnijeti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu, nije primjereno. Upitna je osposobljenost sudaca županijskih sudova za primjenu ZUS-a¹⁷⁴, pa može doći do različite prakse na pojedinim županijskim sudovima te narušavanja pravne sigurnosti. Zato smatramo da bi bilo bolje sudsku zaštitu kod izvlaštenja prepustiti Upravnom sudu, ali ne u današnjem obliku, što je ionako nedopustivo zbog donošenja Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju. Naime, smatramo da navedena odluka Ustavnog suda RH nije išla za tim da se izmijeni ZI, nego da se izmijeni ZUS i promijeni način upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, a tako i (Omejec, 2006). Dat ćemo nekoliko mogućih rješenja ovog problema.

Smatramo da bi jedno od mogućih rješenja moglo biti uvođenje dvostupanjskog upravnog sudovanja (Đerđa, 2008), (Medvedović, 2004), (Medvedović, 2006), (Koprić, 2006).

Postoje razna mišljenja i moguća rješenja. Primjerice, da se uspostave „regionalni“ upravni sudovi sa sjedištem u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu kao sudovi prvog stupnja i posebni upravni odjel pri Vrhovnom sudu RH kao sud drugog stupnja (Koprić, 2006), tako da bi se u prvostupanjskom postupku mogla provoditi kontradiktorna i usmena rasprava, uz samostalno izvođenje i ocjenu dokaza.

Drugo moguće rješenje je uvođenje jednog prvostupanjskog Upravnog suda i drugostupanjskog Visokog Upravnog suda. Time bi se postiglo da Upravni sud sudi u sporu pune jurisdikcije. Dakako, tu

¹⁷⁴ Osobito u svjetlu činjenice da postupci izvlaštenja nisu česti pa se može stvoriti klima da ti postupci nisu ni naročito bitni i da o njima ne treba previše znati jer se rijetko pojavljuju. Takva bi klima bila pogubna jer je izvlaštenje zahvat javne vlasti u pravo vlasništva koje je zaštićeno i jamči se našim Ustavom.

bi se javio problem mjesne nadležnosti, kadrova, financiranja, prostora, itd. Objektivna je i opasnost, koja se pokazala u Sloveniji u kojoj je njihov Ustavni sud proglasio slovenski ZUS neustavnim (Jerovšek, 2006), da zbog već prisutnih problema s duljinom postupka dođe do čestih povreda razumnosti roka (Omejec, 2006).

Naglašavamo da bi možda najjednostavnije rješenje bilo propisivanje obveze provođenja javne usmene rasprave te slobode izvođenja dokaza u tekstu ZUS-a, pa bi tako Upravni sud postao sud pune jurisdikcije. U svakom slučaju, bila je neophodna izmjena ZUS-a (i još jest), a ne ZI.

Nadalje, smatramo upitnom dopustivost revizije protiv presude županijskog suda budući da je on tu sud prvog stupnja, a prema Zakonu o parničnom postupku «stranke mogu podnijeti reviziju protiv drugostupanjske presude» - čl. 382. ZPP-a.

Upitna je i potreba da drugostupanjsko tijelo ima na raspolaganju 60 dana da odluči o žalbi. Budući da se radi o zadiranju u pravo vlasništva, trebalo bi taj rok skratiti da bi vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje što prije znao da li će se zahvat u njegovo vlasništvo provesti.

Još bi bilo vrijedno spomenuti da prema ZI, lokalne jedinice vlasti praktički nemaju mogućnosti koristiti Zakon kao sredstvo za razvoj naselja. Državni aparat djeluje centralizirano te bi možda bilo dobro razmisliti o rješenjima sličnima onima talijanskim, u kojima izvlaštenje provodi sama lokalna vlast. Drugo je pitanje koliko je to oportuno zbog mogućnosti za razne zloporabe koje bi se vjerojatno pojavile zbog okolnosti koje vladaju u našem pravnom i društvenom sustavu. Ali, smatramo da je nužno potrebno dati šire ovlasti općinama i gradovima da uređuju pitanja o kojima su bolje upoznati od središnje vlasti, ali to bi bilo teško provedivo bez daljnje fiskalne

decentralizacije, što nije tema ovog rada. Ukratko, za trajanja socijalističke Jugoslavije, izvlaštenje je bilo moguće i u interesu jedinica lokalne samouprave¹⁷⁵, što im je davalo jaču autonomiju dok donošenjem ZI ta mogućnost nestaje.

¹⁷⁵ Tako se, među ostalim u odluci Upravnog suda Hrvatske br. Us-4421/1978 od 25. siječnja 1879. ističe: «Za utvrđenje da li je izgradnja na šumsko-gospodarskom području od općeg interesa nadležna je skupština općine na čijem se području to zemljište nalazi.»

LITERATURA

- Bagić, S. (2002) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju, *Pravo i porezi*, 3, str. 29-31
- Britvić Vetma, B. (2008) „Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6) i upravni spor, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god 45, 1., str. 129-148
- Brstilo, J. (2002) „Izvlaštenje – kao pravni institut koji ograničava odnosno oduzima pravo vlasništva“, *Hrvatska pravna revija*, str. 34-41
- Borković I. (2002) *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine
- Crnić, J. (1983) *Zakon o eksproprijaciji s komentarom (prečišćeni tekst)*, Zagreb, Narodne novine
- Crnić, J. (1994) *Komentar zakona o izvlaštenju*, Zagreb, Informator
- Ćirković B. (1979) *Eksproprijacija i naknada u jugoslovenskom pravu sa pregledom sudske prakse*, Beograd, Savremena administracija
- Đerđa, D. (2005) Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 26, 1; str. 473-493
- Đerđa, D. (2008) Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 1., str. 75-94
- Đorđević, N. (1937) *Zakoni, uredbe i ostali propisi izdani I.XII 1918. do 31. XII. 1936.*, Beograd, Geca Kon d.d.
- Friedman, J. (1957) *Expropriation in international law*, London, Stevens and Sons Ltd
- Jellinek, W. (1934) *Verwaltungsrecht*, Berlin, Verlag von Julius Springer
- Jerovšek, T. (2006) Izkustva Slovenije v upravnem sojenju in konceptualne spremembe sedanje ureditve upravnega spora, *Zbornik radova s okruglog stola: Reforma upravnog sudstva i postupanja*, Zagreb, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava / Biblioteka: Modernizacija prava, knjiga 4
- Kostić, L. M. (1936) *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, knjiga šesta, Beograd, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon

- Koprić, I. (2006) Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, *Zbornik radova s okruglog stola: Reforma upravnog sudstva i postupanja*, Zagreb, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Modernizacija prava, knjiga 4, str. 58-64
- Krbek, I. (1958) *Upravno pravo FNRJ*, III knjiga, Beograd, Savremena administracija
- Medvedović, D. (2004) Upravno sudstvo u Hrvatskoj : prilog za povijesni pregled, [*Zbornik odluka 1977.-2002.*](#) / Zagreb, Upravni sud Republike Hrvatske, str. 1-37
- Medvedović D., (2006) Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, *Zbornik radova s okruglog stola: Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Zagreb, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Modernizacija prava, knjiga 4, str. 37-58
- Meyer, G. (1868) *Das Recht der Expropriation*, Leipzig, Verlag der serigschen Buchhandlung
- Niketić, G. (1927) *Zakonodavstvo o eksproprijaciji*, Beograd, Gece Kona
- Omejec J. (2006) Odnos ustavnog suda i upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova s okruglog stola: Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Zagreb, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava / Biblioteka: Modernizacija prava, knjiga 4, str. 81-97
- Opći građanski zakonik (1899) uredio Stjepan Posilović, Zagreb, St. Kugli
- Radanović, B. i Poznić, B. (1957) *Komentar zakona o eksproprijaciji*, Beograd, Nova administracija
- Radanović, B. i Matejić, M. (1954) *Osnovni zakon o eksproprijaciji sa propisima za njegovo izvršenje i objašnjenjima*, V. izdanje, Beograd, Nova administracija
- Radanović, B. (1968) *Komentar zakona o eksproprijaciji sa sudskom praksom*, Beograd, Novinska ustanova Službeni list SFRJ
- Salma, J. (1987) *Eksproprijacija: Instituti, sudska praksa i zakonski propisi*, Zagreb, Informator

- Seidl-Hohenveldern, I. (1958) Communist Theories on Confiscation and Expropriation, Critical Comments, American Society of Comparative Law, *The American Journal of Comparative Law*, svezak 7, br. 4, str. 541-571
- Scachter, O. (1984) Compensation for expropriation, American Society of International Law, *The American Journal of International Law*, svezak 78, br. 1, str. 121-130
- Simonetti, P., (2004) *Denacionalizacija*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
- Simonetti, P., (2008) *Prava na građevinskom zemljištu*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
- Triva, S. i Dika, M. (2004) *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, Narodne novine
- Vrbošić J. (1990) Nešto o prvoj eksproprijaciji iz 1919. godine u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, *Pravni vjesnik*, 6 (3-4), str. 371-375
- Žigrović-Pretočki, I. (1911) *Upravno pravo kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav*, Bjelovar, Lav Weiss
- Worley, B. A. (1947) Expropriation in international law, *Transactions of the Grotius Society*, Oxford University Press, br. 33, Problems of Public and Private International Law, str. 25-48

SUMMARY

In this paper, we'll analyze the evolution of expropriation through history, and answer two questions: what is expropriation and which types of it there are. We'll analyze the historical evolution of expropriation on the soil of the Republic of Croatia since the year 1852 and the reception of the General civil code until today's Expropriation Act. We'll dedicate special attention to the evolution of several institutes – expropriation beneficiary, the compensation for the expropriated property, and the judicial protection of the property's owner. In the last part of this paper the general legal framework of the Republic of Croatia on expropriation will be specially analyzed, with a critical review of several legal solutions. The paper will show that when expropriation, which is conducted only in public interest, is concerned it's really all about the conflict between the individual's right on the sanctity of ownership and the public interest, in which the private interest bows down to the public interest.

Key words: expropriation, expropriation beneficiary, compensation, judicial protection, public good.

ORGANIZACIJSKE PROMJENE I EFIKASNOST DRŽAVNE UPRAVE

SAŽETAK

Efikasnost državne uprave predstavlja javni interes u zajednici u kojoj ona djeluje iz razloga što kao takva pruža odgovarajući odnos outputa i inputa. Međutim, mjerenje efikasnosti u državnoj upravi predstavlja složen i slojevit problem. Isto tako, mnogobrojni pokušaji usmjereni prema povećanju efikasnosti državne uprave, zbog obilježja okoline i interesnih skupina koje imaju utjecaj na istu, završavaju neuspjehom. Više analiza potvrdilo je da je javi sektor u Republici Hrvatskoj relativno velik, zbog čega i reforma državne uprave poprima stratešku važnost. Isto tako, apostrofirana je nesposobnost državne uprave u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. U cilju povećanja efikasnosti, hrvatskoj državnoj upravi potrebne su korijenite organizacijske promjene, koje trebaju rezultirati debirokratizacijom te bržim i kvalitetnijim javnim uslugama. Jedno od mogućih rješenja je primjena nebirokratskih organizacijskih struktura, ali i prepuštanje određenih poslova ili poslovnih procesa privatnom sektoru.

Ključne riječi: državna uprava, efikasnost, organizacijske promjene, procesna organizacija, Porterov lanac vrijednosti, outsourcing, organizacijska kultura.

1. UVOD

Državna uprava predstavlja jedno od strateški važnih područja reformi Vlade Republike Hrvatske. Modernizacija državne uprave, profesionalizacija ljudskih potencijala te pružanje brzih i pouzdanih javnih usluga stvara preduvjete za razvoj gospodarstva, a ujedno predstavlja i pretpostavku boljeg standarda svih građana. Državna uprava s visokom razinom pouzdanosti, otvorenosti i transparentnosti stvorit će pretpostavke djelotvornog pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Pred njom se nalazi harmonizacija hrvatskog pravnog sustava s europskim te prihvaćanje europskih standarda u cijelom javnom sektoru.

Mjerenom udjelom ukupnih javnih izdataka u bruto domaćem proizvodu, Hrvatska ima velik javni sektor, što odražava društvene potrebe za uslugama koje osigurava javni sektor. Bez obzira na posebnosti hrvatske zbilje, koju karakterizira brojnost socijalno osjetljivih skupina i ekonomski opravdanih aktivnosti u kojima se još uvijek očekuje značajna prisutnost države, neprekidno smanjivanje veličine javnog sektora treba i dalje biti jedna od težnji.

Upravo je ovaj rad posvećen organizacijskim promjenama kao preduvjetu efikasnosti državne uprave, čime se može postići željeno smanjenje prisutnosti države u gospodarskim aktivnostima. U sklopu toga, utvrđeni su izazovi i čimbenici koji utječu na potrebe organizacijskih promjena državne uprave, u cilju povećanja njezinog administrativnog kapaciteta. Posebno mjesto u radu ima veza između organizacijskih promjena i povećanja efikasnosti državne uprave, kao i stanje i perspektive hrvatske državne uprave.

Na kraju rada, prezentirana su obilježja procesne organizacijske strukture, kao jednog od mogućih, novijih modela organizacije u državnoj upravi. Primjena takvog modela proistječe od drukčijeg definiranje poslovnih procesa i uloga ljudskih potencijala, kojem je cilj smanjivanje birokracije i povećanje efikasnosti državnih tijela. Isto tako, prezentirana su osnovna obilježja outsourcinga u državnoj

upravi, kojim bi se, ukoliko je kvalitetno planiran i proveden, moglo postići značajne uštede financijskih i drugih sredstava, te time u konačnici neposredno utjecati na povećanje efikasnost iste.

S obzirom da je hrvatska državna uprava predstavljena kao jedna od "kočnica" procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, organizacijske promjene su nužnost. Međutim, cilj ovog rada nije preporučiti jedan obvezatni oblik organizacije svih tijela državne uprave, već je isti više usmjeren na skretanje pozornosti na jedan od novijih organizacijskih oblika koji je u određenim državnim tijelima u inozemstvu veoma uspješno primijenjen.

2. ORGANIZACIJSKE PROMJENE U DRŽAVNOJ UPRAVI

Organizacije djeluju u okolini u kojoj se uvjeti često mijenjaju, što rezultira i nužnošću promjena u njima samima. Postoji niz čimbenika koji potiču organizacijske promjene, no kao najvažniji mogu se izdvojiti konkurencija, globalizacija, zahtjevi kupaca i troškovi (Cassidy i Ackah, 1997). Da bi odgovorile na te pritiske organizacije odgovaraju prilagođavajući svoje strukture, timskim radom te naglaskom na upravljanju ljudskim potencijalima. Organizacija državne uprave, kao i cjelokupnog javnog sektora, također je podložna promjenama koje su uvjetovane djelovanjem više čimbenika. Državna se uprava, naime, mora prilagođavati kako bi mogla dati odgovore na glavne *izazove* koje ispred nje stoje, a to su (Flynn, 1995):

- pritisci na javnu potrošnju koji su uzrokovani cikličkim kretanjima u nacionalnim ekonomijama,
- traženje veće kvalitete javnih usluga,
- pritisci konkurencije koja jača pod utjecajem ideja o efikasnosti i upravljanju uslugama koje dolaze od strane privatnog sektora.

S druge strane, čimbenici koji objektivno utječu na organizacijske promjene u državnoj upravi mogu se sistematizirati na slijedeći način:

- promjene opsega djelatnosti pojedine upravne organizacije,
- razvoj tehnike i tehnologije rada,
- promjene djelatnosti i nadležnosti,
- centralizacija i decentralizacija,
- kadrovske promjene,
- globalizacijski i integracijski procesi.

Kao i ostale organizacije, tako i javni sektor, odnosno državna uprava kao dio istog, treba naći nove načine interakcije s raznim oblicima privatnih organizacija i pojedinaca (Sand, 2002). Raste *diferencijacija i specijalizacija tijela* državne uprave, za što su potrebni različiti obrasci organizacijskih struktura unutar same državne uprave. Državna uprava se sve više fragmentira, a u isto vrijeme potrebno je više komunikacije između različitih organizacija na istim i različitim razinama. Za interakciju sve više postaje bitno znanje i iskustvo, dok opada značaj formalnih položaja uspostavljenih hijerarhijom.

Globalizacija podrazumijeva međunarodnu integraciju dobara, tehnologije, rada i kapitala, što između ostalog, uključuje unificiranje međunarodnog tržišta u jedinstven prostor proizvodnje i trgovine te pojavu transnacionalnog zakonskog okvira, dok *integracijske procese* nacionalnih ekonomija karakterizira povezivanje država u cilju veće pokretljivosti proizvodnih čimbenika i učinaka djelovanja, korištenjem sličnih ili jedinstvenih instrumenata zaštite i poticaja, što, između ostalog, utječe na sličnost u institucijama (Škuflić, 1999). Posljedica toga je relativizacija tradicionalno apsolutno shvaćene državne suverenosti i približavanje većine postojećih država ulozu karika u globalnom sustavu (Pusić, 1994). Tim se procesima državna uprava mora prilagođavati putem organizacijskih promjena i to u cilju postizanja ujednačenosti postupaka u državama koje pripadaju određenoj integraciji.

Organizacijske promjene znače i promjene u samim ljudima (Brčić, 2002). Tehnika mijenjanja organizacije svodi se pitanje na koji se način mijenjaju ljudi, njihova stajališta, navike i vrijednosti. Prema tome, idealno strukturiranje poslova bilo bi ono gdje bi se tehnički aspekti posla mogli organizirati u smislene cjeline, s utvrđenim stupnjem odgovornosti za svaki zadatak i za najužu radnu skupinu, uz zadovoljavajuće međuljudske odnose.

Općeniti ciljevi organizacijskih promjena u državnoj upravi usmjereni su prema *smanjivanju opsega državne uprave* (Brčić, 2002). To se postiže privatizacijom, djelomičnim zamjenjivanjem hijerarhije elastičnijim metodama obrade informacija, orijentacijom na korisnike, decentralizacijom odlučivanja i sredstava, uvođenjem mreža timova, grupnim radom, natjecanjem između organizacijskih jedinica iste organizacije te poticanjem inicijative suradnika. Dakle, to bi se moglo postići strukturiranjem organizacije koja je u stanju učiti iz iskustva, te na temelju toga, smanjenim brojem članova.

2.1. Organizacijske promjene kao preduvjet razvoja kapaciteta državne uprave

Ideje o organizacijskim promjenama u državnoj upravi, kao i reformama državne uprave znaju biti kratkoročne i neostvarene zbog karakteristika političkih procesa, odnosno zbog toga što se politička pažnja s reformi i promjena prebaci na druge stvari (Oliver i Drewry, 1996). Da bi se to izbjeglo, promjene u državnoj upravi trebaju se integrirati u ekonomsku strategiju države i prilagoditi aktualnim potrebama u društvu. One trebaju biti usmjerene *razvoju kapaciteta* koji predstavlja pristup i proces putem kojeg se pojedinci, institucije i društva opunomoćuju za donošenje odluka i samostalno formiranje pravca razvoja (Lopes i Theisohn, 2003). Razvoj kapaciteta je cilj organizacija koje teže učenju i povećanju njihovih mogućnosti i izbora. Državna uprava ima glavnu ulogu u osiguravanju javnih dobara i usluga kao i u prezentaciji političkih i društvenih vrijednosti (Michael, 2004). Razvoj kapaciteta upravljanja mora osigurati

osnove za određivanje strateškog pravca, izgradnju kapaciteta za implementaciju politika i izgradnju novih načina financiranja javnih dobara i usluga.

Državna uprava treba biti postavljena u *funkciju svestranog razvoja države*, a o istoj ovisi ostvarivanje četiri skupine vrijednosti (Koprić, 2003):

- *ekonomske* – ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, poduzetnost i tržišnost;
- *pravne* – zakonitost, pravna sigurnost, zaštita prava čovjeka i građanina, pravna odgovornost uprave, jednakost i nepristranost;
- *socijalne* – društvena pravednost, solidarnost, socijalna osjetljivost, skrb, suosjećajnost i pomoć građanima;
- *političke* – legitimitet, politička odgovornost izabranim predstavnicima građana, javnost, dostupnost građanima i korisnicima, transparentnost, otvorenost i odazivnost.

Moderna državna uprava povlači se iz operativnog djelovanja prepuštajući brojne zadatke civilnom društvu, uz istodobnu stabilizaciju mehanizama kojima jamči ljudska prava i pravičnost, stabilne i sigurne uvjete poslovanja, ali s druge strane, ekspandira u svim novim područjima planiranja i predviđanja, zaštite okoliša, razvijanja standarda usluga i poticanja opsežnih javnih radova (Kregar, 1999). Stoga, pojam razvoja složenosti zajednički je nazivnik za neprestano nastajanje novih zadataka i obveza upravno-političkog sustava, koje neprestano stvaraju potrebu za regulacijom, a onda i porastom institucionalne razvedenosti i povremenim promjenama načina njihova djelovanja.

U unutarnjem ustrojstvu državnog upravnog sustava vidljive su tendencije sve češće *primjene timova i radnih skupina* unutar kojih ne vlada hijerarhija, već su pojedini članovi ravnopravni i pridonose izvršavanju zajedničke zadaće prema svojoj stručnoj kvalificiranosti (Pusić, 1999). Takve promjene otvaraju veći manevarski prostor sustavu državne uprave i omogućuju da se u njegovu ustrojstvu specifičnosti poslova pojedine upravne organizacije neposrednije i

potpunije izraze. Brzina promjena u okolini svake organizacije neprestano se povećava. Stoga za organizaciju elastičnost, otvorenost i prilagodljivost postaju sve važnije.

3. POJAM I ZNAČAJ EFIKASNOSTI DRŽAVNE UPRAVE

Organizacijski dizajn mora omogućiti efikasno ispunjavanje organizacijskih ciljeva. Stoga *efikasnost*, koja znači "raditi stvari na pravi način" postaje kritični čimbenik opstanka i uspjeha organizacije (Hodge i suradnici, 2003). No iako je važnost efikasnosti prepoznata, njezino je mjerenje u javnom sektoru, odnosno upravnim organizacijama, veoma složeno. U ekonomiji se efikasnost promatra s dva osnovna aspekta (Flynn, 1997):

- kao *efikasnost proizvodnje* koja se mjeri prosječnim troškom proizvodnje dobara, odnosno pružanja usluga, a predstavlja sposobnost organizacije za postizanjem maksimalnog outputa s danom količinom inputa,
- kao *efikasnost alokacije* koja se mjeri iznosom do kojeg sustav proizvodi dobra i pruža usluge koje odražavaju preferencije ljudi iskazane kroz odluke samih potrošača.

Za efikasnost proizvodnje, ključnu ulogu ima oblikovanje procesa. Drugim riječima, kvalitetnija organizacija omogućuje brže i ekonomičnije odvijanje procesa te povećanje kvalitete outputa. Isto tako, kvalitetnije informacijske veze između sustava i okoline i informacijske veze među dijelovima sustava, koje također ovise o organizaciji, pozitivno utječu na brzinu i preciznost identificiranja namjena resursa koje najbolje odgovaraju javnom interesu.

U državnim službama efikasnost znači da se porezi koje plaćaju građani i ostali subjekti, što je moguće djelotvornije, pretvaraju u visoko kvalitetne javne usluge (Public services: meeting the productivity challenge, 2003). Iz prethode rečenice vidljiva su dva bitna elementa efikasnosti državne uprave. Prvi element je porez kojeg plaćaju građani i ostali subjekti za funkcioniranje upravnih

organizacija. To je dakle izdatak građana za korištenje javnih usluga, odnosno jednostavno rečeno, porez predstavlja važan input koji će omogućiti funkcioniranje upravne organizacije. Drugi element je kvaliteta javne usluge koju pojedina upravna organizacija pruža. Ta javna usluga u biti predstavlja output upravne organizacije. To znači da je efikasnost pojedine upravne organizacije proporcionalna s kvalitetom usluge koju pruža, a obrnuto proporcionalna s porezom utrošenim za njezino funkcioniranje. Pojedina upravna organizacija može imati više inputa i outputa. Isto tako, u mnogo je slučajeva navedene inpute, a poglavito outpute, teže kvantificirati. Iz toga proizlazi da je i samu efikasnost takve organizacije teže mjeriti i kvantificirati.

Efikasnost je jedno od temeljnih pitanja svake organizacije. Ipak, općeprihvaćen je stav da su organizacije koje djeluju u privatnom efikasnije od organizacija u javnom sektoru. Razlozi manje efikasnosti javnog sektora u odnosu na privatni mogu se sistematizirati u tri osnovne kategorije (Stiglitz, 1999): organizacijske razlike, individualne razlike te birokratske procedure i averzija prema riziku.

Javne organizacije, dio kojih je i državna uprava, *ne slijede profit* kao osnovni cilj poslovanja, te zbog toga iste nemaju poticaja za maksimalizaciju produktivnosti, dok se, istodobno, takve organizacije suočavaju s nizom ograničenja. Prva se odnose na ograničenja povezana s ljudskim potencijalima. Tu se prvenstveno misli na ograničenja visine plaća. Osim toga, za državne se službenike određuju posebna pravila koja ograničavaju njihovu slobodu djelovanja i ponašanja. Pored navedenih, bitna su i ograničenja financijskih sredstava kojima takve organizacije raspolažu, a i sloboda izbora dobavljača potrebnih sredstava je umanjena propisanim procedurama.

Postoji stav da organizacijske razlike utječu na pojedince koji su zaposleni u državnoj upravi, na način da oni s vremenom prihvaćaju birokraciju te se u skladu s time i ponašaju. Sve to može, na kraju,

rezultirati izbjegavanjem kako rizika tako i inicijativa, što u konačnici negativno utječe na efikasnost same državne uprave.

Kad postoji jedan output i jedan input, efikasnost se matematički može izraziti *omjerom outputa i inputa*. Ovakav omjer je prikladan za organizacije čija efikasnost ovisi isključivo o omjeru kvantitativnih pokazatelja. S druge strane, ovakav omjer ne uzima u obzir ostale dimenzije procesa, kao što su, primjerice, pokazatelji kvalitete. S obzirom da je već navedeno da pojedina upravna organizacija može imati više inputa i outputa, što je uglavnom i slučaj, a kvaliteta usluga ima značajnu ulogu, takav model ocjene efikasnosti za državnu upravu je neodgovarajući. Stoga, za organizacije u javnom sektoru potrebno je definirati drukčije, složenije modele procjene efikasnosti. Pored toga, s obzirom na diferencijaciju, ali i međuovisnost različitih tijela državne uprave glede njihove nadležnosti, a time i njihovih inputa i outputa, efikasnost državne uprave u cjelini ovisit će o efikasnosti svakog njezinog segmenta. To znači da je za procjenu efikasnosti određene upravne organizacije potrebno definirati sve relevantne outpute i inpute.

Danas postoje razvijene matematičke metode putem kojih je moguće procijeniti ili usporediti efikasnost organizacijskih jedinica u sustavu državne uprave. Isto tako, postoje modeli putem kojih se procjenjuje efikasnost cijelog javno sektora određene države. Međutim, njihovo detaljnije opisivanje i obrazlaganje prelazi granice ovog rada. S druge strane, ovaj rad trebao bi ukazati na potrebne korake čiji bi rezultat bio povećanje efikasnosti hrvatske državne uprave.

4. PERSPEKTIVE DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj postoji svijest o novoj ulozi države u društvu, te je iz tog razloga u Strateškom okviru za razvoj 2006. – 2013.,

poseban dio posvećen upravo hrvatskoj javnoj upravi dio koje je državna uprava (Dalić, 2006). Ciljevi koji se pred državnu upravu postavljaju jesu:

- formiranje stručne i djelotvorne uprave koja u isto vrijeme štiti javni interes i jednakost svih građana i poduzetnika i smanjuje troškove poslovanja;
- neprekidno djelovanje u pravcu povećanja stručnosti, profesionalnosti i znanja javne uprave;
- povećanje transparentnosti rada državne uprave i borba protiv korupcije;
- umrežavanje putem informatičke tehnologije, odnosno razvoj elektroničke uprave;
- smanjivanje troškova poslovanja tako da se uklone zastarjeli propisi i pojednostave postojeći.

Instrumenti i akcije koje se predviđaju za postizanje navedenih ciljeva su slijedeći (Dalić, 2006):

- *reforma državne uprave* s ciljem stvaranja pretpostavki za kompetitivno i djelotvorno članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji,
- *povećanje stabilnosti i profesionalizacije* državne uprave reformom organizacije, stručnog usavršavanja i nagrađivanja,
- *povećanje organizacijske efikasnosti* na način da organizacijske granice između tijela državne uprave ne budu vidljive korisnicima njihovih usluga,
- *smanjivanje broja rukovodnih razina i otklanjanje organizacijske usitnjenosti* identifikacijom i otklanjanjem nepotrebnih funkcije, preklapanja u obavljanju poslova i nejasno definiranih ovlasti,
- primjena *novog sustava nagrađivanja i napredovanja* koji će povezati plaće s rezultatima rada,
- *smanjivanje jaza u plaćama* u odnosu na privatni sektor poglavito za visoko obrazovane službenike,

- *organiziranje internog tržišta* rada da bi se na osnovi funkcionalne analize utvrdilo i riješilo probleme dijelova s prevelikim, odnosno preniskim brojem službenika,
- *objektiviziranje mjerila stručnosti, znanja i sposobnosti* za zapošljavanje u državnu službu,
- *neprekidno usavršavanje i obrazovanje* treba postati pravo, ali i obveza svakog službenika,
- *jačanje javnosti i transparentnosti rada* državne uprave kao jednoj od prepreka pojavi korupciji,
- *jačanje uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije* u poslovanju državne uprave i njenoj komunikaciji s građanima i poslovnim subjektima te stvaranje e-uprave¹⁷⁶,
- *stvaranje državne uprave "bez stranaka na hodniku"*, odnosno omogućavanje svih poslova i komunikacije elektroničkim putem,
- *smanjivanje troškova privatnog sektora* u poslovanju s državnom upravom, što pretpostavlja pojednostavljenje i povećanje efikasnosti poslovnih propisa,
- *započinjanje procesa "regulatorne giljotine"* koji znači uklanjanje nepotrebnih, zastarjelih i redundantnih odredbi u cilju smanjivanja troškova poslovanja i smanjio broj potencijalnih izvora korupcije,
- *utvrditi postupke i instrumente provjere kvalitete novih propisa* s ciljem procjene njihovih učinaka na ekonomsku aktivnost i troškove poslovanja,
- *jačanje stručnosti institucija za donošenje boljih propisa* i međusobnu koordinaciju različitih tijela državne uprave pri donošenju novih propisa.

Kao temeljna načela i usmjerenja za reformu državne uprave u Republici Hrvatskoj mogu se izdvojiti (1) modernizacija i

¹⁷⁶ E-uprava je koncept koji pretpostavlja jedinstven informacijski sustav državne uprave, transparentnost i dostupnost podataka i službenih obrazaca te mogućnost da se različiti obrasci i informacije koje se zahtijevaju od privatnog sektora, podnesu elektronskim putem.

europizacija državne uprave, (2) jačanje koordinacije u upravnom sustavu, (3) efikasno i jednoznačno političko i pravno vodstvo upravnog sustava, (4) jačanje administrativnog kapaciteta državne uprave, (5) racionalizacija državne uprave, (6) decentralizacija državne uprave, (7) depolitizacija službi u državnim upravnim tijelima, (8) jačanje profesionalizma i etičkih standarda u državnoj upravi, (9) kvaliteta javnih usluga i orijentacija na rezultate, transparentnost, otvorenost i debirokratizacija, (10) jačanje političkog legitimiteta u teritorijalnom upravnom sustavu, (11) reafirmacija javnog interesa i (12) vrijednosna uravnoteženost upravnog sustava (Koprić, 2004a). Polazeći od načela da država treba prepustiti tržištu sve one aktivnosti koje tržište obavlja efikasnije, a sama intervenirati u ispravljanje tržišnih nepravilnosti, potrebno je jačati institucionalne i administrativne kompetencije države za stvaranje stabilnog, predvidivog i transparentnog okružja u kojem će javni sektor, s veličinom primjerenog gospodarskim mogućnostima stajati na usluzi građanima i gospodarskom sektoru (Dalić, 2006).

Za povećanje efikasnosti hrvatske državne uprave, odnosno poboljšanja odnosa izlaznih rezultata i ulaznih vrijednosti, predviđena je prvenstveno promjena kvalifikacijske strukture državnih službenika (Središnji državni ured za upravu, 2008). Povećanjem udjela službenika s završenom visokom stručnom spremom te službenika odgovarajuće struke, stvorit će se uvjeti za smanjivanjem njihovog broja, a time i ukupne mase izdataka za plaće. Pored navedenog, predviđa se i racionalizacija organizacijskih struktura u tijelima državne uprave i njihovo usklađivanje sa zadacima i odgovornostima koja ta tijela moraju preuzeti.

5. PRETPOSTAVKE, MOGUĆNOSTI I OČEKIVANI UČINCI PRIMJENE NEBIROKRATSKIH ORGANIZACIJSKIH STRUKTURA U DRŽAVNOJ UPRAVI

Razvoj organizacije obilježen je s dva strukturalna problema, a to su ravnoteža između stabilnosti i prilagodljivosti te istodobno suradnje i sukoba (Pusić, 2005). Naime, organiziranje, znači stabiliziranje interakcije, ali zbog djelovanja u promjenjivoj okolini, određenost sastavnica organizacije ne smije biti previše kruta da se ne bi onemogućilo prilagođavanje organizacije promjenama u njezinoj okolini. Pored toga, organizacija je, između ostalog, oblik interakcije, što znači da se problem balansiranja i uravnoteživanja, stabilnosti i adaptabilnosti, učvršćivanja i prilagođavanja, mora rješavati uz istodobnu suradnju i sukobljavanje među ljudima koji su u interakciji, koji djeluju jedan na drugog u organizaciji i u odnosu prema njoj. Tradicionalne organizacijske strukture sve teže odgovaraju na pitanja stabilnosti i prilagodljivosti u uvjetima suradnje i sukoba, što na organizacije ima višestruki utjecaj:

- *Stabilnost i prilagodljivost organizacije* – Točka optimalne ravnoteže pomiče se prema prilagodljivosti, elastičnosti, fleksibilnosti, koja je definirana kao "sposobnost raditi nove stvari brzo";
- *Članovi organizacije* – Tehnološki napredak i tendencija prema sve većoj složenosti, na kojima se temelji funkcioniranje organizacija, odražava se u sve većoj raspršenosti znanja i informacija među članovima organizacije. Sve je manje moguće čitavo potrebno znanje koncentrirati pri vrhu organizacije;
- *Organizacijska struktura* – Unutarnje veze slabe, a pojačava se težnja za smanjivanje opsega pojedine organizacije. Pojavljuju se novija organizacijska rješenja, a organizacije postaju elastičnije i koncentrirane na jednu bitnu tehnologiju i proces. Povećava se nezavisnost organizacijskih jedinica, a pojedine jedinice izgrađene oko određenog radnog procesa i projektni i procesni timovi, postaju osnova organizacije, gdje je hijerarhija manje naglašena;

- *Povezivanje organizacija* – Stvaranje manjih, procesno usmjerenih organizacija, vodi prema novim, širim strukturama koje obuhvaćaju veći broj organizacija i nastoje stabilizirati i regulirati odnose među njima. Takva regulacija razlikuje se od tradicionalne hijerarhije i omogućuju razmjenu znanja i informacija kao i korištenje zajedničkim sredstvima;
- *Suradnja i sukob u organizacijama* – Mijenja se težište s jednog na drugi tip sukoba, a pojavljuju se i novi oblici koji odgovaraju novim razmjerima i formama suradnje. Širenje znanja povećava relativni broj sukoba o činjenicama, a veće mogućnosti komunikacije, usmjerit će rješavanje tih sukoba na suradnju u traženju pouzdanijeg znanja i potpunijih informacija.

Kao i na ostale organizacije, tako i na državnu upravu, sile iz okoline djeluju i postavljaju nove uvjete (Pusić, 2005). Stoga je u državnoj upravi potrebno pomicanje težišta od stabilnosti prema prilagodljivosti u organizacijama. Državna uprava mora prepoznati i slijediti javni interes koji je podložan promjenama u različitim vremenskim razdobljima. Pored toga, prema državnoj upravi prevladava zahtjev za prilagodljivosti nepredvidljivosti tržišta i gospodarskog razvoja. Ipak, državna uprava zbog specifičnosti u svojim ciljevima i zadaćama, u usporedbi s privatnim sektorom, treba zadržati određenu razinu stabilnosti u organizaciji, što svakako ne znači potrebu zadržavanja krutih i birokratiziranih organizacijskih struktura, već njihovu prilagodbu situacijskim čimbenicima. Dakle, državna uprava se postupno transformira prema sustavu za donošenje i provođenje kolektivno obvezatnih odluka u javnom interesu. Usljed toga, sustav državne uprave mijenja se prema konfederaciji različitih organizacijskih oblika kojima je značajka praktično ostvarivanje javnog interesa.

5.1. Procesna organizacijska struktura u državnoj upravi

Jedan od nebirokratskih organizacijskih oblika, koji se može primijeniti u državnoj upravi je procesna organizacijska struktura. Procesna orijentacija organizacije predstavlja noviju koncepciju dizajniranja organizacijske strukture. Osnovna svrha takve orijentacije je dizajniranje poslovnih procesa te njihovo smještanje u odgovarajuće, fleksibilnije i prilagodljivije organizacijske strukture, uz istodobno uklanjanje rigidnih granica između pojedinih funkcija u organizaciji, a sve u cilju neometanog odvijanja poslovnih procesa (Sikavica i Novak, 1999). Procesno orijentirana organizacija teži preoblikovanju poslovnih procesa s ciljem poboljšanja u kritičnim suvremenim mjerama performansi, kao što su troškovi, kvaliteta, usluge i brzina (Barković, 1999). Takvu organizaciju karakterizira horizontalna struktura, koja okuplja zaposlene oko središnjih procesa i omogućuje im jednostavan međusoban pristup koji osigurava komunikaciju i koordinaciju njihovih napora na način da virtualno eliminira hijerarhiju i granice između odjela (Daft, 2004). Time se osigurava usmjerenje na poslovne procese, odnosno aktivnosti koje prelaze granice funkcija, a ključne su za brzu isporuku dobara i pružanje usluga, unaprjeđivanje kvalitete ili snižavanje troškova (Jones, 2004). Procesna orijentacija organizacije ima određene karakteristike koje je izdvajaju i razlikuju od ostalih oblika organizacije (Sikavica i Novak, 1999). Naime, procesno orijentirane organizacije karakteriziraju pokušaji da se iz više poslova napravi jedan glavni posao te uključivanje svih zaposlenih u proces odlučivanja i obavljanjem pojedinih faza u procesu prirodnim, logičkim i racionalnim redoslijedom. Takve organizacije bave se procesima na način da traže više alternativa nakon čega izabiru najbolji način njihova obavljanja. Poslovi se smještaju na mjesta gdje za to ima najviše smisla, klasični oblici kontrole i provjeravanja zaposlenih se reduciraju i uvodi se hibridna centralizirano-decentralizirana organizacija.

Organizacije koje mijenjaju svoje procese moraju provesti niz suštinskih promjena (Bosilj Vukšić i Kovačić, 2004). Naime,

tradicionalne organizacijske jedinice zamjenjuju se procesnim skupinama, a radni zadaci postaju fleksibilniji i opsežniji. Prilikom odabira zaposlenika za obavljanje radnih zadataka njihova naobrazba, sposobnosti i vještine dobivaju prednost nad pripadnošću organizacijskoj jedinici. Rukovodioci postaju mentori uslijed čega se naponi zaposlenika usmjeravaju, ne u cilju izvršenja naloga rukovodioca, već prema ispunjavanju potreba klijenata. Naknade i nagrade zaposlenicima ovise o njihovoj efikasnosti mjerene brojem obavljenih radnih zadataka i mišljenja rukovodstva, ali obuhvaćaju i kvalitativne učinke njihova rada, kao što su timski rad, inovativnost, suradnja, zadovoljstvo i mišljenje klijenata. U skladu s navedenim, može se izdvojiti sedam načela horizontalne, procesno usmjerene organizacije (Hodge i suradnici, 2003):

1. Organiziranje oko procesa, a ne zadaća;
2. Poravnavanje hijerarhije;
3. Korištenje timova za upravljanje svime;
4. Puštanje klijentima da vode izvedbu;
5. Nagrađivanje timske izvedbe;
6. Maksimiziranje kontakata ponuđača i klijenata;
7. Informiranje i trening svih zaposlenika.

Iz svega navedenog mogu se razlučiti osnovna obilježja procesno orijentirane organizacije (Daft, 2004):

- Struktura je formirana oko ključnih procesa umjesto zadaća, funkcija ili geografskog područja, tako da nestaju granice između različitih odjela;
- Samostalni timovi, ne pojedinci, temelj su organizacijskog dizajna i izvedbe;
- Odgovornost za svaki ključni proces u cijelosti leži na vlasniku procesa koji koordinira više procesnih timova od početka do kraja procesa;
- Članovi timova imaju vještine, alate, motivaciju i ovlast za donošenje odluka vezanih uz izvedbu tima. Oni su trenirani na način da mogu obavljati poslove drugih članova tima, a vještine su dovoljne za dovršavanje glavnih organizacijskih zadaća;

- Timovi imaju slobodu razmišljanja i fleksibilnog djelovanja zbog novih nadolazećih izazova;
- Klijenti vode organizaciju. Djelotvornost se mjeri postizanjem cilja procesa, ali i zadovoljstvom klijenata, zaposlenih i financijskim doprinosom;
- Kulturu karakterizira otvorenost, povjerenje i suradnja, usmjerena na kontinuirano poboljšanje.

Primjena procesne organizacijske strukture u državnoj upravi ima niz prednosti, ali može rezultirati i određenim negativnim efektima. Naime, takvim pristupom može se bitno povećati fleksibilnost organizacije, što je danas unutar državne uprave sve potrebnije. Jedna od karakteristika ovakvog pristupa je posvećivanje klijentima odnosno korisnicima usluge, zbog čega isti postaju zadovoljniji. To je dakle, jedna od alternativa za povećanje zadovoljstva građana funkcioniranjem pojedine upravne organizacije. Uklanjanjem granica između različitih odjela zaposlenici se usmjeravaju na ciljeve upravne organizacije, a to predstavlja dobru osnovu za uočavanje i realizaciju javnog interesa. Timski rad, suradnja i mogućnost za podjelom odgovornosti može utjecati na kvalitetu rada službenika i njihove motivacije. Isto tako, timski rad, s obzirom na to da više ljudi sudjeluje u procesu pružanja usluga, smanjuje mogućnosti za pojavu korupcije službenika.¹⁷⁷

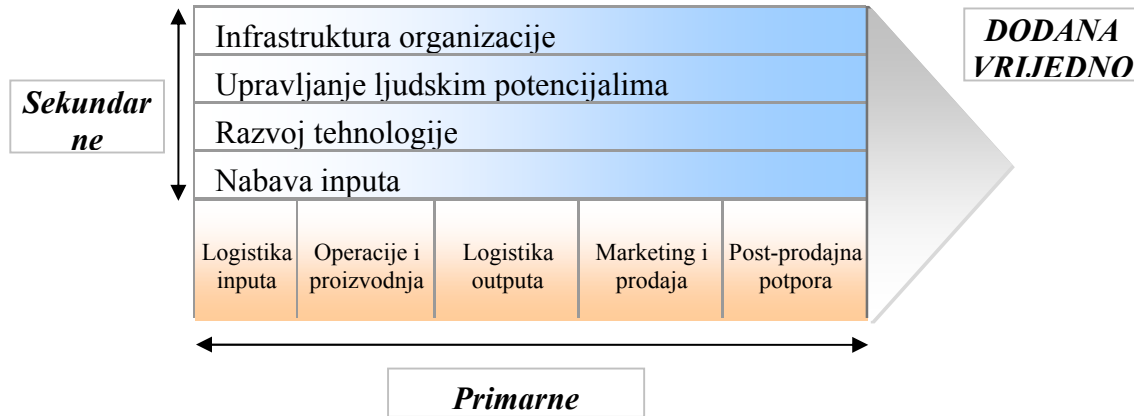
Nasuprot navedenim prednostima, procesni pristup u dizajniranju organizacije u državnoj upravi može polučiti i nezadovoljavajuće rezultate. Za razliku od privatnog sektora, u državnoj je upravi teže utvrditi ključne procese koji stvaraju vrijednosti građanima i koji će aktualizirati i realizirati javni interes. Stoga i njihova organizacija može biti teža i zahtjevnija. Transformacija organizacijske strukture u državnoj upravi zahtjeva značajne promjene u kulturi, dizajnu poslova, filozofiji

¹⁷⁷ Jedna od karakteristika korupcije je ta da se ona događa u "četiri oka" zbog čega je teško dokaziva. Uključivanjem više ljudi, odnosno timova u određene procese i postupke navedena karakteristika određenih postupaka nestaje te se smanjuju mogućnosti njezine pojave.

menadžmenta, informacijskom sustavi i sustavu nagrađivanja. Navedeno je posebno teško u birokratiziranim strukturama s jasno podijeljenim odgovornostima, usko definiranim poslovima i ovlastima te sustavu plaća prema radnom mjestu, a ne prema rezultatima. U takvim organizacijama i otpor promjenama je na višoj razini, što može u konačnici i onemogućiti njihovu transformaciju.

Da bi se moglo razmišljati o učinkovitoj primjeni procesne organizacije, potrebno je razumjeti koje su primarne, a koje sekundarne aktivnosti upravne organizacije koja je primjenjuje. Iako je prilagođen prvenstveno za organizacije koje djeluju u privatnom sektoru, za pomoć u razumijevanju aktivnosti u državnoj upravi može poslužiti Porterov lanac vrijednosti.

Shema 1: Porterov lanac vrijednosti



Izvor: Porter, M. (1985) *Competitive Advantage*, New York: The Free Press.

Primarne aktivnosti koje su navedene u prethodnoj shemi podrazumijevaju (Porter, 1985):

- *Logistika inputa*: veze s dobavljačima te sve aktivnosti potrebne za primanje, skladištenje i distribuciju inputa;
- *Operacije*: sve aktivnosti potrebne za transformaciju inputa u outpute, odnosno proizvode i usluge;
- *Logistika outputa*: sve aktivnosti vezane uz prikupljanje, skladištenje i distribuciju outputa;
- *Marketing i prodaja*: aktivnosti informiranja kupaca o proizvodima i uslugama, navođenje kupaca na kupnju proizvoda i usluga i olakšavanje kupnje;
- *Post-prodajna potpora*: sve aktivnosti koje su potrebne da proizvod, odnosno usluga djeluju efektivno kupcu nakon što je isto isporučeno.

Sekundarne aktivnosti navedene u prethodnoj shemi podrazumijevaju (Porter, 1985):

- *Nabava*: kupnja inputa, odnosno prikupljanje resursa organizacije, kao što je oprema;
- *Upravljanje ljudskim potencijalima*: sve aktivnosti u vezi regrutiranja, angažiranja, treninga, razvoja, nagrađivanja, otpuštanja osoblja;
- *Razvoj tehnologije*: odnosi se na opremu, hardver, softver, procedure i tehničko znanje o transformaciji inputa u outpute;
- *Infrastruktura organizacije*: služi potrebe organizacije i povezuje različite dijelove, a sastoji se od funkcija ili odjela kao što su računovodstvo, pravni poslovi, financije, planiranje, odnosi s javnošću, kao i ostali mehanizmi upravljanja i kontrole.

Porterov koncept, dakle razlikuje primarne i sekundarne aktivnosti odnosno procese. *Primarne aktivnosti* osiguravaju zadovoljavanje potreba potrošača. S druge strane, *sekundarne aktivnosti* omogućavaju zadovoljenje potreba unutar organizacije, odnosno omogućavaju funkcioniranje same organizacije. Isti je, kao što je već i navedeno, namijenjen prvenstveno organizacijama u privatnom

sektoru. Međutim, uz određene prilagodbe moguća je njegova primjena i u javnom sektoru.

Svaka upravna organizacija mora uspostaviti sekundarne aktivnosti kako bi mogla osigurati kvalitetno funkcioniranje. Isto tako, svaka organizacija ima svoje primarne aktivnosti, koje osiguravaju zadovoljavanje potreba korisnika usluga. Primjena Porterovog koncepta može osigurati približavanje iste korisnicima usluga. Međutim, državna uprava ne može tretirati korisnike usluga kao kupce, ali dijelovi obrazaca odnosa koji je uspostavljen u privatnom sektoru prema kupcima, mogu biti primijenjeni. Tu se prvenstveno misli na upoznavanje svakog pojedinca s njegovim pravima i obvezama u društvu. Ideal državne uprave je da svaki građanin ostvari sva svoja prava, ali i ispuni sve obveze koje ima prema državi i društvu. Državna uprava više ne može "*čekati*" da bi pojedinci "*došli po svoja prava*" te da bi se "*sjetili ispuniti vlastite obveze*". Nasuprot tome, državna uprava, otvorenošću i stalnim kontaktom s javnošću, kao i drugim sredstvima koja joj stoje na raspolaganju, mora osigurati kvalitetne informacije koje će javnost potaknuti na djelovanje te pružati usluge visoke kvalitete, kako bi olakšala ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza građana. Danas je potreban proaktivni pristup državne uprave. U tome može pomoći primjena Porterovog koncepta.

S obzirom na različitost upravnih organizacija koje proizlaze iz različitosti njihova područja djelovanja, potrebno je za svaku pojedinačno utvrditi primarne i sekundarne aktivnosti. To znači da nema jedinstvenog obrasca efikasne organizacije u javnom i državnom sektoru, već isti mora tražiti svaka upravna organizacija posebno.

5.2. Outsourcing u državnoj upravi

Outsourcing predstavlja prenošenje internih poslovnih funkcija te s njima povezanih sredstava, eksternom ponuđaču ili pružatelju usluga,

koji nudi određenu uslugu za određeno vremensko razdoblje, po ugovorenoj cijeni (Heywood, 2001). U praksi se javljaju tri osnovna razloga za eksternalizaciju, a to su želja za orijentacijom na strateške aktivnosti, potreba za unaprjeđenjem usluga i potreba za reduciranjem troškova. U državnoj upravi, na svim razinama postoje dijelovi koji se mogu privatizirati i prepustiti tržišnom natjecanju, čime se smanjuju ukupni javni troškovi, a to se posebno odnosi na pomoćne i tehničke službe (Koprić, 2004b). *Outsourcing* je jedno od rješenja koje se u praksi pokazuje bolje od plaćanja vlastitih službenika i namještenika za obavljanje poslova kao što su zaštitarski, poslovi čišćenja i održavanja, prijevoza, dostave, računovodstva i slično. Rezultati outsourcinga su reduciranje troškova, povećanje efikasnosti, unaprjeđenje produktivnosti, pristup najnovijim tehnologijama te oslobađanje organizacija od administrativnih poslova i veća usredotočenost na strateške aktivnosti (Koch, Dell, i Keller Johnson, 2004). S druge strane, u praksi postoje određeni negativni aspekti outsourcinga koji se prvenstveno ogledaju u gubitku poslova, kako "bijelih ovratnika", tako i tehničkog i analitičkog osoblja, te prepuštanje donedavno internih vještina i institucionalnih znanja izvan institucije. U posljednje vrijeme outsourcing se sve više koristi kao alat javnog menadžmenta i to prvenstveno zbog pojačanih pritisaka na proračunsku potrošnju te pod utjecajem ekonomske teorije o državnoj upravi (Griffith i Figgis,). U praksi se javlja više tipova outsourcinga, koji se prvenstveno razlikuju s obzirom na njihov "zahvat" u organizacijskoj strukturi. Prema tome, mogu se izdvojiti slijedeći tipovi (Borg, 2003):

- *Outsourcing primarnih i outsourcing sekundarnog aktivnosti*
 - Primarne aktivnosti spajaju ponudu i potražnju, odnosno stvaraju i donose vrijednost klijentima. S druge strane, sekundarne aktivnosti omogućuju i unaprjeđuju obavljanje primarnih aktivnosti. U organizacijama outsourcingom mogu biti obuhvaćene i primarne i sekundarne aktivnosti, ali u slučaju outsourcinga primarnih rizik je znatno viši.
- *Selektivan i potpuni outsourcing* – U slučaju selektivnog outsourcinga, organizacija outsourcingom obuhvaća samo

pojedinačnu aktivnost, dok je u slučaju potpunog obuhvaćena cijela funkcija ili proces. I ovdje postoji razlika u riziku za organizaciju, odnosno rizik selektivnog outsourcinga je niži od rizika potpunog.

- *Taktički ili strateški outsourcing* – Taktički outsourcing se poduzima radi rješavanja praktičnih problema, dok je strateški povezan sa samom strategijom organizacije te se očekuje njegov dugoročan utjecaj na organizaciju. Strateški outsourcing ima veći utjecaj nego taktički na buduće troškove i ostale komparativne prednosti, ali je i rizik znatno veći zbog obuhvata većeg dijela organizacije.

Iz navedene tipologije outsourcinga, vidljivo je da istim mogu biti zahvaćeni različiti organizacijski dijelovi, kao i poslovi organizacije. Prema tome, outsourcingom se najčešće zahvaća informacijske tehnologije, poslovne procese kao što su financije, ljudski potencijali, te održavanje softvera i marketing (Heywood, 2001).

Jedan od glavnih poticaja za outsourcingom informacijskog sustava očituje se u nedostatku obučenih informatičkih ljudskih potencijala u organizacijama. Kao i sve odluke o outsourcingu u državnoj upravi, tako i odluka za outsourcingom informacijskog sustava temelji se na težnji za smanjenjem troškova, povećanjem kvalitete usluga i ostvarivanju političkih ciljeva i strategija (De Looft, 1996). Rizici povezani s takvim odlukama ogledaju se u (Aubert, Patry i Rivard, 1998):

- *skrivenim troškovima* koji se sastoje od tranzicijskih i troškova upravljanja, te troškova usluga,
- *ugovornim poteškoćama* koji se ogledaju u skupim eventualnim promjenama ugovora, mogućim sporovima proizašlim iz ugovora te poteškoćama prilikom obnavljanja ugovora,
- *pogoršanju usluga* na način da se smanji njihova kvaliteta ili povise njihovi troškovi,
- *gubitku organizacijskih kompetencija*, što se ogleda u gubitku informatičkog iskustva, inovativnog kapaciteta i kontrole aktivnosti.

U pravilu, u većini upravnih organizacija, za obavljanje informacijske funkcije pogodniji je outsourcing, ali time se i rizik povećava. Navedena praksa primjenjuje se u većini slučajeva i u hrvatskoj državnoj upravi. U takvom je slučaju najvažnije povjerenje u pružatelja usluga te njegovo trajno nastojanje za unaprjeđivanjem usluga.

Outsourcing poslovnih procesa kao što su financije, računovodstvo, ljudski potencijali te ostalih sekundarnih poslovnih funkcija u državnoj upravi može biti jedan od načina putem kojeg će se ostvariti uštede i smanjivanje kapitalnih rashoda te pretvaranje fiksnog troška u varijabilni koji će ovisiti o obujmu poslovnih aktivnosti (Koch , Dell, i Keller Johnson, 2004). Ti su poslovni procesi olakšani razvojem informacijskih tehnologija, ujedno su i informacijski intenzivni, a mogu biti odrađeni, u većoj ili manjoj mjeri, primjenom informacijskih tehnologija. Kod outsourcinga ljudskih potencijala postoje dva osnovna tipa. Prvi, tradicionalni tip predstavlja outsourcing gdje pružatelj usluga izgrađuje tehnološku platformu na kojoj dijeli procese za sve organizacije koje vodi. Takvi pružatelji usluga traže načine unaprjeđenja tehnološke platforme od čega bi koristili imali svi njihovi klijenti. Drugi tip predstavlja outsourcing poslovnog procesa ljudskih potencijala. U pravilu, takvi pružatelji usluga preuzimaju postojeće osoblje, procese i tehnološki pristup organizacije, ali prilagođavaju svoje usluge za rad s tehnološkom platformom svakog klijenta.

Dok se outsourcing informacijskih sustava u hrvatskoj državnoj upravi već uvelike primjenjuje, za outsourcing ljudskih potencijala to je nešto teže očekivati. Današnje službeničko zakonodavstvo utvrdilo je postojanje središnjeg tijela državne uprave koje je nadležno za službeničke odnose, dok sama državna tijela s više od 50 zaposlenih moraju imati unutarnje ustrojstvene jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima.

Na ovom mjestu su ukratko opisani outsourcing informatičkih tehnologija i ljudskih potencijala, ali u hrvatskoj državnoj upravi

postoji još funkcija i procesa koji bi mogli biti predmet outsourcinga. Tu se prvenstveno misli na poslove kao što su zaštitarski, poslovi čišćenja i održavanja, prijevoza, dostave i računovodstva. U određenim segmentima hrvatske državne uprave već su takvi poslovni procesi u potpunosti ili djelomice obuhvaćeni outsourcingom, a postoje i ideje za daljnje njegovo provođenje nad nekim drugim poslovnim procesima, pri čemu bi se većina dosadašnjih zaposlenih na tim poslovima u državnim službama prepustili novim pružateljima usluga iz privatnog sektora. Međutim, za to postoje značajni otpori, gdje osnovni razlozi leže u strahu za uvjete rada u novom okruženju. Naime, prelaskom iz državne uprave u privatni sektor, dosadašnji državni službenici gube prava koja su imali kao državni službenici, a to se prvenstveno odnosi na, makar i prividnu, veću sigurnost zaposlenja, te sigurna materijalna i ostala prava koja proizlaze iz državne službe. Rad u privatnom sektoru, gotovo uvijek, podrazumijeva poduzimanje više razine rizika u odnosu na rad u državnoj upravi, a ljudi koji su godinama bili državni službenici, s vremenom postaju manje spremni za izlaganje rizicima.

Svaki oblik outsourcinga nosi određene prednosti, ali i rizike, o čemu je već bilo riječi. Međutim, ako je kvalitetno planiran, strukturiran i implementiran, isti može polučiti pozitivne rezultate. Uspjeh istog će uvelike ovisiti o slijedećem (Griffiths, 2001):

- razumijevanju ciljeva organizacije i strateškoj viziji i planu,
- odabiranju pravog pružatelja usluga i ostvarivanju kvalitetnih veza s istim,
- prikladnom strukturiranju ugovora,
- otvorenoj komunikaciji s outsourcingom pogođenim skupinama i pojedincima,
- podršci i uključenosti upravljačkih struktura.

Prije svega, prilikom planiranja outsourcinga, potrebna je intenzivna komunikacija sa zaposlenicima koji će biti obuhvaćeni istim, ali i ostalim strukturama u upravnoj organizaciji. Kvalitetnim informiranjem svih zainteresiranih mogu se izbjeći mnogi otpori koji se javljaju kod takvih oblika organizacijskih promjena. Pored toga,

kvalitetnim komunikacijama i vezama između državnih tijela i pružatelja usluge povećat će se i pozitivni učinci outsourcinga. Međutim, u ovom dijelu treba uzeti u obzir propise o javnoj nabavi prema kojima se mora odabrati ponuđač s najnižom cijenom usluge, što bi u konačnici moglo utjecati i na kvalitetu samih usluga. Zbog toga je već u fazi planiranja neophodno precizno definiranje minimalnih traženih standarda kvalitete usluge.

5.3. Promjene organizacijske kulture

Mnogobrojna istraživanja u svijetu pokazala su da strukturno-funkcionalne reforme u upravi imaju značajno umanjene učinke ako se ne promijeni i tip organizacijske kulture (Koprić, 2004b). Naime, pokazalo se da promjena strukture nije dovoljna, ili da osigurava pozitivne efekte samo na kraći rok, ili pak da postoji neki faktor koji onemogućava da reorganizacija pokaže bilo kakav poboljšavajući učinak (Koprić 1999). Analize u većini takvih slučajeva završavaju ukazivanjem na interferenciju strukture s organizacijskom kulturom.

Danas u hrvatskoj državnoj upravi prevladavaju obilježja tipova organizacijske kulture s reaktivnim pristupom. Ciljevi službenika u takvoj organizaciji su održanje postojećeg stanja, oprezno i tradicionalno obavljanje poslova i reagiranje samo na ono što se ne može izbjeći. Službenici poslove obavljaju, u pravilu, prema unaprijed postavljenim pravilima i procedurama, a očekivanja od zaposlenih su jasno definirana na vrhu organizacije, dok se odstupanja od postavljenih pravila tretiraju kao nefunkcionalna. Ovakva kultura je pogodna za pojedince koji preferiraju sigurnost i red, ali na pojedince koji preferiraju kreativnost i inovaciju djeluje demotivirajuće.

Za primjenu procesne ili drugog oblika nebirokratske organizacijske strukture u hrvatskoj državnoj upravi, nužne su promjene i organizacijske kulture. Hrvatskoj državnoj upravi je potrebna kultura, koja će osigurati *profesionalno-proaktivnu orijentaciju*

službenika, u kojoj su raširene *pravne vrijednosti*. Ovakva organizacijska kultura omogućila bi jasnu orijentaciju službenika na aktivno unaprjeđivanje, podupiranje i poštovanje demokratskih vrijednosti, odnosno posvećenost kroz svakodnevno funkcioniranje državne službe. Time bi se pojačala usmjerenost na društvenu okolinu uprave te potaklo aktivnije sudjelovanje korisnika u upravnim procesima. Razvijanjem profesionalno-proaktivnog pristupa obavljanju poslova, kod službenika se potiče individualnost, autonomija, stručnost, uspješnost, kreativnost, inovativnost, kooperativnost, usmjerenost na kvalitetu i osjetljivost na javne probleme (Koprić i Marčetić, 2000). Upravo su to karakteristike službenika koje su potrebne za implementaciju nebirokratskih organizacijskih struktura.

Mijenjanje organizacijske kulture svake organizacije je dugotrajan proces koji prolazi kroz tri temeljne faze. Prvo je potrebno navesti službenike da odbace usvojena pravila ponašanja, norme, vrijednosti i vjerovanja, odnosno administrativnu kulturu i reaktivan odnos prema poslu. U drugoj je fazi potrebno pronaći metodu za promjenu i provesti promjenu. U toj fazi presudnu ulogu imaju prvenstveno *rukovodeći službenici* koji moraju biti nosioci promjene organizacijske kulture, pa čak i na način da i sami promjene način razmišljanja i odnosa prema poslu. Na taj način stvorit će se uvjeti za implementaciju nove organizacijske kulture, usvajanje novih vrijednosti i vjerovanja, odnosno razvoj profesionalno-proaktivnog pristupa obavljanju poslova. Nova, željena organizacijska kultura u državnoj upravi mora vezivati temeljne vrijednosti uz ljude, kvalitetan rad i javne usluge, a poticati i nagrađivati izvrsnosti u radu davanjem vidljivih nagrada zaslužnima. Isto tako, organizacijska kultura mora omogućiti intenzivne i neposredne komunikacije o problemima te razmjenu ideja u organizaciji. Kao takva, rezultirala bi stvaranjem osjećaja uspjeha, zadovoljstva i ponosa zbog dobrog rada i visoke individualne i organizacijske kvalitete i uspješnosti te širenjem duha zajedništva i brige u državnoj upravi o ljudskim potencijalima.

6. ZAKLJUČAK

Kao i sve organizacije, tijela državne uprave moraju se prilagođavati silama koje djeluju na njih. Najznačajnije sile koje imaju utjecaj na državnu upravu dolaze iz njezine okoline, a prepoznaju se u pritiscima na javnu potrošnju, traženje veće kvalitete javnih usluga te pojavom konkurencije od strane privatnog sektora. Državna uprava se sve više fragmentira, što povećava potrebu za komunikacijom između različitih organizacija na istim i različitim razinama, dok za interakciju sve raste značaj znanja i iskustva, nauštrb položaja uspostavljenih hijerarhijom.

Da bi se izbjeglo moguće neuspjehe, organizacijske promjene u državnoj upravi trebaju se integrirati u ekonomsku strategiju države i prilagoditi aktualnim potrebama u društvu. Osnovni njihovi ciljevi moraju biti povezani s povećanjem administrativnog kapaciteta određene državne uprave, koja se u konačnici treba postaviti u funkciju svestranog razvoja države. Moderna državna uprava povlači se iz operativnog djelovanja prepuštajući brojne zadatke civilnom društvu, uz istodobnu stabilizaciju mehanizama kojima jamči ljudska prava i pravičnost, stabilne i sigurne uvjete poslovanja.

Efikasnost, kao odnos inputa i outputa, postaje kritični čimbenik opstanka i uspjeha organizacije. Međutim, njezino je mjerenje u javnom sektoru, odnosno upravnim organizacijama, veoma složeno. Općeprihvaćen je stav da su organizacije koje djeluju u privatnom efikasnije od organizacija u javnom sektoru zbog organizacijskih i individualnih razlika te birokratskih procedura.

U Republici Hrvatskoj postoji svijest o ulozi države u društvu, ali i svijest da današnja državna uprava ne ispunjava efikasno zadaće koje se pred njom nalaze. U cilju povećanja njezine efikasnosti planira se promjena kvalifikacijske strukture državnih službenika te racionalizacija organizacijskih struktura. Kao jedno od mogućih rješenja moguće je primijeniti procesnu organizacijsku strukturu, kao

jednog od oblika nebirokratske strukture. Nju karakterizira horizontalna struktura, koja okuplja zaposlene oko središnjih procesa i omogućuje im jednostavan međusoban pristup koji osigurava komunikaciju i koordinaciju njihovih napora na način da virtualno eliminira hijerarhiju i granice između odjela, čime se osigurava usmjerenje na poslovne procese, odnosno aktivnosti koje prelaze granice funkcija, a ključne su za brzu isporuku dobara i pružanje usluga, unaprjeđivanje kvalitete ili snižavanje troškova. Takvo rješenje pretpostavlja značajne promjene u organizaciji poslovnih procesa državne uprave, ali i u samim državnim službenicima. U skladu s time, određeni broj poslovnih procesa moguće je outsourcingom prepustiti privatnom sektoru, a usmjeriti se na ono čime bi se državna uprava trebala baviti, odnosno na javne usluge. Za sve to je potrebna i promjena organizacijske kulture koja mora odbaciti reaktivni i uspostaviti proaktivni pristup poslu državnih službenika. Sve navedeno znači da organizacijske promjene moraju uključiti strukturalne dimenzije, ali uz istovremene i nezaobilazne promjene vezane uz ljudske potencijale.

LITERATURA

- Aubert, B. A., Patry, M., Rivard, S. (1998) "Assessing the Risk of IT Outsourcing", *Scientific Series*, Montreal: CIRANO, str. 1 – 14.
- Barković, D. (1999), *Uvod u operacijski management*, Osijek: Sveučilište u Osijeku, Ekonomski fakultet Osijek.
- Borg, H. (2003) "Outsourcing of Human Resources", *The Pause Scholarship Foundation*.
- Bosilj Vukšić, V., Kovačić, A. (2004) *Upravljanje poslovnim procesima*, Zagreb: Sinergija.
- Brčić, R. (2002) *Organizacija državne uprave u funkciji djelotvornosti Porezne uprave u Republici Hrvatskoj*, Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet Zagreb.
- Cassidy, E., Ackah, C. (1997) "A role for reward in organisational change?", *IBAR*, , broj 18, str. 52 – 63
- Daft, R. L. (2004) *Organization Theory and Design*, eight edition, Ohio: Thomson Learning.
- Dalić, M. (2006) *Strateški okvir za razvoj*, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- De Looff, L. A. (1996) "IS outsourcing by public sector organisations", International Federation for Information Processing, [//http://www.acs.org.au/president/1996/ifip96/i96iso.htm](http://www.acs.org.au/president/1996/ifip96/i96iso.htm) (konzultirano 05.02.2005.)
- Flynn, N. (1995) "The future of public sector management: Are there some lessons from Europe?", *The International Journal of Public Sector Management*, volumen 8, svezak 6., str. 59 – 68
- Flynn, N. (1997) *Public Sector Management*, Third edition, Hertfordshire: Prentice Hall.
- Griffith, G. – Figgis, H., "Outsourcing and the Public Sector", [//http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/0/EF5487324EB40557CA256ECF000A1FE5](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/0/EF5487324EB40557CA256ECF000A1FE5) (konzultirano 04.02.2004.).
- Griffiths, D. (2001) "The Theory and Practise of Outsourcing", [//http://www.stc.org/confproceed/2001/PDFs/STC48-000183.PDF](http://www.stc.org/confproceed/2001/PDFs/STC48-000183.PDF) (konzultirano 05.02.2005.).

- Heywood, J. B. (2001) *The outsourcing dilemma – The search for competitiveness*, London: Pearson Education.
- Hodge, B. J., Anthony, W. P. i Gales, L. M. (2003) *Organization Theory: A Strategic Approach*, New Jersey: Pearson Education.
- Jones, G. R. (2004) *Organizational theory, design, and change*, fourth edition, New Jersey: Pearson Education International.
- Koch, J., Dell, D., Keller Johnson, L. (2004) "HR Outsourcing in Government Organizations: Emerging Trends, Early Lessons", *The Conference Board*, New York.
- Koprić, I. (1999) "Organizacijska kultura u javnoj upravi", *Hrvatska javna uprava*, Institut za javnu upravu, broj 1, str. 97 – 137.
- Koprić, I. (2004a) "Temeljna načela i usmjerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj", *Informator*, Novi informator, Zagreb, broj 5288, str. 1. – 3.
- Koprić, I. (2004b) "Mjere za modernizaciju uprave u Republici Hrvatskoj", *Informator*, Novi informator, Zagreb, broj 5298, str. 1. – 3.
- Koprić, I. – Marčetić, G. (2000) "Križa socijalne države, reforma javne uprave i hrvatsko upravno osoblje", *Hrvatska javna uprava*, Institut za javnu upravu, 2000., broj 1., str. 25 – 82.
- Koprić, I. i suradnici (2003) *Modernizacija hrvatske uprave*, Zagreb: Suвременa javna uprava.
- Kregar, J. (1999) "Reforma uprave u Hrvatskoj: procesi i mogućnosti" U: Pusić, E. (urednik) *Javna uprava u demokratskom društvu*, Zagreb: Institut za javnu upravu & Organizator.
- Lopes, C., Theisohn, T. (2003) *Ownership, Leadership and Transformation: Can we do better for Capacity Development*, New York: Earthscan Publications.
- Michael, B. (2004) *Enhancing the capacities to govern: Challenges facing the Central and Eastern European countries*, Bratislava: NISPACE.
- Oliver, D., Drewry, G. (1996) *Public service reforms – Issues of accountability and public law*, London: Pinter.
- Public services: meeting the productivity challenge (2003), *HM Treasury*, Crown.

- Pusić, E. (1994) "Državna uprava i razvoj organizacije", *Financijska praksa*, Institut za javne financije, broj 4, str. 359 – 383.
- Pusić, E. (1999) "Međuovisnost djelatnosti i ustrojstva u upravnim organizacijama", *Javna uprava u demokratskom društvu*, Zbornik radova, Institut za javnu upravu, str. 1 – 37.
- Pusić, E. (2005) *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes*, Zagreb: Društveno veleučilište.
- Sand, I. J. (2002) "Changes in the organization of public administration and in the relations between the public and the private sectors - Consequences of the evolution of Europeanization, globalisation and risk society", [//http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp02_4.htm](http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp02_4.htm) (konzultirano 12.07.2004.)
- Sikavica, P., Novak, M. (1999) *Poslovna organizacija*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Informator.
- Središnji državni ured za upravu (2008) *Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011.*, Zagreb.
- Stiglitz, J. E. (1999) *Economics of the Public Sector*, third edition, New York: Norton & Company,.
- Škuflić, L. (1999) *Međunarodna strateška orijentacija i trgovinska politika Republike Hrvatske*, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet Rijeka.

SUMMARY

Public service efficiency is one part of public interest in community in which it functioning. Efficiency means that public service performs with appropriate output-input ratio. However, measuring of efficiency in public service is complex and stratified problem. Besides it, many attempts focused to improving efficiency of public service were unsuccessful because of impacts of different interest groups or some other reasons. Many analyses confirmed that Croatia has large public sector, so its reform acquired strategic importance. Besides it, incompetence of public sector in association of Republic of Croatia with European Union was pointed out. Croatian public service needs fundamental organizational changes to reduce bureaucracy, and to perform more efficient. One of possible solution is application of non- bureaucratic organizational structures and outsourcing.

Key words: public service, efficiency, organizational changes, process organization, Porter Value Chain, outsourcing, organizational culture.

Hermina Trošelj, dipl.iur.

UPRAVLJANJE VREMENOM – ČIMBENIK EFIKASNOSTI I EFEKTIVNOSTI MENADŽMENTA

SAŽETAK:

U ovom radu nastojalo se obraditi problem radnog vremena kao jednog od najvažnijih inputa u procesu proizvodnje, specifičnog po svojoj ograničenosti, prolaznosti i neobnovljivosti. Za razliku od drugih inputa radno vrijeme ne možemo povećavati, skladištiti, nabavljati, nego sve ostale inpute moramo prilagoditi vremenu kako bismo iz radnog procesa dobili najbolji rezultat u smislu efikasnosti i efektivnosti poduzeća.

Poslodavcima se nude velike mogućnosti organizacije radnog vremena kako bi maksimalno iskoristili radno vrijeme svojih radnika. Svrha ovog rada je analizirati i ukazati na mogućnosti i varijante korištenja radnog vremena u cilju povećanja uspješnosti poduzeća, s osvrtom i na upravljanje radnim vremenom menadžera.

S druge strane, postoji velika zlouporaba prekovremenog rada radnika, naročito u privatnom sektoru, što predstavlja jednu od kočnica ekonomskog razvoja Hrvatske sa dalekosežnim ekonomskim i socijalnim posljedicama.

Preporuka za poslodavce je da razrade sisteme maksimalne iskoristivosti redovnog radnog vremena radnika te da uvedu sisteme kontrole i sankcioniranja neodrađenih sati. Prijedlog za zakonodavca je da se učinkovitim propisima, sankcijama i

kaznama kontrolira sustav i sprječava prekomjerno korištenje, naročito neplaćenog, prekovremenog rada.

Ključne riječi: radno vrijeme, iskoristivost, upravljanje vremenom, privatni/javni sektor

1. UVOD

Vrijeme kao resurs ima veoma veliko značenje i ulogu u ostvarenju uspješnosti poduzeća. Za postizanje što većeg uspjeha nije važno samo učinkovito iskoristiti radno vrijeme radnika i menadžera, nego i procijeniti u koje vrijeme je najbolje poduzeti određeni poslovni potez, jer isti potez menadžmenta u različito vrijeme dovode do bitno različitog rezultata.

Radna hipoteza ovog rada je dokazati da upravljanje vremenom ima veliki utjecaj na uspješnost poduzeća što znači na njegovu produktivnost, efikasnost i efektivnost, a samim tim i na ukupni financijski rezultat.

Korištene su *metode* istraživanja literature menadžmenta, ekonomske analize, zakonskih propisa, vrela s Interneta te anketno istraživanje i statistička obrada rezultata. Prilikom izrade rada korištene su sve glavne metode istraživačkog rada, a najviše analitičko-sintetička metoda, metoda apstrakcije i konkretizacije te metoda indukcije i dedukcije.

Cilj istraživanja je ponuditi mogućnosti korištenja različitih varijanti radnog vremena radnika, kako bi radno vrijeme bilo maksimalno iskoristivo, bez „praznog hoda“, što se odražava i na efektivnost i učinkovitost organizacije u cjelini. Također se želi skrenuti pozornost na zlouporabu prekovremenog rada te ekonomske i socijalne posljedice te zlouporabe.

Rezultati provedenog istraživanja ukazuju na sličnosti i razlike u korištenju radnog vremena u privatnom i javnom sektoru te na aktivnosti koje se uobičajeno upražnjavaju u toku radnog vremena. Simulacijom su rezultati istraživanja prevedeni na financijski gubitak uzrokovan neadekvatnim korištenjem radnog vremena.

2. POJAM RADNOG VREMENA (MENADŽMENT RADNOG VREMENA)

Zbog sve većeg značaja vremena kao ograničenog i neobnovljivog resursa u ekonomiji, u sklopu menadžmenta razvija se posebna disciplina pod nazivom vremenski menadžment (time management). U svijetu postoji mnogo literature i ekonomskih stručnjaka čije uže područje zanimanja je upravo vremenski menadžment, i koji provode razna istraživanja na ovom području. U Hrvatskoj se problemu vremenskog menadžmenta pridaje sve veći značaj. Prema načinu konceptualizacije i odnosu prema vremenu, kulture se mogu podijeliti na mono-kronološke (npr. SAD), koji ističu vrijednost rasporeda, preciznog vremena i hitrost, i na poli-kronološke (npr. Hrvatska), koje su više orijentirane na ljude a manje na točnost (Juretić, 2004.). Budući da ekonomija u sebi sadrži i prirodne i društvene znanosti (Burningham, 1978), provođenje istraživanja iz užeg područja ekonomije – upravljanja vremenom nije nimalo jednostavno.

Istraživanju radnog vremena posvećene su mnogobrojne studije Međunarodne organizacije rada (ILO). Istraživanja dokazuju da je radno vrijeme sve više atipično i nepredvidljivo, uz povećan broj radnih sati noću i vikendom, što nepovoljno utječe na zdravlje i sigurnost radnika. Sugerira se osigurati fleksibilno radno vrijeme, raznolikost, decentralizacija i individualizacija radnih sati te vođenje politike „pristojnog radnog vremena“ (Messenger, 2004.).

Duljina tjednog radnog vremena postepeno se smanjuje, ali nije jednako regulirana u svim zemljama. U Hrvatskoj tjedno radno vrijeme radnika propisano Zakonom o radu iznosi 40 sati tjedno, a u zemljama EU varira od 35 radnih sati (Francuska) do najviše 48 sati tjedno. Postoji tendencija ujednačavanja radnog vremena EU¹⁷⁸

Istraživanja Cologne-based Institut der deutschen Wirtschaft iz 1997. u Njemačkoj pokazuju da radnici u većini slučajeva nisu za smanjivanje trajanja radnog tjedna uz proporcionalno smanjenje plaća (<http://74.125.43.102/translate-c>).

Prema istraživanju Canon Europe, dokazano je da uredski radnici širom Europe nisu produktivni čak četvrtinu radnog vremena (<http://www.racunalo.com/business>), a kao najčešći razlog svoje neproduktivnosti navode nemotiviranost zbog osjećaja neuvažavanja, uredske igraonice i brbljanje s kolegama, dok manji utjecaj na neproduktivnost imaju provođenje vremena na Internetu i godišnje doba.

Istraživanja provedena u Hrvatskoj dokazuju nisku stopu produktivnosti te smo po bolovanjima na vrhu Europe (Gatarić 2007). Najnovije istraživanje portala „Moj posao“ iznosi podatak da zaposlenici u Hrvatskoj u prosjeku potroše 47 minuta na aktivnosti nevezane za posao, a nediscipliniraniji su muškarci i radnici ispod 40 godina. Najveći „kradljivci“ radnog vremena su Internet, dopisivanje putem e-maila, druženje sa kolegama, telefonski razgovori nevezani za posao, obavljanje privatnih poslova, čitanje novina i pušenje. Većina ispitanika smatra da gubljenje radnog vremena ne utječe na njihovu produktivnost. (<http://www.javno.com/hr/hrvatska/clanak.php?id=65405>). U Velikoj Britaniji 87 % pušača puši tijekom radnog vremena, na što

¹⁷⁸ Više o regulaciji radnog vremena u EU i zakonskoj regulaciji radnog vremena EU navodi se u radu autora Bodiroga – Vukobrat, N., Laleta, S., Jukić, A. „Posebnosti reguliranja radnog vremena u kontekstu smjernice 2003/88/EZ s osvrtom na nacionalna rješenja u njemačkoj, Austriji i Hrvatskoj“

prosječno potroše 30 minuta radnog vremena (<http://www.plivazdravlje.hr>), dok u Hrvatskoj 90 % pušača puši na radnom mjestu te za pušenje potroše dnevno od pola sata do sat radnog vremena (<http://www.poslovnareza.hr/vijesti/1857>).

Organizacija rada uključuje potrebu za smanjenjem ekscesivnog korištenja rada te rješenja za adekvatne periode za odmor uključujući i tjedni odmor (vikend) te plaćeni godišnji odmor radi zaštite zdravlja i sigurnosti zaposlenih.

Tijekom prošlih desetljeća pojavio se veliki broj socijalno-ekonomskih trendova koji su ostavili veliki utjecaj na radno vrijeme. Proces globalizacije te rezultat sve veće konkurencije, razvoj komunikacijskih tehnologija te rastućih zahtjeva i potreba za uslugama i dobrima u današnjoj 24 satnoj ekonomiji imalo je veliki utjecaj na organizaciju vremena (J.C. Messeneger, 2004.) Sa organizacijskog gledišta, potreba za utilizacijom kapitala, redukcijom troškova rada, inovativnim menadžmentom ljudskih resursa, te odgovor na različitost potreba tržišta zapravo su kreirali nove strategije kao što je fleksibilna organizaciju rada, uključujući i radno vrijeme.

Sa radničke perspektive, dogodile su se enormne demografske promjene, posebno u povećanom uključenju sve većeg broja ženskih osoba u radničke odnose koji je nadalje rezultirao u feminizaciji radne snage; dolazi do smjene od jedinstvenog muškog radnog svijeta do dvojne plaćene radne snage te povećana briga o samoj kvaliteti života, posebno u industrijaliziranom svijetu (J.C. Messeneger, 2004.).

Navedeni razvoji su kreirali potrebu radne snage odnosno potrebe zaposlenih i preference vezane uz radni odnos, uključujući i dužinu radnog vremena te fleksibilnost organizacije vremena. Sve promjene su reflektirane i ostvarene kao različiti aranžmani organizacijskog vremena koji variraju od konvencionalnog punog radnog vremena, povremenog rada, vikend radnog vremena,

privremenog rada, time bankinga, rada na poziv (on call) i tako dalje.

Krajnji rezultat navedenih razvoja organizacijskog radnog vremena su rastuća diversifikacija, decentralizacija te individualizacija radnog vremena. U pogledu na dugotrajnu brigu o radnom vremenu i samu organizaciji radnog vremena javljaju se novi problemi vezani uz sigurnost i zdravlje zaposlenika, stabilnost radnog odnosa, plaća te kompenzacija kao i mogućnost zaposlenih da balansiraju svoj plaćeni rad sa drugim društvenim obvezama.

Menadžment radnog vremena podrazumijeva upotrebu različitih tehnika i načina za planiranje i organiziranje vremena, obično sa ciljem povećavanja efektivnosti i/ili efikasnosti osobnog ili organizacijskog vremena.

Glavne značajke spomenutog su lista zadataka (to-do-list), postavljanje prioriteta i postizanje ciljeva (goal management).

U organizacijama, menadžment vremena može zadovoljiti potrebu kontroliranja i nadzora zaposlenih, omogućiti lakšu koordinaciju rada te povećati odgovornosti pojedinih zaposlenika.

Strategije vezane uz organizaciju radnog vremena su uglavnom povezane sa postavljenjem ciljeva. Ciljevi su specificirani te raščlanjeni u projekt, akcijski plan ili u jednostavnu listu zadataka. Vremenski rokovi te prioriteta su određeni za pojedince dijelove liste zadataka.

Tijekom prošlog desetljeća odjel ljudskih resursa te njegova funkcija postali su visoko profilna zona unutar biznisa menadžmenta. Menadžment je postao iznimno svjestan važnosti ljudskog kapitala. Koncept povrata od uloga u polju ljudskih resursa je esencijalan (Deželjin, et. al., 1999). Ovaj koncept odnosi se ekonomsku situaciju te je pogotovo važan u razdoblju recesije. Postavljanje sistema kontrole ljudskog uloga znači da mjerila

radnog vremena moraju biti precizna ne samo radi kontroliranja vremena rada već i radi cijele organizacije. Duljina radnog vremena podložna je striktnim pravnim regulacijama radnog vremena koje postavljaju limitiranja i odgovornosti za zaposlene.

U želji za praćenjem konstantno promjenjive zakonske regulacije pojedina organizacija mora imati u svome sustavu sistem organizacijskog planiranja radnog vremena.

Kreacija različitih načina organizacije radnog vremena kao što su modularizacija, fleksibilni rasporedi, redukcija radnog tjedna, itd. stvara potrebu za preciznim menadžmentom radnog vremena.

Efikasno organizirano i upotrijebljeno vrijeme omogućava postizanje sve različitijih zahtjeva i načina organizacijskog radnog vremena.

2.1. Značajke efikasnosti pri organizaciji radnog vremena

Umjetnost planiranja leži u posebnosti optimiziranja organizacijskih ljudskih resursa i organizacijskog cjelokupnog poslovanja. Ovakva generalna definicija može se čini jednostavnom, ali implementacija regulative vođenja radnog vremena (redukcijski radni tjedan, slobodni dani, limitiranja prekovremenih dana) kao i nepredvidivi događaji (izostanci, manjak radne snage) može komplicirati te limitirati posao ukoliko nije pravilno organizirana i sprovedena. Organizacija posluje efikasno kada u zadanim uvjetima iskazuje povoljne odnose između proizvedenih dobara i usluga i potrošenih resursa (Osmanagić Bedenik 2006:17), a naglasak je na aktivnostima kojima je potrebno iskoristiti neiskorištene rezerve u postojećim resursima (Avelini Holjevac 2000:7).

Biti u mogućnosti planirati najbolju radnu snagu, imati globalnu viziju zaposlenika prisutnih u određenom periodu, biti u

mogućnosti organizirati rad sa obzirom na potrebne vještine i sposobnosti, uzeti u obzir izostanke sa radnog mjesta, regulacije i kolektivne aranžmane, ove funkcije moraju biti definirane radi budućeg organiziranja rada. Procjenjuje se da je iskorištenost ljudskih potencijala u gospodarstvu svega 30 – 40 %, a najviše energije i vremena gubi se zato što ne postoje jasni ciljevi, planiranje, prioriteti i pregled. (Seiwert, Lothar, J., 1999:14).

Efikasno planirana organizacija rada i radno vrijeme mora pomoći i voditi menadžere u odlučivanju brzih odluka vezanih uz:

- Pripreme radnih rasporeda
- Pripreme individualnih rasporeda dostupnih za određenog zaposlenika
- Prihvaćanju ili ne prihvaćanju zahtjeva za izostanak ovisno o obimu posla te potrebama radne snage
- Implementaciju potrebne radne zamjene
- Ophođenje sa nepredvidivim događajima ili izostancima putem pretrage za zaposlenicima sa odgovarajućim radnim i iskustvenim profilom

Efikasnost podrazumijeva povoljan odnos između učinaka i uloga (N. Osmanagić Bedenik, 1993:49) a efikasan planski model pruža sve potrebne funkcije za optimalizaciju ljudskih resursa i to kroz:

- Pozornost na minimalan broj zaposlenika koji moraju biti prisutni
- Pozornost na maksimalan broj dopuštenih izostalih zaposlenika
- Potraga za zaposlenicima sa zadovoljavajućim potrebnim radnim profilom u slučaju nepredvidivih događaja ili izostanaka, ili čak izmjene radnih mjesta
- Efikasnost organiziranja radnog vremena uzima u obzir ograničenja ugovornih regulacija vezanih za radno vrijeme (puno radno vrijeme, pola radnog vremena, privremeni radni odnos), ograničenja sa pretjeranim radom te sa željama pojedinog

zaposlenika radi optimalizacije resursa, redukcije troškova i najbolje satisfakcije zaposlenih.

2.2. Značajke efektivnosti pri organizaciji radnog vremena

Glavna beneficija efektivne iskorištenosti vremena leži u tome da može drastično poboljšati kvalitetu organizacijskog rada. U nastavku navodimo neke od najuobičajenijih problema rješivih sa efektivnim organiziranjem vremena:

- Smanjenje organizacijske frustriranosti vezano uz radnu atmosferu

Vještim organiziranjem vremena mnoge od frustrirajućih situacija mogu se izbjeći ili jednostavno ne doći u kontakt sa njima. Nakon odbačene frustriranosti kao radne atmosfere dolazi do maksimalne iskorištenosti radne kreativnosti i produktivnosti.

- Velika količine nezadovoljstva i anksioznosti dolazi od neidentificiranih ciljeva.

Efektivan menadžment vremena uključuje pametno identificiranje ciljeva i tehnika za postizanje istih, koji će pomoći u konačnoj realizaciji rada.

- Povećavanje radne razine energičnosti i kreativnost

Sa efektivnim menadžmentom vremena iscrpljujuća radna energija za nezavršeni posao je eliminirana. Veliki dio važnih i gorućih problema rješava se uspješno uz upotrebu dobe organizacije vremena i ljudskih resursa.

- Iskorištenost kvalitetnog vremena

Veća organiziranost i sa time efektivno upotrijebljeno vrijeme ostavlja prostora za veće mogućnosti iskorištavanja

kvalitetnog vremena zaposlenih i menadžmenta (J.C. Messenger (ed.) 2004).

2.3. Različiti oblici radnog vremena

Jedna od glavnih karakteristika organizacije radnog vremena u modernom svijetu očituje se u sve češćoj i opetovanoj upotrebi nestandardnih oblika organizacije te raspored rada tijekom 24 sata radi što veće dostupnosti proizvoda i usluga i radi zadovoljavanja rastućih potreba i želja klijenata.

Organizacija radnog vremena uvelike ovisi o razdoblju organizacije odnosno da li se organizacija radnog vremena događa u vrijeme recesije ili ekonomskog napretka.

U razdoblju ekonomskog napretka organizacijom rada teži se poboljšanju radnih i općih uvjeta života. U ovom razdoblju uvode se skraćeno radno vrijeme uz zadržavanje istog iznosa plaće . U razdoblju recesije kada su karakteristične niske stope rasta, velike stope nezaposlenih prakticira se skraćeno radno vrijeme uz smanjenje plaća i podjele posla radi stvorenja novih ili zadržavanja postojećih radnih mjesta.

Pod organizacijom radnog vremena podrazumijeva se organizacija rasporeda i trajanja rada u različitim vremenskim periodima kao što su to dan, tjedan, mjesec ili godina.

U nastavku se navode nestandardni oblici organizacije radnog vremena (Radošević – Vidaček, 2002):

Klizno radno vrijeme (eng. Staggered hours) – pod ovim oblikom podrazumijeva se organizacija rada dakle početak i krajnji rok završetka rada u različitim vremenskim razdobljima koje ne podrazumijeva period kada svi zaposlenici nužno trebaju biti na svom radnom mjestu. U ovom obliku radnog vremena radnicima je donekle dana sloboda i sa time i odgovornost da sami odlučuju o

početku i završetku svoga rada. Klizno radno vrijeme ne odnosi se nužno samo na vrijeme radnog dana već može i obuhvaćati i klizno vrijeme trajanja odmora i/ili pauze za ručak.

Prednosti kliznog radnog vremena vidljive su u smanjenju svakodnevnih gužvi pri istovremenom dolasku i odlasku zaposlenika na radno mjesto, efektivnija organizacija slobodnog vremena i drugih aktivnosti, smanjenje prenapučenosti pri korištenju zajedničkih prostorija (npr. kantina), te mnoge druge.

Pri organizaciji kliznog radnog vremena treba ažurno voditi evidenciju radnog vremena budući da je period istovremene prisutnosti svih radnika u globalu skraćeno.

Fleksibilno radno vrijeme (eng. Flexitime) – pod ovim oblikom podrazumijeva se neograničena sloboda radnika za samostalnim odlučivanjem i organiziranjem dnevnog i tjednog radnog vremena. Fleksibilno radno vrijeme obuhvaća period kada svi radnici bez iznimaka moraju bit na radnom mjestu i fleksibilna razdoblja kada radnik može ali ne mora obavezno bit na radnom mjestu. U sustavu fleksibilnog radnog vremena od zaposlenika se zahtjeva da odradi standardni odnosno utvrđeni broj sati u razdoblju koje može varirati od tjedan do mjesec dana. U ovom organizacijskom sustavu radnog vremena potrebno je specifično definirati vrijeme najranijeg dolaska i najkasnijeg odlaska sa radnog mjesta, period obavezne prisutnosti, točno vrijeme trajanje pauze za ručak, dopušten broj prekovremenih sati koje se može prenijeti u sljedeće obračunsko razdoblje, dopušteni broj slobodnih dana, obračunsko razdoblje te dakako i pravila vezana uz izostajanje sa radnog mjesta i prekovremenskom korištenju radnih dana.

U nastavku se navode neke od prednosti fleksibilnog radnog vremena:

- 1.usklađivanje radnog vremena radnika sa njegovim obiteljskim društvenim i osobnim potrebama
- 2.efektivno smanjenje neproduktivnosti rada, iscrpljenosti umora kod radnika, smanjenje izostanaka sa radnog mjesta

3. bolja organizacija vremena koja podrazumijeva organiziranje svih važnih sastanaka u razdoblju obavezne prisutnosti svih zaposlenika
4. mogućnost otklanjanja disciplinskih mjera vezanih za kašnjenje ili izostanke sa radnog mjesta
5. smanjenje stresa vezanog uz organizaciju radnog vremena
6. povećanje produktivnosti rada i opće zadovoljstvo radnika

Neki od mogućih nedostataka fleksibilnog radnog vremena su:

1. nedovoljan broj zaposlenih(osim dakako u razdoblju obavezne prisutnosti)
2. smanjenje komunikacije između zaposlenih i nadređenih
3. problemi vezani uz nadzor radnika
4. mogućnost zlouporabe rasporeda od strane zaposlenih
5. troškovi vezani uz povećanu kompleksnost vođenja evidencije
6. nezadovoljstvo radnika koji su u nemogućnosti biti uključeni u sustav fleksibilnog radnog vremena
7. povećanje troškova vezanih uz rasvjetu, grijanje...

Sažeti radni tjedan (engl. Compressed work-week)- tjedni broj sati radnog vremena raspoređen je na manji broj radnih dana u tjednu . Ovaj sustav podrazumijeva najčešće smanjenje petodnevnog tjedna na četverodnevni radni tjedan(fond od 40 radnih sati). Dakako, ovaj sustav podrazumijeva skraćeni radni tjedan za zaposlene ali sa produženim radnim danom.

Sažeti radni tjedan podrazumijeva produljivanje radnog vremena bez dodatnih troškova vezanih uz prekovremene sate. Zaposlenici su posebno motivirani za ovaj sustav organizacije radnog vremena budući da se proporcionalno sa smanjenjem radnih dana povećava broj slobodnih dana u tjednu.

Sažeti radni tjedan dakako ima i svoje nedostatke koji se očitavaju u povećanju troškova vezanih uz troškove grijanja, rasvjete i

osiguranja. Radi suženog radnog dana moguća je smanjena koncentracija na radnom mjestu, smanjena produktivnost te inovativnost i dakako smanjena sigurnost pri radu.

Raspored radnog vremena s godišnjim fondom sati i s prosječnim radnim vremenom (eng. Annual hours and hours-averaging schemes) – ovaj sustav dopušta variranje pri organizaciji vremena u dnevnom, tjednom i mjesečnom trajanju radnog vremena unutar istog tjednog, mjesečnog ili godišnjeg fonda radnih sati. U ovom sustavu poslodavac je oslobođen dužnosti plaćanja prekovremenih radnih sati, a zaposlenicima je dana sloboda u pregovaranju o dnevnom i/ili radnom tjednu ukoliko isto vremensko razdoblje osigurava ispunjenje zadanih ciljeva i obveza.

Ovakva organizacija omogućuje efikasnost pri korištenju radnog vremena, smanjena potreba i zahtjeva za slobodnim danima, brže pružanje usluga klijentima te smanjuje troškove vezane uz skladištenje robe.

Nedostatci ovakvog oblika organizacije radnog vremena podrazumijevaju administrativne troškove. U ovom sustavu smanjena je kompenzacija za prekovremene radne sate te prihod u smanjenim radnim vremenima. Iznimka postoji jedino ukoliko je definiran mjesečni iznos plaće.

Nepuno radno vrijeme (eng. Part-time work)- u ovom sustavu uobičajeno radno vrijeme određenog zaposlenika je manje od uobičajenog radnog vremena unutar organizacije (Plazonić K., 2007).

Unutar ovog sustava postoji tzv. Job sharing odnosno posao koji se dijeli sa ostalim zaposlenicima, postupno skraćivanje radnog vremena koje se dešava u određeno razdoblje pred mirovinu (progressive retirement), nepuno radno vrijeme za roditelje (parental part-time work), te nepuni rad koji se obavlja u smjenama (part-time shift work).

Prednosti organizacije rada u obliku nepunog radnog vremena očituje se u poboljšanju komunikacije među zaposlenicima, poboljšanom korištenju vremena za određene situacije, pri izbjegavanju prekovremenih sati, pri produženju radnog vremena za određene djelatnosti te pri zamjeni radnika koji su na dopustu, bolovanju ili na godišnjem odmoru.

Nedostaci ovog sustava ogledavaju se u povećanju administrativnih troškova te troškova osiguranja za radnike sa punim radnim vremenom. Uz ovakvu organizaciju radnog vremena dakako prisutan je stres na radnom mjestu, povećanje koordinacije među zaposlenicima pogotovo ukoliko se određeni zadatak dijeli među njima.

Ovakva organizacija radnog vremena dodatno učvršćuje razlike među spolovima i stupnju obrazovanja odnosno školovanosti zaposlenika.

Smjenski rad (eng. shift work) – ovaj sustav organizacije radnog vremena očituje se u međusobnom smjenjivanju radnika unutar organizacije na određenom radnom mjestu tako da rano vrijeme te organizacije traje duže od radnog vremena pojedinca. Razlikujemo jutarnju, poslijepodnevnu i noćnu smjenu, te tzv. vikend smjenu. Smjene u globalu traju 8 sati no također postoje i kraće smjene te smjene sve do 12 sati dnevno. Ovakav oblik organizacije radnog vremena vezan je uz suvremenu i modernu potrebu da su većinom svi proizvodi i usluge dostupni 24 sata dnevno.

Za zaposlenike smjenski rad je pogodan radi mogućnosti rada kraćeg radnog vremena, dodatnog plaćanja za prekovremene sate, dodatne slobodne dane i mogućnost ranijeg odlaska u mirovinu.

Postoje, dakako, i nedostaci ove organizacije radnog vremena vezani uz administrativne troškove i složenost pri organizaciji

radnog vremena, teškoće nadgledanja zaposlenika te viša cijena radne snage te povećanje zdravstvenih troškova i troškova sigurnosti.

Osim ovih oblika radnog vremena, u cilju ostvarenja što veće ekonomičnosti i efektivnosti, koriste se i rad u kumulativnom radnom vremenu, dežurstvo, pripravnost, rad po pozivu i rad kod kuće.

2.4. Organiziranje i upravljanje radnim vremenom menadžera koje utječe na uspješnost organizacije

Poimanje vremena u zadnjih nekoliko desetljeća nailazi na drastične promjene koje se direktno vezuju uz razvoj tehnologije koja nadalje utječe na brzinu poslovanja, putovanja i komunikaciju.

Radi zadržavanja organizacijske konkurentnosti na tržištu organizacijsko poslovanje oslanja se na brzinu komuniciranja i samim time i brzinu poslovanja. Efektivnost pri organizaciji radnog vremena ne vrši pritisak samo na menadžere već i na same zaposlenike od kojih se zahtjeva sposobnost organizacije svog radnog vremena sve radi veće efektivnosti i uspješnosti poslovanja. Za uspješnu organizaciju radnog vremena primarno je odrediti i točno specificirati ciljeve koji mogu biti kratkoročni ili dugoročni. Pod dugoročnim ciljevima podrazumijevamo ciljeve koji se odnose na vremensko razdoblje od jednog dana, mjeseca, pola godine i tako dalje (Whitmore, 2006).

Uspješnost pri upravljanju i organizaciji vremena potiče kreativnost na radu, boljem organiziranju slobodnog vremena te smanjenju ili čak eliminiranju stresa.

Menadžer kao odgovorna osoba treba biti organiziran, pristupati radu energično i idejno nasuprot pasivnom i apatičnom stanju, efektivno postaviti ciljeve i točno definirati prioritete te graditi uspješnu komunikaciju sa zaposlenicima (Zekić, 2007).

Prilikom organiziranja poslova, u cilju što bolje iskoristivosti svog radnog vremena menadžeri moraju naročitu pažnju posvetiti sljedećem (Silić Lozančić, S., 2004.):

- Postavljanju ciljeva i prioriteta
- Organiziranost i samodisciplina menadžera jača njegov autoritet i povećava učinkovitost
- Upravljanju odgodom obavljanja zadataka i donošenja odluka
- Efikasnom prijenosu poslova
- Usklađivanjem rada menadžera i podređenih za efikasniji prijenos poslova
- Efikasnim sprečavanjem i upravljanjem ometanjima menadžerovog rada
- Značenjem efikasne komunikacije za uspješnost poslovanja organizacije
- Efikasnosti sastanaka kao ključnom faktoru poslovanja organizacije
- Posljedicama neefikasnog upravljanja vremenom menadžera na uspješnost organizacije
- Radno vrijeme menadžera ujedno je i najskuplje te menadžerovo vrijeme mora biti u potpunosti iskorišteno.

Vrijeme neumoljivo i nezaustavljivo teče, dok sve ostale procese možemo prilagođavati raspoloživom vremenu. Najveća pogreška koju menadžer može napraviti je čekati „pravo vrijeme“, jer čekanjem samo možemo postići da nas konkurencija pretekne. Naravno, ne treba srljati u nepromišljene poslovne poteze jer uvijek postoji pravo vrijeme za prave stvari, ali u očekivanju pravog trenutka za neki potez svoje snage i vrijeme treba iskoristiti za one poduhvate koji upravo u tom trenutku donose najbolji rezultat. Sposoban menadžer mora imati dovoljno mudrosti, znanja i hrabrosti procijeniti kada treba na koji način djelovati te znati maksimalno iskoristiti svoje vrijeme, vrijeme svojih radnika i uvjete okoline u danom vremenu.

3. PRIKAZ REZULTATA ISTRAŽIVANJA KORIŠTENJA RADNOG VREMENA U PRIVATNOM I JAVNOM SEKTORU U REPUBLICI HRVATSKOJ

Anketno istraživanje korištenja radnog vremena radnika i rukovodioca u privatnom i javnom sektoru provedeno je u Rijeci, Crikvenici, Opatiji, općinama riječkog prstena, Zagrebu, Dugoj Resi, Slatini i u manjoj mjeri drugim hrvatskim gradovima. Populacija istraživanja su aktivni radnici Hrvatske u privatnom i javnom sektoru, a radi se o slučajnom uzorku istraživanja.

Istraživanjem je obuhvaćeno ukupno 500 ispitanika, a 492 je obuhvaćeno obradom podataka. Anketirano je 194 muškaraca i to 112 u privatnom sektoru i 82 u javnom sektoru. Ukupni broj anketiranih žena je 298, od čega 148 iz privatnog sektora i 150 iz javnog sektora.

U privatnom sektoru anketirano je 20 rukovodioca i 32 vlasnika poduzeća, a ostalo su radnici, dok je u javnom sektoru anketirano 32 rukovodioca oba spola.

Posebno se napominje da su rezultati ispitivanja dobiveni na osnovi osobne procjene samih radnika i ne može se isključiti moment subjektivnosti, ali ne dolazi u pitanje usporedivost rezultata. Istraživanje je usporedivo sa sličnim istraživanjem koje je provedeno putem web portala „Moj posao“, čiji rezultati su objavljeni na

<http://www.javno.com/hr/hrvatska/clanak.php?id=65405>. Ova dva istraživanja nisu ista, iako pokazuju slične rezultate u pojedinim kategorijama. Dok je kod istraživanja portala „Moj posao“ poanta bila na trošenju radnog vremena svih radnika Hrvatske, u ovom istraživanju željelo se napraviti usporedbu u korištenju radnog vremena između radnika zaposlenih u privatnom i u javnom sektoru Republike Hrvatske. Važno je napomenuti da u statistike, vezane uz obadva istraživanja, nije uračunato vrijeme dnevnog odmora, koje predstavlja i zakonsko pravo radnika i neophodnu potrebu.

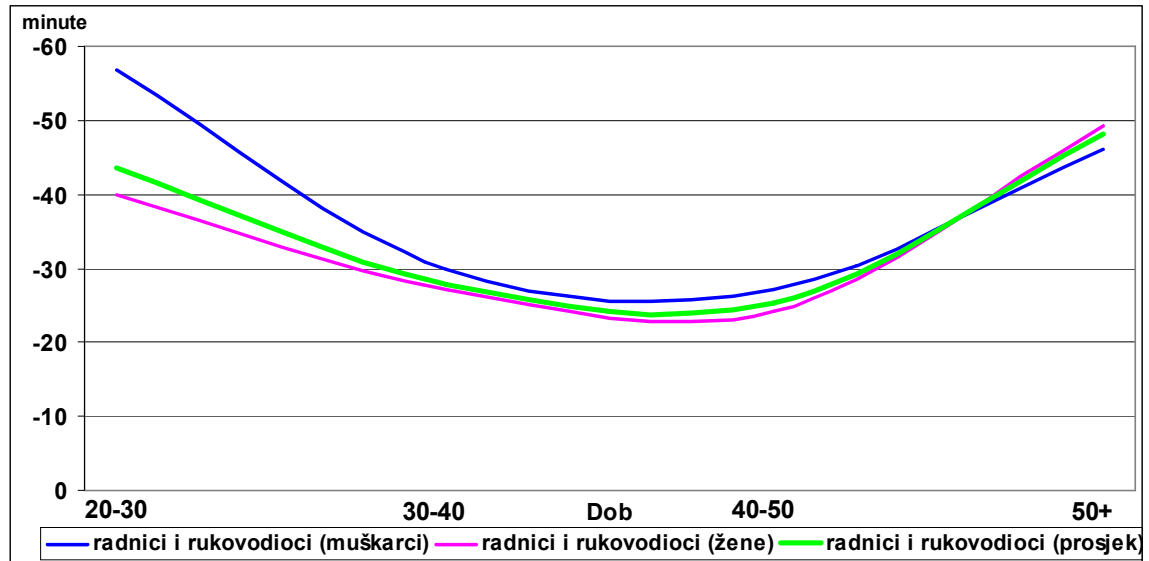
Obradom anketa, čiji obrazac se navodi u prilogu 1. ovog rada, dobiveni su sljedeći rezultati:

3.1. Analiza ukupnog gubitka radnog vremena u privatne svrhe

Ova analiza napravljena je na način da se uspoređivalo stanje po spolnim i dobnim skupinama te prosječne vrijednosti svih ispitanika za privatni i javni sektor.

Na sljedećem dijagramu prikazan je prosječni dnevni gubitak radnog vremena u javnom sektoru.

Dijagram 1: Gubitak radnog vremena u javnom sektoru



Iz predočenog dijagrama vidljivo je da je najveća iskoristivost radnog vremena u javnom sektoru u dobi radnika od 30 do 50 godina života za oba spola. Najveći gubitak radnog vremena ostvaruju radnici od 20 do 30 godina starosti, koji još nisu usvojili radne navike, pa radnici preko 50 godina života tj. pred odlazak u mirovinu. Razlike po spolu su evidentne i žene su nešto discipliniranije u korištenju radnog vremena od muškaraca. Pojave imaju veoma sličan trend, a odstupanja pojedinačnih rezultata od prosjeka su velika.

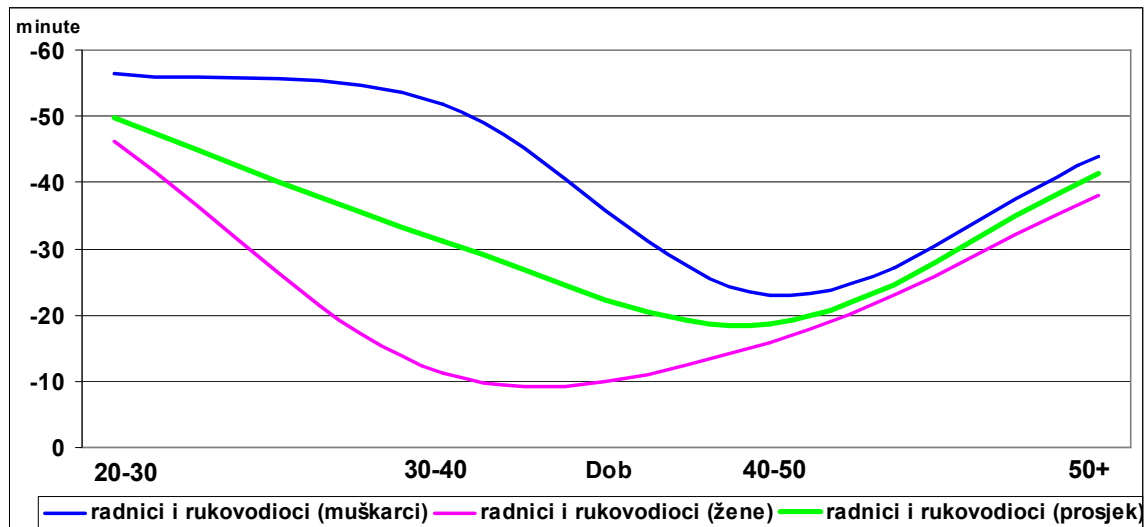
Prosječan gubitak radnog vremena po radniku u javnom sektoru iznosi dnevno 34,20 minuta. Svedeno na financijsku dimenziju, pod pretpostavkom da je jedan bruto radni sat radnika SSS cca 50,00 kuna, a radnika VSS cca 100,00 kuna dobivamo financijski učinak ovog gubitka vremena:

Radnik SSS - $34,20 \text{ min} \times 50,00 \text{ kn} = 17,10 \text{ kn/dan} \times 23 \text{ radna dana} = 393,30 \text{ kn/mjesec}$

Radnik VSS – $34,20 \text{ min} \times 100,00 \text{ kn} = 34,20 \text{ kn/dan} \times 23 \text{ dana} = 786,60 \text{ kn/mjesec}$

Na sljedećem dijagramu prikazan je prosječni dnevni gubitak radnog vremena u privatnom sektoru.

Dijagram 2: Gubitak radnog vremena u privatnom sektoru



Za razliku od javnog sektora, u privatnom sektoru su veća odstupanja između muškaraca i žena. Dok su žene u dobi od 30 do 40 godina najsavjesnije u korištenju radnog vremena, muškarci u toj dobi još uvijek imaju visoku „minutažu“ gubitka radnog vremena. Najveća iskoristivost radnog vremena u prosjeku je u dobi od 40 do 50 godina, a kao i u javnom sektoru discipliniranije su žene. Prosječan gubitak radnog vremena po radniku u privatnom sektoru iznosi 33,95 minuta na dan, što je u odnosu na javni sektor minimalno odstupanje. Dobiveni rezultati dokazuju da je opće uvriježeno mišljenje o mnogo fleksibilnijem radnom vremenu u javnom sektoru netočno te da se situacija mijenja te da iskoristivost radnog vremena u javnim službama sve veća.

Moglo bi se doći do zaključka da je poslodavcima i u privatnom i u javnom sektoru mnogo važniji učinak od prisutnosti na radu, pa bi posebno pitanje i predmet zasebnog istraživanja bio bi analiza stvarnog učinka radnika u iskorištenom radnom vremenu. No bez obzira na učinkovitost i brzinu rada pojedinog radnika, činjenica je da u vrijeme kada radnik nije prisutan na poslu ili kada se bavi drugima aktivnostima njegov radni učinak je jednak nuli.

3.2. Analiza prosječnog gubitka radnog vremena prema vrsti aktivnosti

Ova analiza napravljena je na osnovu rezultata iz 5. pitanja anketnog listića, prema dobnim skupinama radnika.

U sljedećoj tablici prikazan je prosječni dnevni gubitak radnog vremena u privatnom i javnom sektoru prema vrsti aktivnosti koja se upražnjava u privatne svrhe.

Tablica 1: prosječan dnevni gubitak radnog vremena u javnom i privatnom sektoru prema vrsti aktivnosti:

Aktivnost	Privatni sektor	Javni sektor
Kava	15,3	12,77
Novine	7,29	5,32
Pušenje	6,07	3,73
Telefoniranje	5,06	4,44
E-mail	5,88	2,71
Časkanje	6,36	5,61
Surfanje	4,37	4,18
Privatni poslovi	3,44	5,34
Traženje dokumentacije	4,54	6,11
Aktivnosti u toku radnog vremena	58,30	50,19
Raniji dolazak na posao	-5,93	-6,82
Kasniji odlazak s posla	18,43	9,17
Gubitak ukupno minuta/dan	-33,95	-34,20

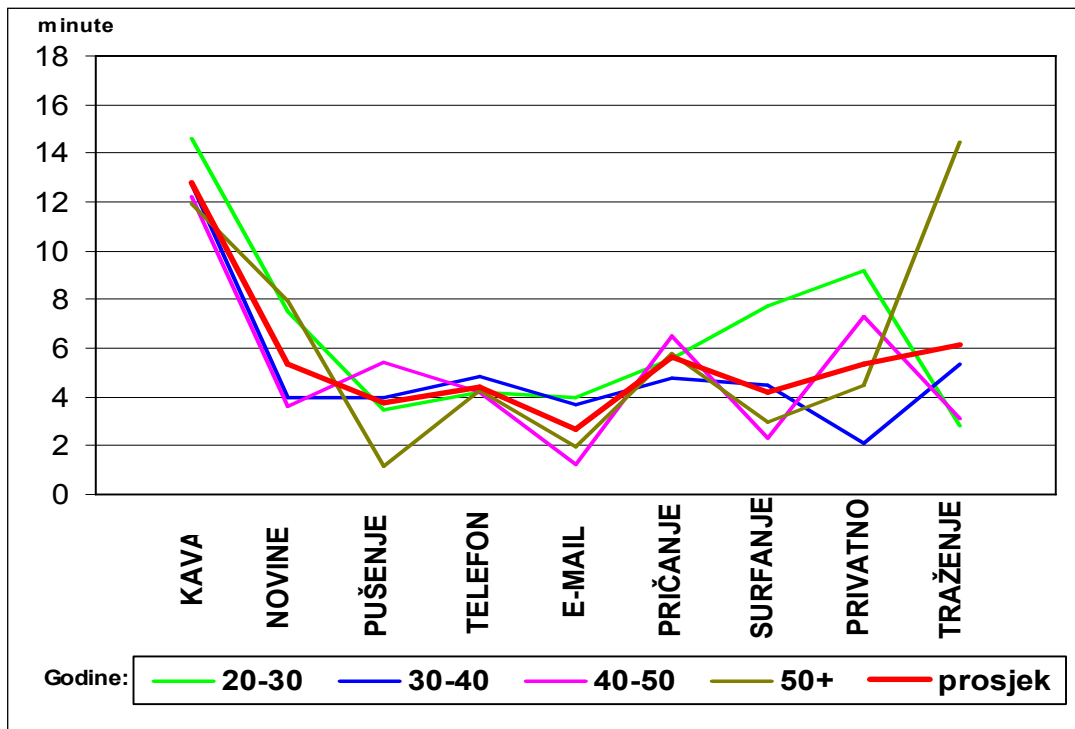
Iz tablice je vidljivo koliko se prosječno minuta troši na pojedine aktivnosti u tijeku radnog dana. Po ranije predloženom modelu može se izračunati financijski učinak ovog gubitka vremena. Najveća kočnica učinkovitijeg korištenja radnog vremena je u mentalitetu ljudi, za koje uglavnom uzrečica „vrijeme je novac“ predstavlja samo frazu.

Kada bi se razmišljalo na način da jedna kava u toku radnog vremena za koju se potroši 30 minuta košta za njih same 5 kuna, a za poslodavca dodatnih 25-50 kuna, ovisno o cijeni koštanja radnog sata radnika, možda bi došlo do veće radne discipline. Ako su pojedini radnici i svjesni te činjenice, uvriježeno je mišljenje tipa „ne ide taj novac iz mog džepa“.

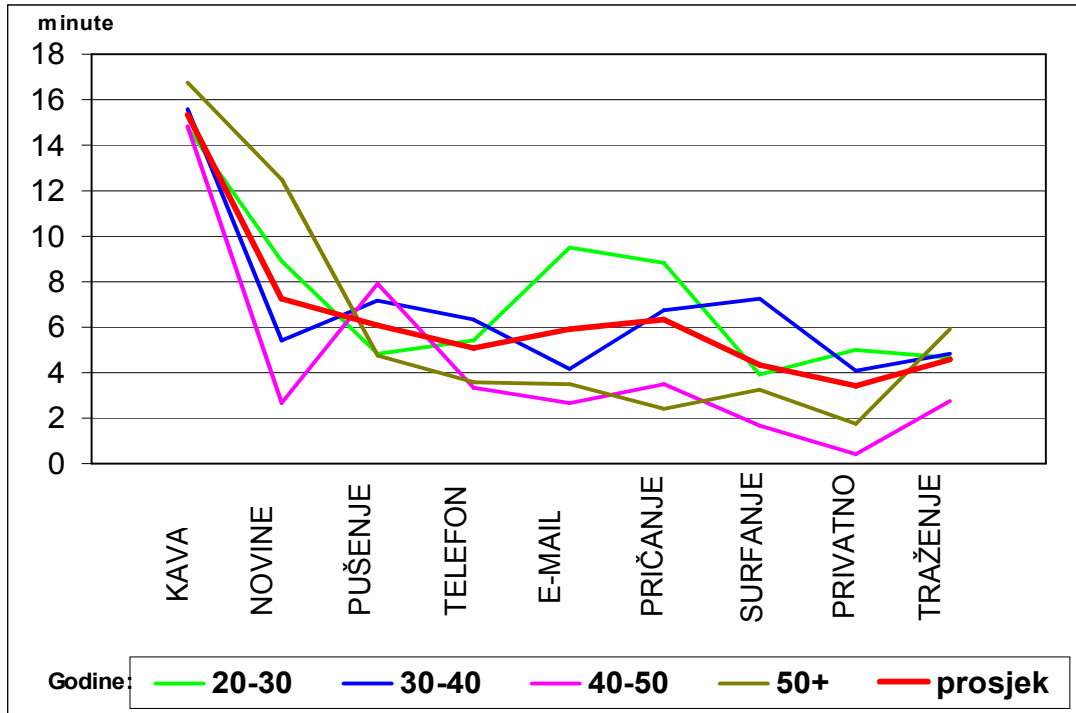
Međutim, budući da i u javni sektor sve više ulazi privatna konkurencija, da je borba za tržište neumoljiva, te da se i od radnika u javnom sektoru traži da zarade svoju plaću naplatom usluga na tržištu, taj novac ipak ide iz džepa radnika, tj. nije u njega niti ušao. Ukoliko postoji stav da je sve i onako u javnom sektoru plaćeno iz proračuna, mora doprijeti do svijesti radnika da i oni sami pune taj proračun.

Prosječni dnevni gubitak radnog vremena prema vrsti aktivnosti i dobnim skupinama radnika prikazan je sljedećim dijagramima, posebno za javni a posebno za privatni sektor.

Dijagram 3: Gubitak radnog vremena prema vrsti aktivnosti u javnom sektoru



Dijagram 4: Gubitak radnog vremena prema vrsti aktivnosti u privatnom sektoru



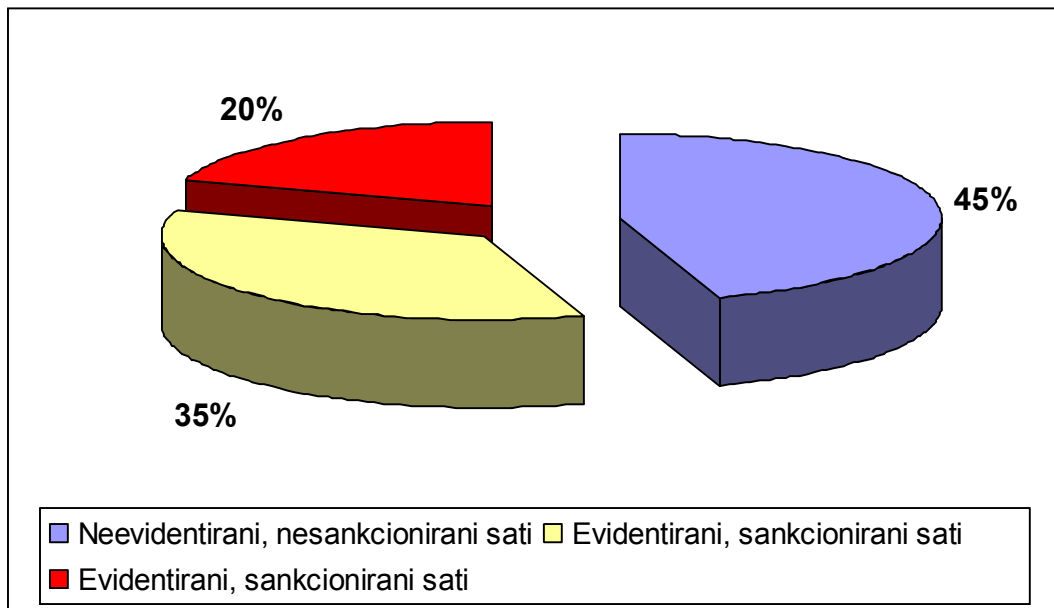
Komparacijom trošenja radnog vremena prema vrsti aktivnosti u javnom i privatnom sektoru dolazi se do zaključka da je i trajanje i vrsta aktivnosti podjednaka u oba sektora po dobnim skupinama. U prosjeku najviše vremena se troši za pijenje kave. Po dobnim skupinama zanimljiv je podatak da mlađe, informatički obrazovanije dobne skupine mnogo više vremena provode na surfanju po internetskim sadržajima i dopisivanje putem e-maila, dok najstarija dobna skupina više vremena provodi „skupljajući informacije“ iz papirnato izdanja novina. Ta skupina, naročito u javnom sektoru puno više vremena troši na traženje nerazvrstane dokumentacije, alata i sl. od ostalih kategorija radnika.

3.2. Komparativna analiza neodrađenih radnih sati u privatnom i javnom sektoru

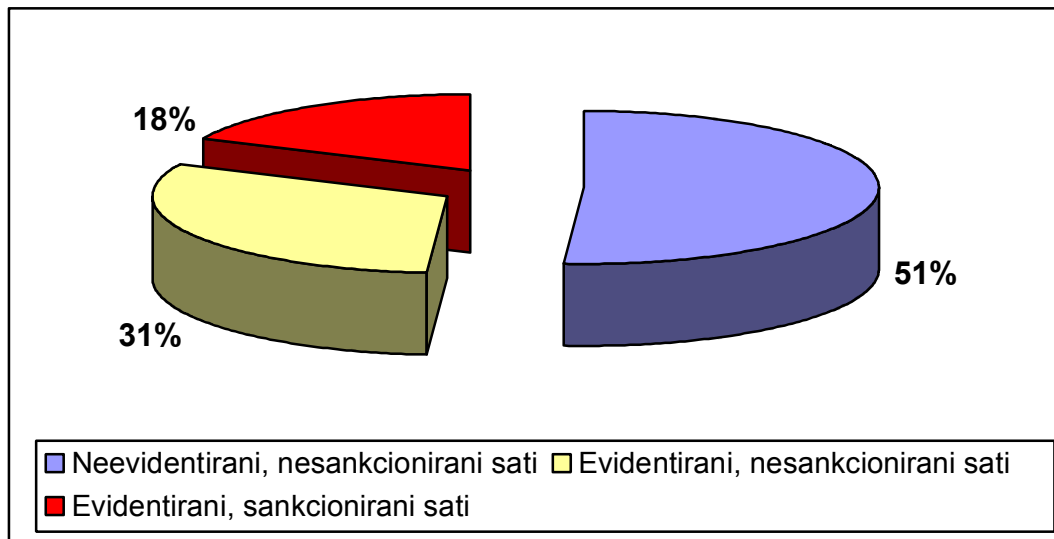
I u javnom i privatnom sektoru Republike Hrvatske postoji određeni broj neodrađenih sati, tj. „ukradenog vremena“, uglavnom zbog zakašnjenja na posao, ranijeg odlaska s posla ili izlazaka u toku radnog vremena. Činjenica je da mnogi poslodavci nemaju evidenciju radnog vremena prema satima rada, kontrolirani ulaz, izlaznice i sl. pa nemaju niti točnu evidenciju o neodrađenim satima radnika. Samim tim ne mogu se primijeniti niti odgovarajuće mjere da se neodrađeni sati sankcioniraju.

U sljedećim dijagramima prikazana je struktura neodrađenih sati u privatnom i javnom sektoru Republike Hrvatske te mjera sankcioniranja neodrađenih sati.

Dijagram 5: Struktura neodrađenih sati u javnom sektoru Republike Hrvatske



Dijagram 6: Struktura neodrađenih sati u privatnom sektoru Republike Hrvatske



Rezultati prikazani dijagramima pokazuju da se čak polovica neodrađenih sati uopće ne evidentira. Čak 35 % neodrađenih sati u javnom sektoru i 31 % neodrađenih sati u privatnom sektoru se evidentira, ali se ne sankcionira. Suprotno očekivanju, rezultat istraživanja dokazuje da je situacija u javnom sektoru nešto bolja nego u privatnom sektoru, ali u oba sektora je postotak evidentiranih i sankcioniranih radnih sati veoma nizak. U javnom sektoru sankcionira se 20 % neodrađenih sati, a u privatnom sektoru samo 18 %.

Donošenjem novog Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama propisana je obveza vođenja evidencije prisustva na radu po satima rada, što većina ustanova još uvijek ne primjenjuje. Uvođenje ovakvog sustava predstavlja mali financijski izdatak, a uvođenje destimulacije za vrijeme koje radnik nije proveo na poslu doneslo bi poslodavcu puno veću korist i popravilo radnu klimu u organizaciji. Otpor uvođenju predloženih sistema dolazi upravo od ljudi koji zloupotrebjavaju nepostojanje evidencije i sankcije za neodrađene sate.

3.3. Komparativna analiza prekovremenih radnih sati u privatnom i javnom sektoru Republike Hrvatske

Najveća razlika u korištenju radnog vremena između privatnog i javnog sektora Republike Hrvatske je u količini i vrednovanju prekovremenog rada.

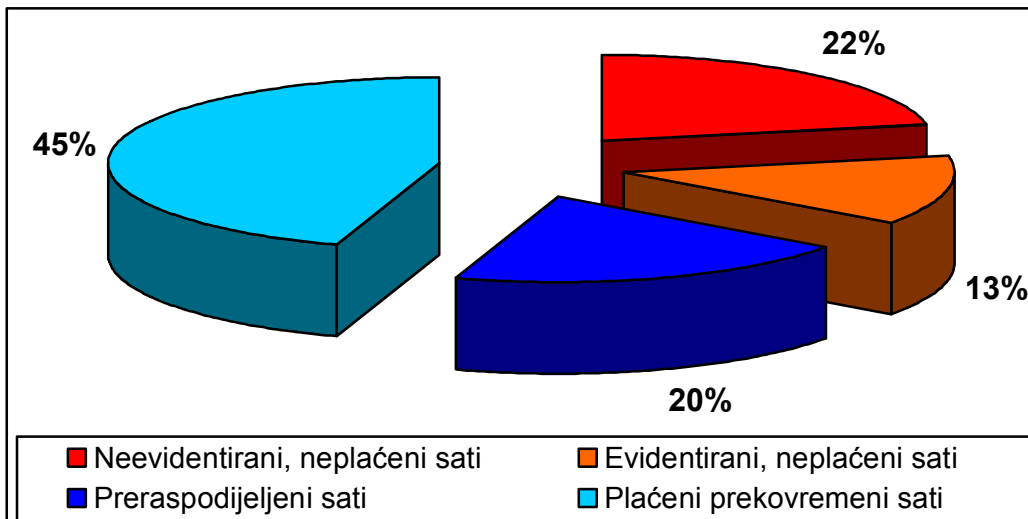
U javnom sektoru radnici i rukovodioci odrade mjesečno u prosjeku 13 radnih sati prekovremeno, dok u javnom sektoru prosječno 20 radnih sati prekovremenog rada po radniku.

Vlasnici u privatnom sektoru odrade u prosjeku čak 32 radna sata prekovremeno, što je vrlo alarmantan podatak. Razlozi prekomjernog korištenja prekovremenog rada u privatnom sektoru su borba za što većim profitom, ali ponekad i za sam opstanak poduzeća, izbjegavanje novih zapošljavanja zbog straha od gubitka

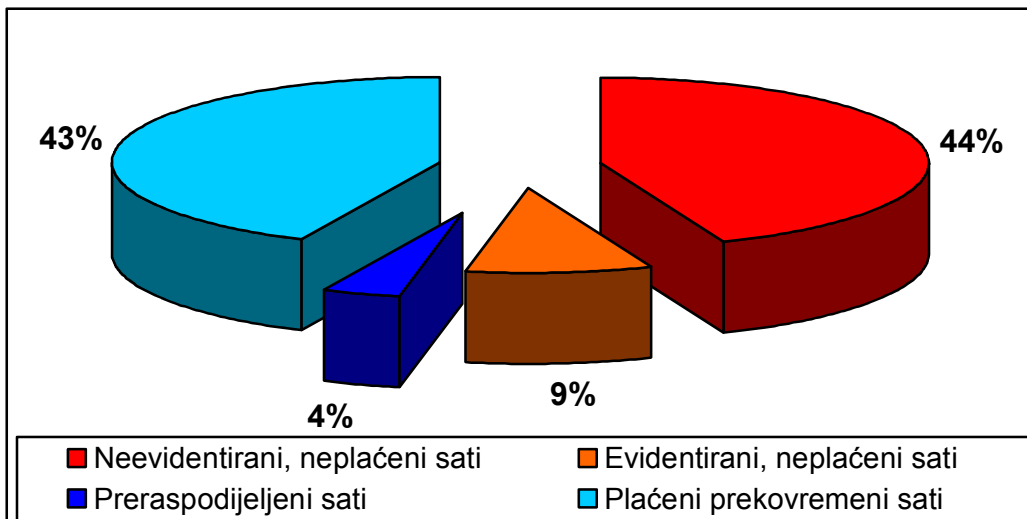
posla i viška radne snage, ograničavanje pristupa poslovnim informacijama, postupcima i tehnologijama, nepostojanja adekvatnog kadra na tržištu rada, sezonski tip posla i sl.

Da bi se uvidjela razlika u korištenju prekovremenog rada i zlorporaba toga rada u javnom i privatnom sektoru, napravljeni su sljedeći dijagrami.

Dijagram 7: Struktura prekovremenih sati u javnom sektoru Republike Hrvatske



Dijagram 8: Struktura prekovremenih sati u privatnom sektoru Republike Hrvatske



I u javnom i privatnom sektoru podjednak je postotak plaćenog prekovremenog rada. Dok se u javnom sektoru čak 20 % prekovremenih sati preraspodjeljuje, u privatnom sektoru preraspodjeljuje se samo 4 % sati. U privatnom sektoru se čak 44 % prekovremenih sati uopće ne evidentira, što je dvostruko više nego u javnom sektoru. U javnom sektoru radnik nema nikakvu satisfakciju za 35 % svog prekovremenog rada, dok u privatnom sektoru poslodavac u pravilu prisvaja čak 51 % prekovremenih sati svojih radnika.

Prevedeno na financijski ekvivalent, s obzirom na prosječan broj prekovremenih sati u privatnom i javnom sektoru dolazimo do iznosa za koji je radnik u prosjeku oštećen zbog neplaćenog prekovremenog rada:

1. *Javni sektor* – 13 sati/mjesec prekovremeno, od čega 35 % (4,55 sati) neplaćeno x cijena radnog sata (50,00 kuna) = 227,50 kuna/mjesec

2. *Privatni sektor* - 20 sati/mjesec prekovremeno, od čega 51 % (10,20 sati) neplaćeno x cijena radnog sata (50,00 kuna) = 510,00 kuna/mjesec

Osim zlouporabe neplaćanja prekovremenog rada vrlo je česta pojava u privatnom sektoru prekomjernog korištenja prekovremenog rada, mada je taj rad i plaćen. Zakonski maksimum prekovremenog rada je do 10 % radnog vremena, što mjesečno iznosi najviše 18 radnih sati.

Uzrok zlouporabe prekovremenog rada je velika ponuda radne snage na tržištu rada i veliki broj nezaposlenih te neučinkovite inspeksijske službe te neadekvatne sankcije za poslodavce. Ekonomski učinak zlouporabe prekovremenog rada je sprečavanje novih zapošljavanja. Za Republiku Hrvatsku otvaranje manjeg broja radnog mjesta dovelo bi do lančane reakcije jer nova radna

mjesta uzrokuju otvaranje dodatnih radnih mjesta u drugim granama.

Posljedice ove pojave su dugoročne i za ekonomski razvoj Hrvatske, ali i za ekonomski i socijalni status građana jer će doći do masovnih pojava skraćivanje radnog vijeka radnika zbog profesionalnih oboljenja, invalidnosti i sl.

Prijedlog je da se sankcijama i kaznama kontrolira sustav i sprečava prekomjerno korištenje, naročito neplaćenog, prekovremenog rada i rada „na crno“, da sa raznim mjerama i subvencijama potiče zapošljavanje ljudi, da se pomažu manje profitabilne gospodarske grane, te da se pomaže poslodavcima koji žele educirati radnike za specijalizirane poslove.

Za daljnja istraživanja predlaže se razraditi detaljnije parametre za anketiranje radnika i provesti metode mjerenja korištenja radnog vremena koje neće biti podložne subjektivnoj procjeni. U sljedećim istraživanjima može se obuhvatiti veći broj ispitanika, zaposlenim u raznim granama javnog i privatnog sektora kako bi se dobili što precizniji rezultati i uočila razlika između pojedinih grana.

4. ZAKLJUČAK

Prema osnovnoj definiciji menadžment je proces koji se odvija u određenom vremenu. Vrijeme je, dakle, vrlo bitan čimbenik cijelog procesa menadžmenta. Upravo o racionalnom korištenju vremena ovisi i cjelokupna uspješnost poduzeća, njegova efektivnost i efikasnost. Što se radno vrijeme bolje iskorištava, to je veća produktivnost, a što poduzeće brže reagira na promjene iz okoline, to je veća šansa da bude korak ispred konkurencije. Što je kraće vrijeme obrta kapitala, to je i veća ostvarena dobit.

U vremenu globalizacije se koristi sve više varijanti rasporeda radnog vremena kako bi radno vrijeme radnika bilo u potpunosti

podređeno što boljem rezultatu, a istovremeno predstavljalo minimum izdataka za troškove radne snage.

Posebnu pažnju menadžeri trebaju posvetiti upravo korištenju vlastitog vremena zbog toga što su radna mjesta menadžera i najskuplja pa gubitak i rasipanje njihovog radnog vremena predstavlja i mnogo veću financijsku štetu.

Između privatnog i javnog sektora Republike Hrvatske nema bitnih razlika u korištenju radnog vremena, evidenciji neodrađenih sati i sl. Najveća razlika je u količini i vrednovanju prekovremenog rada. U privatnom sektoru postoji velika zlouporaba neplaćenog prekovremenog rada, što predstavlja jednu od bitnih kočnica ekonomskog razvoja Hrvatske.

Predlaže se poslodavcima da uvedu kontrole korištenja radnog vremena i kontrole prisutnosti radnika na radu. Javnosti treba što žurnije ukazati na postojeći problem te utjecati na prilagodbu zakonskih propisa na način da se inspektoratu rada prošire ovlasti djelovanja i povećaju sankcije za prekršitelje.

LITERATURA

- Avelini Holjevac, I., (2000), Mjerenje i ocjenjivanje efektivnosti i efikasnosti poslovanja poduzeća, Poslovna analiza i upravljanje, br ½, str. 3-12
- Bodiroga – Vukobrat, N., Laleta, S., Jukić, A. (2008), „Posebnosti reguliranja radnog vremena u kontekstu smjernice 2003/88/EZ s osvrtnom na nacionalna rješenja u njemačkoj, Austriji i Hrvatskoj“, Rijeka, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 29, 1, str: 71-109
- D. J. Burningham, B.A, (1978), Economic, London, Hodder & Stughton
- Deželjin, J., et.al. (1999), Poduzetnički menadžment: izazov, rizik, zadovoljstvo, Rijeka, HITA – CONSULTING : M.E.P. Consult
- Gatarić, Lj. (2007), Po bolovanjima smo na vrhu Europe, Poslovni magazin- 5, 6; str. 18
- <http://74.125.43.102/translate-c>
- <http://www.javno.com/hr/hrvatska/clanak.php?id=65405>
- <http://www.plivazdravlje.hr>
- <http://www.poslovnareza.hr/vijesti/1857>
- <http://www.racunalo.com/business>
- J.C. Messenger (ed.), (2004), Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance, London, Routledge
- Juretić, K., (2004), Time-management – new religion of our age: „time“ in Anglo-american culture vs. „vrijeme“ in Croatian culture, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, 22, 1, str. 53 - 68
- Osmanagić Bedenik, N., (2006), Efikasnost poslovanja 400 najvećih poduzeća u Hrvatskoj“, Zagreb, Slobodno poduzetništvo, br.10.
- Plazonić, K., (2007), Puno, nepuno i skraćeno radno vrijeme, Pravo u gospodarstvu, 46, str. 61-86
- Radošević Vidaček, B., (2002), Suvremeni oblici organizacije radnog vremena; prednosti i nedostaci, Zagreb, Sigurnost br. 44, str. 355-365

Seiwert, Lothar, J., (1999), Vremenski menadžment: organizirajte svoje vrijeme, Zagreb, MEP Consult

Silić Lozančić, S., (2004.), Utjecaj upravljanja vremenom menagera na uspješnost poslovanja organizacije: magistarski rad, Zagreb, Ekonomski fakultet

Whitmore, J., (2006), Trening za postizanje učinkovitosti: rast ljudskih potencijala, učinkovitosti i svrhe, Zagreb, Mate: Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta

Zekić, Z., (2007), Menadžment – poduzetnička tehnologija, Rijeka, Ekonomski fakultet; Opatija: Conefing grupa

SUMMARY:

This paper elaborates on the problem of working hours as one of the most important inputs in the production process, which is specific for its limitations, inconsistency and incapability of being renewed. Contrary to the other inputs, working hours can not be increased, stored or acquired. Therefore, all other inputs have to be adjusted in order to make the employment process get the best result in terms of company's effectiveness and efficiency.

The employers have been offered a large range of possibilities for the organization of working time to make the maximum use of their employees' working time. The purpose of this paper is to analyze and to discuss the possibilities and variations of working hours usage in order to increase company's success, followed also by a view of a managers' working time management.

On the other hand, there is a great exploitation of employees' overtime work, especially in the private sector, which represents one of the main obstacles in the economic development of Croatia and carries devastating economic and social consequences.

Recommendation for the employers is to develop the systems of maximum utilization of regular working hours of their employees and to introduce systems of control and sanctions for hours which have not been executed. A suggestion for the authorities would be to control the system and to prevent extreme exploitations of overtime (especially unpaid), by means of effective law regulations, sanctions and penalties.

Keywords: working hours, efficiency, time management, private / public sector

PRILOG 1: ANKETNI UPITNIK

ANKETA

Korištenje radnog vremena

1. Zaposlen/a sam u: (zaokružiti)
- a) državnoj ili javnoj službi
 - b) privatnom poduzeću
 - c) privatnom obrtu
 - d) nešto drugo -----

Vrsta djelatnosti: ----- (trgovina, građevinarstvo, zdravstvo, prosvjeta i sl.)

2. Zaposlen/a sam u svojstvu:
- a) radnika
 - b) rukovodioca
 - c) vlasnika obrta, poduzeća, ureda i sl.

3. Vrsta radnog odnosa

- a) puno radno vrijeme
- b) nepuno radno vrijeme (--- sati)

4. Dolazim na posao:

- a) točno na početku službenog radnog vremena
- b) ranije ----- minuta u prosjeku
- c) kasnije ----- minuta u prosjeku

5. U toku radnog vremena upražnjavam sljedeće aktivnosti i za njih trošim dnevno minuta (trošenje radnog vremena u privatne) svrhe:

<i>Vrsta aktivnosti</i>	<i>Učestalost korištenja (koliko puta dnevno)</i>	<i>Trajanje prosječno minuta/dan</i>
Pijenje kave i sl.		
Čitanje novina		
Pušenje		
Privatni telefonski. razgovori		
Dopisivanje putem e-maila		
Neslužbeni razgovori		
Surfanje, kompjuterske igre i sl.		
Šetnja, kupovine, privatni poslovi		
Traženje nerazvrstane dokumentacije, alata i sl.		

6. Odlazim sa posla:
- a) točno kada je kraj mog radnog vremena
 - b) ranije --- minuta
 - c) kasnije --- minuta
7. Za sate koje nisam odradio/la
- a) nigdje se ne evidentiraju
 - b) evidentiraju se, ali i toleriraju
 - c) evidentiraju se i odbija odgovarajući iznos od plaće
8. Prosječno mjesečno odradim --- prekovremenih radnih sati
9. Prekovremeni sati koje sam odradio/la:
- a) nigdje se ne evidentiraju
 - b) evidentiraju se ali se ne plaćaju
 - c) preraspodjeljuju se
 - d) evidentiraju se I plaćaju

10. Spol: **M** / **Ž** (zaokružiti)
11. Dob: --- godina
12. Dužina radnog staža: --- godina