

# Uloga načela transparentnosti i otvorenosti u participaciji građana u javnoj upravi

---

Vrhovec, Nikolina

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:612332>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-06**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**PRAVNI FAKULTET**  
**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
Studijski centar za javnu upravu i financije  
Stručni studij javne uprave

**ULOGA NAČELA TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI U PARTICIPACIJI  
GRAĐANA U JAVNOJ UPRAVI**

Student:  
Nikolina Vrhovec

Mentor:  
doc.dr.sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2022.

## **Izjava o izvornosti**

*Ja, **Nkolina Vrhovec** pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.*

*Nkolina Vrhovec, v.r.*

## STRUKTURA

1. UVOD.....	1
2. JAVNOST UPRAVE.....	2
2.1. NAČELO TRANSPARENTNOST.....	2
2.2. NAČELO OTVORENOSTI.....	4
2.3. VAŽNOST NAČELA TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI U JAVNOJ UPRAVI.....	7
3. GRAĐANI I UPRAVA.....	8
3.1. ULOGE GRAĐANA PREMA UPRAVI OD POČETKA DO DANAS .....	9
3.2. OBLICI ODLUČIVANJA GRAĐANA.....	10
3.3. OBLICI PARTICIPACIJE GRAĐANA.....	14
3.3.1. METODE VANJSKOG UTJECAJA NA RAD UPRAVE.....	16
3.4. POVJERENJE GRAĐANA U UPRAVU.....	17
4. HRVATSKA I JAVNA UPRAVA.....	23
4.1. GRAĐANI I UPRAVA.....	25
4.2. NEPOSREDNO SUDJELOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU.....	26
4.2.1. REFERENDUM.....	27
4.2.2. ZBOR GRAĐANA.....	29
4.2.3. OPOZIV NEPOSREDNO IZABRANIH NAČELNIK.....	30
4.2.4. GRAĐANSKA INICIJATIVA.....	31
5. ZAKLJUČAK.....	32
6. LITERATURA.....	34

## UVOD

Tema završnog rada je Uloga načela transparentnosti i otvorenosti u participaciji građana u javnoj upravi. Transparentnost, otvorenost, uz brojne druge pojmovi su koji su izrazito važni za javnu upravu. Njihova važnost? Štite i jačaju položaj građana u odnosu na upravu.(Pusić)

Napredak i razvoj javne uprave dovele su do postavljanja načela transparentnosti i otvorenosti u vrijednosti javne uprave. Transparentnosti i otvorenost su temeljna načela dobrog upravljanja. Doktrina dobrog upravljanja usvojenja je 1990.-ih godina. Utemeljena je na ideji da upravljanje uključuje učinkovite mehanizme odgovornosti institucija prema građanima, transparentnost rada javne uprave i procese odlučivanja, participaciju i uključivanje građana u donošenje odluka koje na njih utječu, ali i brojni drugi mehanizmi. (Koprić et al.,2014)

Primjenom načela transparentnosti i otvorenosti želi se omogućiti bolje upravljanje i povećati povjerenje građana u vlast. Oba načela počivaju na informacijama i razmjeni tih informacija između uprave i ostalih dionika.

Kroz ovaj rad saznat ćemo što je to transparentnost, a što otvorenost, koje su njihove važnosti za javnu upravu i na koji način omogućuju građanima da ostvare svoja prava. Osim toga, vidjet ćemo kako se razvijaju uloge građana prema upravi, ali i koji su oblici sudjelovanja građana u odlučivanju u javnoj upravi. Saznat ćemo i kakvo je povjerenje građana u javnu upravu, odnosno vlast i da li je u porastu ili u padu. Naravno, osvrnut ćemo se i na situaciju u Hrvatskoj.

## 2. JAVNOST UPRAVE

Javnost uprave jedan je od najvažnijih instrumenata čija uloga je jačanje položaja građana prema upravi. Ostvaruje se preko načela transparentnosti i otvorenosti. (Koprić et all, 2014: 49) Javne ovlasti obavljati će vlasti koje su najbliže građanima. (Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN 14/1997)

Javnost uprave je svjesno i planirano nastojanje kojim se građanima želi omogućiti uvid u cjelokupnu organizaciju i rad uprave, a da istodobno uprava bude obavještena o mišljenima, potrebama i stavovima građana o radu uprave. To je dvosmjernan proces koji zahtijeva uključenost kako uprave, tako i građana. Jača s razvojem informacijsko-komunikacijskih tehnologija koje omogućuju dostupnost informacija o radu uprave velikom broju korisnika. (Koprić et all, 2014: 49)

Sudjelovanje javnosti u oblikovanje propisa i politika uključuje tri razine. Prva razina je informiranje - informacija putuje od donositelja odluka prema javnosti (nema povratne informacije od javnosti). Konzultiranje omogućuje prijenos informacija i u suprotnom smjeru. Uključuje brojne instrumente, a najčešće se koristi savjetovanje (javna savjetovanja, rasprave i sl.). Savjetovanje s javnošću podrazumijeva javno objavljivanje nacrtu normativnog akta od strane donositelja i poziv javnosti da dostavi svoje mišljenje o predloženom aktu. Svoje mišljenje o predloženom aktu, javnost može izraziti usmenim ili pismenim putem – pošta, e-mail ili mrežni portal. (Đurman: 2020, 410-411)

Putem portala Vaš glas u Europi moguće je pratiti koliko javnost sudjeluje u oblikovanju javnih politika. (Vidičak, Đurman, 2017: 79) <sup>1</sup>

### 2.1. NAČELO TRANSPARENTNOSTI

**Transparentnost** označava postojanje jednosmjernog kanala komunikacije u kojem informacija tijela uprave ide prema javnosti. (Musa, 2017: 34) Građanima i drugim subjektima se omogućava uvid u podatke o radu uprave i drugih tijela. (Koprić et all, 2014: 50) Glavni rezultat rada tijela javne vlasti je **informacija**, ona je output prema okolini. Tipični oblici odnose na objavu informacija o organizaciji, radu, financiranju uprave. Odvija se putem interneta, društvenih mreža, medija, javnih kampanja i drugih. (Musa, 2017: 34)

Transparentnost je nužna za stvaranje povjerenja građana u vlast i upravu. (Musa, 2017: 29)

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_hr)

**Pravo na pristup informacijama** je važan instrument za ostvarivanje transparentnosti. To označava pravo dobiti informaciju o radu tijela javne vlasti, poduprto obavezom tijela javne vlasti da tu informaciju pruži građanima, proaktivno ili na zahtjev. Zahtjev za pristup informacijama mogu podnijeti građani ili organizacije i reguliran je zakonom, a zajamčen ustavom. To pravo ulazi u katalog zajamčenih prava građana. Najistaknutiji međunarodni dokumenti, koji jamče pravo na pristup informacijama su Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima te Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (1998. Aarhuška konvencija).

Pravo na pristup informacijama jedno je od temeljnih prava građana EU-a prema europskim institucijama, tijelima i agencijama. Zajamčeno je Poveljom temeljnih prava EU-a. Međunarodni sudovi, posebice Europski sud za ljudska prava, utjecali su na širenje tog prava. Važne institucije u promicanju tog prava su i Europski sud pravde i europski ombudsman. Veliku ulogu u ozakonjenju i promicanju prava na pristup informacijama imale su i međunarodne organizacije civilnog društva poput *Transparency International*, *Article 19*, *RightToInfo* i druge. Partnerstvo za otvorenu vlast<sup>2</sup> je koja inicijativa okuplja vlade, udruge civilnog društva, stručnjake i druge aktere (privatni sektor, lokalne jedinice), koje utvrđuju akcijske planove za realizaciju otvorenosti i transparentnosti. (Musa, 2017: 35-37)

Kako bi se ojačala transparentnost u tijelima javne vlasti, moraju se redovito ažurirati baze podataka o sastavima radnih skupina, radnih tijela i povjerenstava za izradu nacрта zakona, drugih propisa i akata. Proaktivna objava informacija na internet stranicama tijela javne uprave je bitan način osiguravanja transparentnosti i informiranja javnosti, te alat demokratske kontrole pomoću kojeg građani prate rad i financiranje tijela, ali i uključiti se u proces odlučivanja. Stoga, tijela javne uprave imaju obvezu objavljivati sve informacije od javnog interesa. (Nacionalni plan razvoja javne uprave, 2022:32,52,53)

Današnji trendovi usmjereni su na posebne oblike ostvarivanja transparentnosti, koji su potpomognuti informacijsko-komunikacijskom tehnologijom, prvenstveno se tu misli na internet. Otvoreni podaci su oblik transparentnosti, podrazumijevaju objavu informacija da način koji omogućava da su podaci strojno čitljivi te da su u skladu s otvorenim formatom standardom. Takav način omogućava ponovnu računalnu uporabu informacija koje posjeduje javna uprava radi provođenja istraživanja ili izrade aplikacija koja građanima nude različite usluge (npr. mape). (Musa,2017: 37-38)

---

<sup>2</sup> [www.opengovernmentpartnership.org](http://www.opengovernmentpartnership.org).

2008. godine pokrenut je Registar transparentnosti Europske komisije i Europskog parlamenta, radi povećanja razine transparentnosti europskih institucija i interesnih skupina. (Vidičak, Đurman, 2017: 77)<sup>3</sup>

## 2.2 NAČELO OTVORENOSTI

Kako javna vlast, tako i uprava su otvorene za povratnu informaciju od javnosti (građani, civilno društvo,..) o svom radu. Ostvaruje se kroz procese uključivanje javnosti u donošenje propisa i dokumenata te rad uprave, posredno ili neposredno (kroz članstvo u različitim tijelima odlučivanja). Riječ je o dvosmjernom odnosu u kojem je komunikacijski kanal postavljen u smjeru od građana, aktivnih prema javnoj vlasti i upravi, a one uzimaju u obzir njihovo mišljenje i prijedloge prilikom donošenja odluke. Informacija pružena od javnosti je input za rad javne uprave. (Koprić et al., 2014: 50) Participacija građana, udruga i drugih zainteresiranih osoba je vrlo važan dio dobrog upravljanja i omogućuje svim zainteresiranim utjecaj na odlučivanje i rješavanje problema. Obuhvaća instrumente, poput podnošenja pritužbi i predstavki putem posebnih tijela (npr. ombudsmani,..) ili neposredno i sudjelovanje predstavnika zainteresirane javnosti u radnim skupinama, panelima, povjerenstvima, vijećima i odborima koji donose odluke (npr. predstavnici roditelja u školama, građanski paneli,...) (Musa, 2017: 39, v. Fischer, 2010; OECD, 2001). Otvorenost obuhvaća mogućnost utjecaja i odgovor uprave na stavove, mišljenje i informaciju vanjskog dionika te je važno i da sam proces participacije bude transparentan. Važni međunarodni dokumenti, koji načelo otvorenosti određuju kao jedno od temeljnih načela EU-a i koji govore o važnosti uključivanja i sudjelovanja građana posebice na lokalnoj razini (Musa, 2017: 39, u Dobrić, 2016.), su Ugovor o funkcioniranju EU-a te Protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Naravno, postoji još niz dokumenata Vijeća Europe koji su vezani uz ovo temu. (Musa, 2017: 39)

**Postupak savjetovanja s javnošću (javne konzultacije)** je važan instrument za ostvarivanje načela otvorenosti. (Musa, 2017: 39)

Savjetovanje s javnošću je instrument koji se koristi za uključivanje javnosti u oblikovanje javnih politika i propisa odnosno u regulativnu funkciju uprave. Radi se o alatu kojim se prikuplja mišljenje, primjedbe i sugestije pravnih i fizičkih osoba na nacrtu akata, propisa i planskih dokumenata od upravnih i drugih tijela. (Đurman, 2020: 407-408)

---

<sup>3</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/transparencyregister/restricted/ri/authenticate.do?locale=hr>



Savjetovanje s javnošću u RH je uvedeno 2009. Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja akta, zakona i propisa, koji je donijela Vlada. Međutim, do značajnijeg pomaka u provedbi dolazi tek donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. kada savjetovanja postaju obvezatna procedura za tijela javne vlasti prilikom donošenja akata kojima se utječe na interese. 2015. izmjenama Zakona uvodi se portal za elektronička (e-)savjetovanja za upravne organizacije na državnoj razini i druga državna tijela. (Đurman, 2020: 408-409)

U RH Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću donesen je 2009. godine za postupke donošenja zakona, propisa i akata od tijela državne uprave i ureda Vlade, nalaže se i odgovarajuća primjena odredbi i u tijelima jedinica lokalne i područne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima. (Vidičak, Đurman, 2017: 81) Standardi koje treba poštivati prilikom izrade nacrt zakona su: pravodobno informiranje o donošenju propisa; dostupnost i jasnoća sadržaja postupka savjetovanja; trajanje postupka minimalno 15 dana; informiranje javnosti o učincima provedenog savjetovanja i ujednačenost standarda savjetovanja u svim tijelima državne uprave. (Kodeks savjetovanja 2009, NN 140/2009)

Procedura savjetovanja ide na sljedeći način: objava nacrt propisa, akta ili drugog dokumenta (obrazloženje razloga koji se žele postići i poziv javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenje); rok za savjetovanje u pravilu je 30 dana, nakon provedenog savjetovanja tijela javne vlasti moraju objaviti izvješće o provedenom savjetovanju (mora sadržavati sve komentare javnosti i obrazloženje tijela za neprihvatanje), tijela državne uprave moraju uputiti nacrt propisa, te izvješće o savjetovanju u Vladinu proceduru, moraju objaviti na internet stranicama godišnji plan savjetovanja (sadrži naziv propisa, očekivano vrijeme donošenja, vrijeme provedbe internet savjetovanja i druge načine na koje se namjerava provesti savjetovanje) (Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 69/22)

ZPPI propisuje tijelima javne vlasti obvezu provođenja postupka savjetovanja s javnošću tijelima javne vlasti. Navodi obveznike provedbe savjetovanja i akte koje su obuhvaćene tom obvezom. Radi se o tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, jedinice lokalne i područne jedinice i pravnim osobama s javnim ovlastima. ZPPI nalaže provedbu obveznog e-savjetovanja kao za sva tijela javne vlasti, ali naravno dopušta i druge fakultativne metode savjetovanja poput fizičkih rasprava, fokus grupa i sl. (NN 69/22)

Kodeks za zainteresiranom javnošću kao opća načela savjetovanja navodi: sudjelovanje-aktivna uloga građana u unaprjeđenju kvalitete zakona, propisa, akata i sl; uzajamno povjerenje i uvažavanje građana i drugih sudionika; otvorenost i odgovornost - državna tijela navode svrhu savjetovanja, a zainteresirana javnost navodi svoje interese te na kraju djelotvornost i

savjetovanje - u ranoj fazi izrade zakona i propisa kada su sve opcije za doradu i promjenu otvorene. (2009., NN 140/2009) Iako su Kodeksom postavljena načela i standardi u uključivanju javnosti u postupak donošenja propisa, u praksi s nisu primjenjivale. Do pomaka dolazi tek donošenjem izmjena ZPPI-ja, kada provođenje savjetovanja s javnošću postaje zakonom obvezujuće za sva tijela javne vlasti i uspostavlja se mehanizam za osiguravanje i nadzor provedbe Zakona (povjerenik za informiranje). (Vidičak, Đurman, 2017: 86)

Na europskoj razini obveza savjetovanja s javnošću u pripremi europskih politika utvrđena je člankom 11. Ugovora o EU-u (Lisabonski ugovor) i Protokolom br. 2 o primjeni načela proporcionalnosti i supsidijarnosti. (Vidičak, Đurman, 2017: 78)

Uključivanje javnosti u oblikovanje javnih politika kako na međunarodnoj tako i na europskoj razini utječe na jačanje sudioničke demokracije, a i smatra se odgovorom na krizu povjerenja u odnosu građana i javnih institucija i potrebu da se poveća otvorenost i transparentnost vlasti. (Vidačak, Đurman, 2017: 75)

Uključivanje građana u oblikovanje politika potiču i međunarodne organizacije (npr. OECD) i Europska Unija postavljajući načelo participacije i načelo otvorenosti temeljnim načelima<sup>4</sup> europskog upravljanja. Europska komisija je 2001. svojom Komunikacijom utvrdila standarde za savjetovanje, a OECD je iste godine svojim dokumentom o informiranju, konzultiranju i savjetovanju građana utvrdio načela i dobre prakse participacije i uključivanja te savjetovanja s javnošću. Važno za spomenuti je institut građanske inicijative EU-a putem koje građani mogu potaknuti Europsku komisiju da stavi neko pitanje na dnevni red. (Musa, 2017., v. OECD, 2010.)

E-savjetovanje je sve popularniji instrument uključivanja javnosti u oblikovanje javnih politika potpomognutih razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije. Koristi uključivanja građana u donošenje odluka su: integracija i edukacija građana, rast povjerenja u institucije, jačanje socijalnog kapitala, podrška i legitimacija odlukama i politikama, kvalitetnije politike i sl. (Vidičak, Đurman, 2017: 88)

Ako pogledamo iz perspektive državnih institucija, e-savjetovanje omogućuje donositeljima odluka brzu analizu odgovora građana i učinkovitiju razmjenu informacija među sudionicima, olakšava proces savjetovanja i omogućava veću troškovnu djelotvornost. Osim toga, sudionici ozbiljnije pripremaju svoje komentare jer iza njih stoje imenom i prezimenom, a znaju da tijela državne uprave čita komentare i odgovara na njih. (Vidičak, Đurman, 2017: 89)

---

<sup>4</sup> Temeljna načela sadržana su u Bijeloj knjizi o europskom upravljanju (2001.), a ona su načela otvorenosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti. Usmjerena su na kvalitetu javnih politika i označavaju inkorporaciju tih načela u europski sustav odlučivanja.

## 2.3 VAŽNOST NAČELA TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI U JAVNOJ UPRAVI

Iako je suočena s brojnim javnim problemima i nepovjerenjem građana, funkcioniranje uprave u sve većoj mjeri polazi od načela otvorenosti, transparentnosti i responzivnosti prema javnosti. Ostvarenje tih načela obuhvaća niz instrumenata koji se mogu primjenjivati u različitim područjima, na različitim razinama vlasti, kroz razne faze procesa stvaranja javnih politika. (Đurman, 2020: 409-410)

Jedan od razloga njihove važnosti je to što se smatraju temeljnim načelima funkcioniranja javne uprave. (Musa, 2017: 41)

Transparentnost je važna za ostvarivanje mnogih kolektivnih i individualnih prava, za realizaciju pravne države i funkcioniranje institucija po upravnim i pravnim načelima, za rad medija i slobodu izražavanja te nesmetano odvijanje demokratskih političkih procesa (Musa, 2017: 42, u Hood, 2006; Birkinshaw, 2006.). Ona je u interesu društva kao cjeline (javni interes), ali i u interesu pojedinca.

Otvorenost i participacija građana se smatraju nužnima za postizanje veće efikasnosti uprave, uspjeh javnih politika. Bitne su i jer jačaju partnerstvo između građana i uprave te na taj način dijele odgovornost za ishode, povećavaju legitimitet odluka, ali i doprinose povjerenju u pravu i u vlast. (Musa, 2017: 42)

Transparentnost je važna jer omogućava ostvarenje individualnih prava građana, naravno tu je i ispunjenje obaveza, građanskih političkih prava te na taj način povećava pravnu sigurnost i smanjuje arbitrarnost. Za građane ali i poduzetnike izuzetno je važno da su informacije javno dostupne kako bi mogli onda donijeti odluke o vlastitim sudbinama. (Musa, 2017: 42)

Ako nema transparentnosti u radu javne uprave, mehanizam odgovornosti (polaganje računa građanima) ne funkcionira. Omogućava prethodnu i naknadnu kontrolu tijela javne vlasti te tako sprječava zloupotrebe. Potiče efikasnost i djelotvornost informiranjem o ispunjavanju zadanih ciljeva. Mogli bismo reći da je transparentnost lijek za suzbijanje korupcije. Važnu ulogu u ostvarenju transparentnosti imaju i mediji, koji predstavljaju svojevrzne medijatore između uprave i društva. Oni traže informacije, prerađuju ih i tumače javnosti te se na taj način neposredno utječu na stupanj transparentnosti. (Musa, 2017: 43)

Osim svega navedenog, transparentnost je važna jer pruža moć građanima, na način da im pruža više i bolje informacije. Ako je prisutno i otvaranje vlasti i uprave prema građanima i uspostavljanje mehanizma participacije, onda transparentnost povećava društvenu jednakost

i ravnopravnost, ostvarenje brojnih koristi uključivanjem u procese odlučivanja te omogućava upravljanje vlastitom sudbinom. (Musa, 2017: 43)

Otvorenost omogućava da građani sudjeluju u odlučivanju te je važan element za ostvarivanje navedenih vrijednosti, s učinkom podijeljene odgovornosti za rezultate i sadržaj odluka i javnih politika. Otvorenost je važna i iz razloga što u smislu participacije i responzivnosti uprave i vlasti omogućuje donošenje kvalitetnijih odluka, ali i povećava njihovu prihvatljivost svima koji su sudjelovali u njihovom kreiranju. Suvremena tehnologija je omogućila otvaranje uprave svima, putem različitih oblika, poput e-pošte, društvenih mreža, web portala s online forumima, online savjetovanje, kreiranje proračuna i slično. Naravno, važan preduvjet su kanali komunikacije s građanima koji odgovaraju participacijom, pravovremenost uključivanja, ali i motivacija i građana i uprave za sudjelovanje (to bez povjerenja ne funkcionira). (Musa, 2017: 43)

Ono što transparentnost omogućava je odgovornost uprave, jednakost i učinkovitost. (Musa, 2017: 34)

Otvorenost omogućava uključivanje, partnerstvo i participaciju građana, a od uprave zahtjeva odgovore na potrebe i zahtjeve građana i drugih aktera, tj. da bude responzivna. (Musa, 2017: 34)

Transparentna uprava je zapravo preduvjet za otvorenu upravu. Bez uvida u rad, politike i prijedloge uprave, građani ne mogu stvoriti svoje mišljenje i stavove te davati prijedloge.

(Musa, 2017: 34) Transparentnost i otvorenost zajedno obuhvaćaju niz propisa i politika, aktera i institucija koji osiguravaju i uređuju tijek komunikacija i informacija između uprave i građana. (Koprić et al, 2014: 50)

### **3. GRAĐANI I UPRAVA**

Odnos uprave i građana je kompleksan odnos koji se mijenja kako dolazi do gospodarskog, političkog i društvenog razvoja. Odnos javne uprave i građana promatra se kroz povijesni razvoj uloge pojedinca koje su se kroz povijest mijenjale, te u svakoj od tih uloga građani se pojavljuju i odnosu prema lokalnoj samoupravi. (Džinić, Škarica, 2017: 195)

Kako bi mogli utvrditi koliko zapravo građani sudjeluju u radu uprave i koji oblici sudjelovanja su im na raspolaganju, moramo vidjeti kako se njihova uloga u odnosu prema upravi mijenjala kroz povijest.

### 3.1. ULOGE GRAĐANA U ODNOSU PREMA UPRAVI OD POČETKA DO DANAS

Uloga građana u svim fazama razvoja išla je od podanika pa sve do poduzetnika.

Prva uloga u kojoj su se građani pojavili u odnosu prema upravi, je uloga **podanika** u odnosu prema apsolutističkoj vlasti monarha i njegove profesionalne uprave. Prema tadašnjim resorima kao što su obrana, državne financije, vanjski i unutarnji poslovi te pravosuđe, u kojima je koncentrirana jaka i moćna sila, svi su bili podčinjeni.

U okviru sustava lokalne demokracije, građanin je u političkom smislu **izvor vlasti i politički nadzornik vlasti**. Ono što karakterizira takav sustav je poredak utemeljen na političkim izborima koji omogućava pravo glasa i pravo kandidiranja svim građanima.

U prvoj polovini 19. stoljeća afirmacijom lokalne demokracije kroz utjecaj na tijela lokalnih vlasti i institucije, u demokratskim zemljama građani postaju **suradnici uprave**. Jedan od modernih instrumenata je pravo na pristup informacijama javnog sektora. Njegov glavni zadatak je stvaranje temelja za suradnju građana i javnog sektora. Načini na koje mogu doći do informacija su javne rasprave, zborovi, i sl., mogu se uključiti u odbore predstavničkih i drugih tijela vlasti na svim razinama, tu su naravno i medijski nastupi predstavnika korisnika, stručnjaka, profesionalaca, ali i običnih ljudi.

Nova uloga koja se razvija je uloga **korisnika javnih službi**. Pojavljuje se nakon razvoja javnih službi (od druge polovice 19. stoljeća nadalje) – djelatnosti koje je organizirala i obavljala država u interesu zajednice, a u korist pojedinih građana. Ono što građani očekuju, bez obzira na teškoće (npr. skupoća sustava obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva,..) i krizu (financijska kriza krajem 2000-ih, kriza socijalne države), su dobre javne službe čiji su korisnici.

Protumjera snažnoj socijalnoj državi je privatizacija u pojedinim javnim službama. Građani sve više prihvaćaju činjenicu da neke usluge, koje su bile jeftinije dok su bile u državnom aranžmanu, imaju svoju tržišnu cijenu. U takvim situacijama građani od korisnika koji ne plaćaju ništa ili samo participaciju (cijena snižena za iznos potpora koji su pružatelji dobili iz javnih proračuna) postaju **konzumenti, tj. potrošači**.

Paralelno s ulogom konzumenta razvija se uloga građanina kao **poduzetnika**, koji se svojom inicijativom uključuje u pružanje javnih službi ili usluga ili radi za javni sektor. Prednost privatnika je što mogu obavljati niz tehničkih i pomoćnih poslova (npr. knjigovodstvo, informatička podrška,..) Osim toga, mogu pružati i usluge od općeg interesa u kulturnim,

društvenim i drugim sektorima (npr. muzeji,..). Kako bi se poduzetnička uloga građana unaprijedila tu je i institut *outsourcinga* (povjeravanje vanjskim izvođačima), javna nabava, javno-privatno partnerstvo i brojni drugi. Novija metoda jačanja uloge građanina-poduzetnika su otvoreni podaci i njihova ponovna uporaba od privatnih subjekata.

### 3.2. OBLICI ODLUČIVANJA GRAĐANA

Za razvoj demokratičnosti suvremenih političko-upravnih sustava, izuzetno je važan utjecaj građana na lokalne predstavničke odluke. Kako bi se ojačalo izravno sudjelovanje građana u lokalnoj politici, Vijeće Europe je 2009. godine usvojilo dodatni protokol uz Povelju o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima. Protokol navodi načine i mjere koje države članice moraju poduzeti kako bi omogućile sudjelovanje građana u lokalnim poslovima (npr., uvođenje procedura konzultiranja građana, omogućavanje lokalnih referenduma, osiguravanje prava na pristup svim službenim dokumentima lokalnih jedinica,..)

Europska povelja o lokanoj samoupravi posebno ističe skupštine građana i referendum, ostavlja mogućnost i za druge oblike sudjelovanja građana u lokalnoj demokraciji. Ti oblici koje Europska povelja navodi mogu se svrstati u dvije temeljne skupine: **oblici neposredne demokracije i oblici sudjelovanja građana.**

Neposredna demokracija pretpostavlja postojanje institucija putem kojih građani direktno utječu na donošenje odluka o lokalnim pitanjima ili sudjeluju u lokalnom upravljanju. (Koprić, Manojlović, 2013:10)

U oblike neposredne demokracije spadaju: skupštine građana svih lokalnih jedinica, lokalni referendum, opoziv izabranih dužnosnika, građanske inicijative i zborovi građana.

**Skupštine građana** su najneposredniji oblik participacije građana. Zamjenjuju lokalno predstavničko tijelo, tj. u lokalnim jedinicama gdje ne postoji izabrano predstavničko tijelo one donose političke odluke odnosno obavljaju njegove funkcije. Skupštine čini svi građani lokalne jedinice koji imaju pravo glasa. Okupljaju se jednom ili više puta godišnje te odlučuju zajednički o svim pitanjima od lokalnog značaja, uključujući i donošenje općih akata. Građani na skupštini između sebe biraju članove izvršnih tijela koja vode poslove između dvaju okupljanja građana, radi efikasnijeg obavljanja poslova. Naravno imaju svoje prednosti i nedostatke. Prednost je što omogućuju svim građanima da izraze svoje mišljenje i glasuju od nekom lokalnom pitanju te na taj način sami određuju sudbinu lokalne jedinice. Što se tiče nedostataka, postavlja se pitanje kako osigurati da dovoljno stanovništva efektivno prisustvuje

skupštinama. To poteže pitanje legitimiteta odluke. Isto tako, postavlja se pitanje kako osigurati plansko i koherentno vođenje lokalne politike. A tu su i interesni i tehnički problemi, poput mjesta okupljanja, načina donošenja odluka i brojni drugi. U principu danas se skupštine građana rijetko koriste. Najpoznatiji primjer su skupštine građana u švicarskim općinama (U 80% komuna su skupštine glavno tijelo odlučivanja). U Hrvatskoj nema takvog instituta.

**Lokalni referendum** smatra se glavnim, a možda i najprikladnijim oblikom neposrednog odlučivanja građana na lokalnoj razini. Sastoji se u izjašnjavanju građana o prihvaćanju ili odbijanju pojedinog prijedloga ili odluka o pitanjima od lokalnog interesa.<sup>5</sup> Razlikujemo dvije vrste referenduma: *obligatorni* i *fakultativni*.

Radi se o referendumu kojim se odlučuje o pitanjima iz nadležnosti, lokalnim pitanjima koja ulaze u samoupravni djelokrug. (Milošević, 2017: 160)

**Obligatori referendum** postoji kad kogentna zakonska odredba propisuje dužnost raspisivanja referenduma o pojedinom pitanju. Tipičan primjer je raspisivanje referenduma kod promjene granica lokalnih jedinica.

**Fakultativni referendum** postoji ako je raspisivanje referenduma dopušteno, ali o njemu se donosi odluka na prijedlog ovlaštenih predlagača, pri čemu tijelo koje odlučuje o raspisivanju referendum samo ocjenjuje njegovu opravdanost.

Po pravnoj snazi donesene odluke, referendum može bit *obvezujući* ili *savjetodavni*.

Kod obvezujućeg referenduma, odluka veže predstavničko tijelo lokalne jedinice na način da ono neko vrijeme (npr. neko kraće razdoblje ili do kraja mandata) ne može donijeti odluku suprotnu odluci donesenoj na referendumu. Kod savjetodavnog referenduma odluka ne obvezuje predstavničko tijelo, te tijelo može donijeti odluku koja je suprotna od volje većine birača izražene na referendumu.

Može se razlikovati referendum na kojem se odlučuje o aktu ili odluci koja još nije donesena od strane predstavničkog tijela (tj. prijedlogu akta ili prijedlogu izmjene pojedinog akta ili odluke) i referendum na kojem se odlučuje hoće li već doneseni akt ili odluka predstavničkog tijela ostati na snazi.<sup>6</sup>

Referendum se može raspisati na inicijativu lokalnih tijela ili na inicijativu građana (kada to zatraži predviđeni postotak građana – referendum građanske inicijative).

---

<sup>5</sup> Građani se na referendumu izjašnjavaju o pitanju oblikovanom na način da se na njega odgovara sa za ili protiv, odnosno da ili ne. (Koprić, Manojlović, 2013; u Smerdel i Sokol, 2009:219)

<sup>6</sup> Referendum na kojem se odlučuje o već donesenom aktu može se nazvati narodni veto. (Koprić, Manojlović, 2013; u Smerdel i Sokol, 2009:223)

Na lokalnom referendumu odlučuje se o pitanjima od lokalnog značaja, kao npr. teritorijalne promjene lokalne jedinice, donošenje ili promjene statuta ili drugih općih akta lokalnih jedinica i druga pitanja iz lokalnog samoupravnog djelokruga (Koprić, Manojlović, 2013; u Koprić, 2005: 28).

Izbor lokalnih načelnika ima elemente političkog predstavništva (bira se između više kandidata koje predlažu uobičajeni politički akteri. Međutim, **opoziv načelnika** ima elemente neposredne demokracije, jer se sankcionira djelovanje onog kandidata koji je već izabran, ali je izazvao nezadovoljstvo lokalne zajednice.

Opoziv predstavlja pravo i mogućnost građana da odluče o prestanku mandata izabranih dužnosnika prije njegova regulatornog isteka. Opoziv se može odnositi samo na neposredno izabranog izvršnog dužnosnika ili izvršno tijelo ili samo na predstavničko tijelo i njegove članove ili na obje te vrste lokalnih tijela. Izabrani dužnosnici mogu biti opozvani ako je za to glasala većina izašlih birača, u nekim zemljama se traži određeni postotak birača. Opoziv članova predstavničkog tijela vezan je uz imperativni mandat, koji baš nije karakterističan u demokratskim zemljama. Najčešće se opoziv odnosi na načelnike birane direktno od građana. Opoziv izvršnog organa na inicijativu predstavničkog tijela ili inicijativu građana. Ako se opoziva predstavničko tijelo, opoziv je moguć samo na inicijativu građana koji to podrže svojim potpisima u jedinici u kojoj je član predstavničkog tijela izabran ili u čitavoj lokalnoj jedinici. Za pokretanje opoziva od strane predstavničkog tijela određuje se neka kvalificirana većina, a u to mogu biti propisani i dodatni uvjeti čije ispunjenje je važno za pokretanje opoziva.

Pokretanje opoziva je različito uređeno u različitim zemljama. U nekima se može pokrenuti iz točno određenih razloga (npr. teško kršenje dužnosti), dok u drugima iz bilo kojeg razloga. Isto tako, moguće je i odrediti period u kojem se ne može pokrenuti opoziv (npr. u izbornoj godini) ili se ne može ponovno pokrenuti (ako prethodni nije uspio).

**Gradanska inicijativa** je pravo građana da predstavničkom tijelu predlože donošenje odluke u nekom pitanju. (Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 352)

Ukoliko skupina građana podrži inicijativu, nadležno lokalno tijelo je dužno o tome raspraviti, a eventualno i odlučiti. Obično se radi o lokalnom vijeću, iako se može zahtijevati odlučivanje i djelovanje drugih tijela. Lokalno tijelo ne mora prihvatiti inicijativu, ali mora ju uzeti u razmatranje. Takva dužnost se mora izvršiti u zakonom određenom roku, jer u protivnom bi se mogla izigrati svrha građanske inicijative – da građani nametnu određeno pitanje na lokalnu političku agendu. Postoji inicijativa koju može podnijeti svaki građanin lokalnim tijelima i koje



je uvijek dopuštena i nema neku posebnu regulaciju. Takvu inicijativu valja razlikovati od građanske inicijative.

Možemo razlikovati dvije vrste građanske inicijative. Moguće je da se građanska inicijativa sastoji u prijedlogu nekog općeg akta ili je riječ o zahtjevu za rješavanje nekog pitanja koji je podnio određeni postotak stanovništva, a lokalno predstavničko tijelo o njemu jedino mora raspraviti. Predstavničko tijelo ne mora akt usvojiti, već se njegova obveza izvršava raspravom o tom podnesenom aktu ili pitanju, te obavijesti podnositelju da li je prijedlog usvojen ili nije. Može biti propisano da, u slučaju neusvajanja akta od strane predstavničkog tijela, se obavezno podnosi na referendum. Isto tako, moguće je da se u nekoj zemlji građanskoj inicijativi da karakter prijedloga predstavničkom tijelu za raspisivanje referenduma, u kojem slučaju je riječ o referendumu građanske inicijative.

Lisabonski ugovor uređuje Europsku građansku inicijativu – mogućnost da milijun građana četvrtine država članica EU-a potpisima pokrene inicijativu kojom se poziva Europsku komisiju da podnese prijedlog novog zakonodavnog akta unutar svojih ovlasti. Na razini EU-a postoji i zaseban portal koji pruža uvid u sve pokrenute građanske inicijative širom EU-a i njihovi ishodi. (Vidičak, Đurman, 2017: 79)<sup>7</sup>

Građanska inicijativa postoji u velikom broju zemalja, ali joj se ponekad nameću neka ograničenja. Na primjer u većini njemačkih zemalja ne može se pokrenuti u pitanjima poreza i proračuna, u nekima su isključeni još pitanja prostornog uređenja, status lokalnih službenika i načelnika, iznos komunalne naknade i dr.

Referendum i građanska inicijativa smatraju se bitnim primjerima neposrednog odlučivanja građana. Vijeće Europe se njima počinje baviti 1993. 1996. donesena je Preporuka br. R(96)2 o referendumu i građanskim inicijativama na lokalnoj razini. Po Preporuci referendum je instrument kojim svi pripadnici lokalne zajednice neposrednim izjašnjavanjem odlučuju o određenom prijedlogu ili donesenoj odluci. Inicijativu za raspisivanje referenduma mogu dati građani ili lokalno predstavničko tijelo. (Manojlović Toman, Vukojić Tomić, 2019: 351,352) Kao koristi instrumenata građanske inicijative i referenduma, Preporuka navodi jačanje pozicije građana, demokratsko rješavanje mogućih sukoba, izražavanje interesa manjinskih skupina i stranaca, lakše prihvaćanje određenih odluka. (Manojlović Toman, Vukojić Tomić, 2019: 352)

### **3.3. OBLICI SUDJELOVANJA (PARTICIPACIJE) GRAĐANA**

---

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative\\_hr](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/european-citizens-initiative_hr)

Postoje brojni oblici participacije građana. Razlikujemo mjesne zborove, kooptiranje građana, udruživanje građana na lokalnoj razini, ankete, javne rasprave i dr.

Kersting političku participaciju građana definira kao aktivnost putem koje se utječe na proces političkog donošenja odluka. Razlikuje reprezentativnu participaciju (predstavnička tijela), direktnu demokraciju (npr. referendumi, inicijative građana), savjetodavnu participaciju (razni forumi, npr. forumi mladih, savjetodavna tijela, i dr.) te demonstrativnu participaciju (okupljanja i javni protesti). (Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 350,351 u Kersting, 2015: 320–323)

Različiti oblici civilnog društva, uključivanja građana i druge zainteresirane javnosti su sastavni dio prakse i standarda većine međunarodnih organizacija poput Svjetske banke, UN-a, Vijeća Europe, OECD-a, Europske Unije i drugih. (Vidičak, Đurman, 2017: 75)

**Submunicipalna samouprava** označava faktično i pravno priznavanje autonomije i prava odlučivanja o pojedinim poslovima koji su važni užem dijelu lokalne jedinice.

Mjesna samouprava kao oblik neposrednog odlučivanja je rasprostranjena u Europi, ali njezina svrha, uloge i nadležnosti, se različito pravno uređuju, što ovisi o teritorijalnom ustroju i podjeli nadležnosti svake zemlje. Moguće je da ima vlastito predstavničko tijelo ili da postoji neki oblik odlučivanja o interesima užih dijelova lokalne jedinice. (Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 358)

Riječ je o tijelima koja ispunjavaju sljedeće uvjete: a) oblikuju se na dijelu teritorija lokalne samoupravne jedinice; b) imaju više vrsta ovlasti; c) mogu imati pravnu osobnost i vlastite ovlasti; d) odlikuje ih odgovornost i legitimnost - članovi tijela se biraju demokratski. (Manojlović Toman et all, 2019: 186,187 u Hlepas et all 2018)

Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, lokalne jedinice su jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava. Postojanje takvih jedinica omogućuje upravu koja je bliža građanima i učinkovita.

Lokalne jedinice imaju pravo slobodno odlučivati o pitanjima koja su im u djelokrugu. (Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN 14/1997)

Submunicipalne jedinice pojavljuju se pod nazivima gradske četvrti ili okruzi, susjedski odbori, mjesna samouprava i dr.

Koristi takvih tijela su povećanje participacije građana, koje više do izražaja u manjim jedinicama. Osim toga, ona su glas naroda preko kojih uži dio lokalne jedinice izražava svoje potrebe. Ujedno, omogućavaju građanima lakše kandidiranje i izbor. I na kraju fleksibilnija su

u upravljanju, pa se može unaprijediti pružanje nekih lokalnih usluga te jača izlazna legitimnost. (Manojlović Toman et all, 2019: 187)

Submunicipalne jedinice mogu poslužiti kao neka vrsta mehanizma nadzora nad radom tijela lokalnih jedinica s obzirom da mogu reagirati na devijantne procese koji bi mogli naštetiti javnom interesu ili interesu lokalne jedinice (Klarić, 2010:295)

Submunicipalne jedinice mogu imati različite ovlasti, naravno uzimajući u obzir propise lokalne jedinice, ali i nacionalno zakonodavstvo. O kakvim god ovlastima se radilo, takve jedinice služe raspravljanju interesa užih dijelova jedinice i njihovom kanaliziranju prema drugim tijelima jedinica lokalne samouprave.

S njima su povezani i **mjesni zborovi građana**. Mjesni zborovi su oblik konzultiranja stanovnika (pojednog užeg dijela lokalne jedinice) o pitanjima od neposrednog lokalnog značenje. Glavna njihova karakteristika je da su savjetodavnog i konzultativnog karaktera što znači da odluke koje su na njima usvojene ne obvezuju predstavničko tijelo. Sazivaju se po potrebi i to na inicijativu lokalnih tijela, tijela submunicipalnih jedinica, udruga ili građana.

Građane se **kooptira** u odbore predstavničkih tijela, odbore kolegijalnih izvršnih tijela ili u neka druga stalna ili ad hoc lokalna tijela (npr. povjerenstva, komisije i sl.) Razlog radi kojeg se građani imenuju je njihova stručnost kako bi svojim angažmanom pridonijeli radu i odlukama lokalnih tijela. U pojedinim slučajevima se kooptiraju radi reprezentiranja interesa pojedinih kategorija stanovništva (npr. osobe s posebnim potrebama, mladi, stariji,..). Vrlo je rašireno te se smatra dozvoljenim uvijek kada izriječom nije zabranjeno.

Uz kooptiranje veže se i osnivanje raznih vijeća (npr. vijeće mladih) i odbora (npr. odbor roditelja). U vijećima i odborima sudjeluju predstavnici korisnika ili skupina građana te oni daju prijedloge i mišljenja lokalnim tijelima ili drugim lokalnim organizacijama.

Kako bi se što bolje donijela odluka ili riješilo određeno pitanje, građanima se osigurava **formalizirano ili ad hoc sudjelovanje u raspravama**.

Na primjer, moguće je da prije donošenja prostornog plana ili neke druge odluke koje je od utjecaja na okoliš, da se prijedlog javno objavi i da se ostavi određeni rok u kojem se svi građani mogu uključiti u javnu raspravu i izraziti svoje mišljenje. Naravno takav način sudjelovanja mora biti pravno uređen.

S tim u vezi je i provođenje raznih anketa među stanovništvom kako bi se utvrdili stavovi i mišljenje građana, formalizirano savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, ali i drugi oblici.

Izuzetno važnu ulogu u olakšavanju participacije ima pravo na pristup informacijama i dokumentima lokalnih tijela. Traži se od lokalnih tijela da im svi dokumenti budu što je moguće dostupniji građanima tako da oni mogu pratiti njihov rad i na njih reagirati. Naravno da nove informacijsko-komunikacijske tehnologije pridonose transparentnosti i otvorenosti lokalnih tijela.

Sam termin „civilno društvo“ podrazumijeva organizacije i inicijative koje imaju pozitivan pristup društvenim problemima i koje pridonose općem dobru. Postoje različita shvaćanja o ovom pojmu, ali općenito radi se o institucijama, organizacijama i pojedincima smještenim između države, obitelji i tržišta, u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa. Uključuje razne filantropske institucije, dobrovoljne organizacije, kulturne, društvene i političke pokrete, ali i vrijednosti i ponašanje koje se uz njih veže (Anheier i List, 2005). Dvornik (2009) smatra da je civilno društvo „građansko djelovanje, dakle djelovanje aktera bez osobito značajnih resursa ekonomske i političke moći...koje se tiče funkcija što nadilaze privatne interese, uključujući i djelovanje na državnu i međunarodnu politiku.“

Sve važniji instrument participacije građana je **lokalno civilno društvo**. Čini ga zbir raznih asocijacija (npr. udruge) građana koje se osnivaju na lokalnoj razini, radi zastupanja interesa lokalne naravi. Riječ je o autonomnim organizacijama lokalnog stanovništva čiji cilj osnivanja je utjecaj na rad i funkcioniranje lokalnih vlasti i uprave (npr. udruge za promicanje zaštite okoliša, transparentnosti javne vlasti, sportske aktivnosti, itd.). Njihova uloga je agregiranje i filtriranje različitih interesa ili potreba lokalnog stanovništva i na taj način omogućavanje tijelima lokalnog upravljanja da o njima budu obavješteni.

### 3.3.1. METODE VANJSKOG UTJECAJA NA RAD UPRAVE

Koprić vanjski utjecaj građana na rad uprave klasificira u tri skupine metoda.

Jednu skupinu metoda predstavlja utjecaj javnosti u postupku donošenja propisa ili strategija kroz javne konzultacije i procjene učinaka propisa te u slučajevima podnošenja *predstavki* građana na rad uprave (to pravo im je zajamčeno zakonom).

Druga metoda vanjskog utjecaja je putem medija i javnog mnijenja. Najrasprostranjeniji od svih oblika nadzora nad postupanjem i odlučivanjem uprave. Ova metoda dobiva sve više na važnosti, institucionalizacijom odnosa s medijima putem raznih službi za odnose s javnošću, ali i održavanjem konferencija čelnika tijela državne uprave sa predstavnicima sredstava javnog priopćavanja.

I na kraju, ne manje važnu metodu čine interesne skupine koje promiču interese pojedinih skupina (npr. lobističke organizacije) i usmjerene su na određene regulacijske agencije ili resore. Tu su posebice zanimljive one koje promiču neki javni interes, kao što je npr. zaštita potrošača (uloga takvih organizacija prvenstveno je preventivnog karaktera s obzirom da upozoravaju i informiraju potrošače i pružaju im zaštitu), a pod njih se mogu podvesti i organizacije civilnog društva.

### **3.4. POVJERENJE GRAĐANA U UPRAVU**

Vjeruju li građani upravi pitanje je koje je neizbježno u odnosu između građana i uprave.

Da bi građani imali povjerenje u sustav, moraju imati osjećaj da se njihov glas čuje, te da sudjeluju u odlučivanju. (B. Milošević, 2017: 153)

Kako bi uspjeli odgovoriti na pitanje vjeruju li građani upravi, najprije moramo znati što je uopće povjerenje.

Povjerenje možemo definirati kao »dobrovoljni čin utemeljen na psihološkom stanju pozitivnih očekivanja suočenih s ranjivošću i rizikom« (Choudhury, 2008: 590). Povjerenje je zapravo uvjerenje onog koji daje to povjerenje u nekoj neizvjesnoj situaciji, da će onaj kojem daje povjerenje postupiti na najbolji mogući način., odnosno uvjerenje da je taj kojem dajemo povjerenje vrijedan našeg povjerenja. Na povjerenje je jako teško utjecati i da bi se ostvarilo potreban je čitav niz faktora.

Thomas (1998) razlikuje tri vrste povjerenja: 1. fiducijarno, u odnosu principala i agenta, u kojem principal nema drugog načina nego prepustiti se i vjerovati agentu da će raditi u njegovu interesu, primjeri uključuju odnos liječnika i pacijenta, ali i odnos vlasti i uprave s jedne te građana i društva s druge strane; uz takav koncept veže se kompetencija i etičke norme (uprave, liječnika i sl.); 2. uzajamno ( interpersonalno) i u kontekstu uprave označava odnos između službenika i građana; suradnja je ovdje dodatna kvaliteta, ali ne dovodi svaka suradnja do povećanog povjerenja, jer ujedno suradnja polazi od samointeresa svakog od sudionika; 3. društveno povjerenje, kao oblik socijalnog kapitala koji se postupno akumulira kroz interakcije te postaje javno dobro, olakšavajući suradnju i društvene transakcije, a posljedica je kulture i drugih društvenih faktora (v. Putnam, 2003, o socijalnom kapitalu).

Ono što je zajedničko svim vrstama povjerenja je odnos međuovisnosti između onog koji daje povjerenje te onoga kojem se povjerenje daje.

Povjerenje se stvara na temelju karakteristika, kroz procese i institucije. Pa su tako na strani institucija identificirane varijable koje utječu na povjerenje građana prema njima. Te varijable

su: **kompetencija, dobronamjernost, čestitost ili integritet, vjerodostojnost i pravičnost.** (Kim, 2005; Grimmelikhuijsen, 2012: 54).

Dobro upravljanje, odnosno načela na kojima počiva, načela transparentnosti i otvorenosti, trebalo bi omogućiti veće povjerenje građana u upravu odnosno vlast. No, usprkos brojnim pomacima u upravljanju (kao što su npr. širenje prava na pristup informacijama, uključivanje građana u odlučivanje i dr.) zamjetan je pad povjerenja građana u upravu i političke institucije. Van de Walle et al. (2008.) kao faktore pada povjerenja u javni sektor navodu njegovu nedovoljnu učinkovitost u rješavanju problema, povećana očekivanja građana od reformi javne uprave koje dovode do prevelikog tereta na građana od reformi javne uprave koje dovode do prevelikog tereta na leđima uprave, negativan imidž uprave u medijima, potpomognut brojnim skandalima političara i službenika, što zapravo potiče negativne stereotipe prema upravi i vlasti. Pad povjerenja općenito je vezan uz društvene promjene kao što su odbijanje autoriteta, opći pad povjerenja, smanjivanje socijalnog kapitala i interpersonalnog povjerenja. Potpuno je jasno da ukoliko nema povjerenja, nema suradnje, a ni boljeg upravljanja.

Brojna istraživanja poput *World Value Survey*, *Eurobarometar*, *European Social Survey*, *American National Election Study* pokazuju pad povjerenja u institucije, ali nijedno se ne bavi razlogom pada tog povjerenja.

Istraživanja koja provodi *Eurobarometar*, o povjerenju u institucije pokazuje konstantan pad povjerenja u nacionalne političke institucije (vlada, parlament), ali i europske institucije. (Eurobarometar 2016,2015).

Povjerenje Europljana u nacionalne političke institucije je izrazito nisko, 28% Europljana ima povjerenja u nacionalne parlamente, a 27% u nacionalne vlade. Čak je niže od povjerenja u europske institucije koje je 2016. u svibnju iznosilo 33%. Povjerenje je najviše bilo 2007. kada je 43% građana imalo povjerenje u nacionalne parlamente, 41% u nacionalne vlade, a 57% u EU, odnosno njezine institucije. S druge strane, visok je udio onih građana koji nemaju povjerenja u nacionalne političke institucije, i konstantno je u porastu – 68% građana nema povjerenja u vladu, a 65% u parlamente.

Postavlja se pitanje što dovodi do pada povjerenja građana u institucije.

Uzrok pada povjerenja građana u institucije može biti potaknut slabostima u rješavanju problema koje europski građani smatraju najvažnijima- na europskoj razini to su: terorizam, ekonomska situacija, migracije, nezaposlenost, javne financije u EU, a na nacionalnoj razini to su: nezaposlenost, ekonomska situacija, zdravstvo i socijalna sigurnost, terorizam i mirovinski sustav. (Eurobarometar, 2016:7)

Još jedno istraživanje koje je provedeno je ono o integritetu i povjerenju (ERCAS, 2015) u nacionalne institucije. Navedeno istraživanje pokazalo je da je u razdoblju od 2008.-2013. povjerenje građana europskih država u nacionalne vlade i parlamente značajno palo- građani u prosjeku 7% manje vjeruju parlamentima, a 8% manje vladama. U svim skupinama zemalja (sjeverna, južna, zapadna, srednja i istočna Europa) palo je povjerenje u nacionalne vlade i parlamente (3-19%). Najznačajniji pad povjerenja primjetan je u zemljama južne Europe (Grčka, Malta, Cipar, Italija, Španjolska, Portugal) i to 16% povjerenju vladu, a 19% u parlamente. A najmanji pad povjerenja je u državama srednje i istočne Europe (riječ je o novim članicama), gdje iznosi 3%, tj. 4%. U regionalna predstavnička tijela i upravu vjeruje 4% manje građana.

Naravno, ni Hrvatska nije iznimka, pa tako pad povjerenja u parlament iznosi 4% (sa 20% je pao na 16%), dok je povjerenje u vladu ostalo na 19%, što je nešto manje od prosjeka za skupinu zemalja (22%) te znatno manje od prosječnog (29%).

Problemi sa kojima se susreću građani i gospodarski subjekti u RH su sporost u rješavanju, složene procedure, administrativno opterećenje, opetovano traženje podataka koje različita tijela javne uprave imaju u svojim evidencijama, i dr. Možda u ovim problemima možemo pronaći razloge radi kojih građani gube povjerenje u vlast i upravu. Ako nemamo učinkovitu upravu, odnosno upravu koja ne može brzo i na kvalitetan način odgovoriti na zahtjeve građana i drugih subjekata, dolazi do brojnih problema i prepreka. (Nacionalni plan razvoja javne uprave, 2022:18)

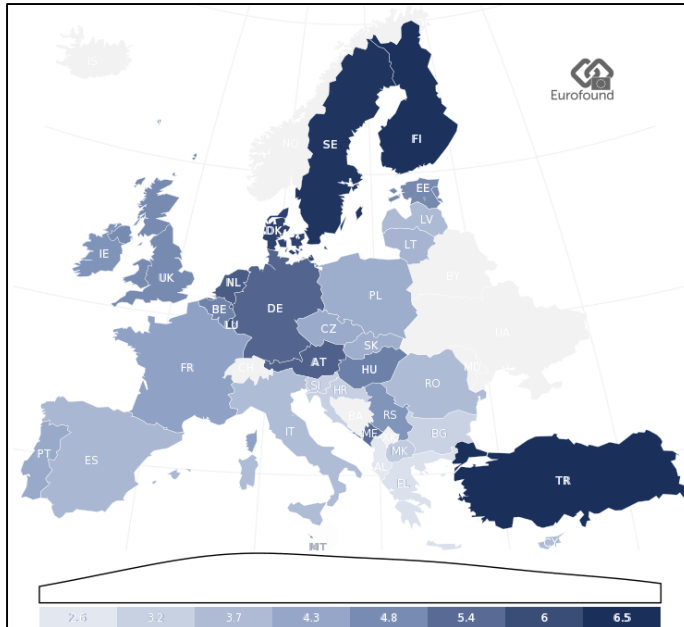
Povjerenje u regionalne parlamente i upravu je 20%, puno manje od prosjeka EU-a koji iznosi 45%. Države sjeverne Europe odudaraju od prosjeka EU-a s obzirom da građani dominantno imaju povjerenja u parlament (63%) i imaju povjerenja u vladu (48%)

Iza njih su zemlje zapadne Europe gdje parlamentima vjeruje 29% građana, a vladi 37%. No, i kod njih je došlo do pada povjerenja. U zemljama sjeverne Europe pad povjerenja u vladu iznosi 13%. Najznačajniji pad povjerenje pretrpjele su Slovenija (6% vjeruje parlamentu, a 11% vladi) i Španjolska (7% vjeruje parlamentu, a 8% vladi).

30 i 40% građana smatra da neke grupe imaju prednost u pružanju javnih usluga, najviše u novim članicama. Interesantna je činjenica da u Hrvatskoj to smatra najveći broj građana od svih država – čak 52% za obrazovanje, 63% za zdravstvo i 54% za policiju. Ono što se još najviše prepoznaje u novim članicama su partikularizam i korupcija –88% njihovih građana smatra da je korupcija raširena (u Hrvatskoj je to 94%, dok je prosjek EU-a 75%), 73% da to utječe na gospodarstvo i tržište (u Hrvatskoj 79%, prosjek EU-a 62%), a 37% smatra da su korumpirani i državni službenici (u Hrvatskoj 53%, prosjek EU-a je 35%). Prosječno oko 21%

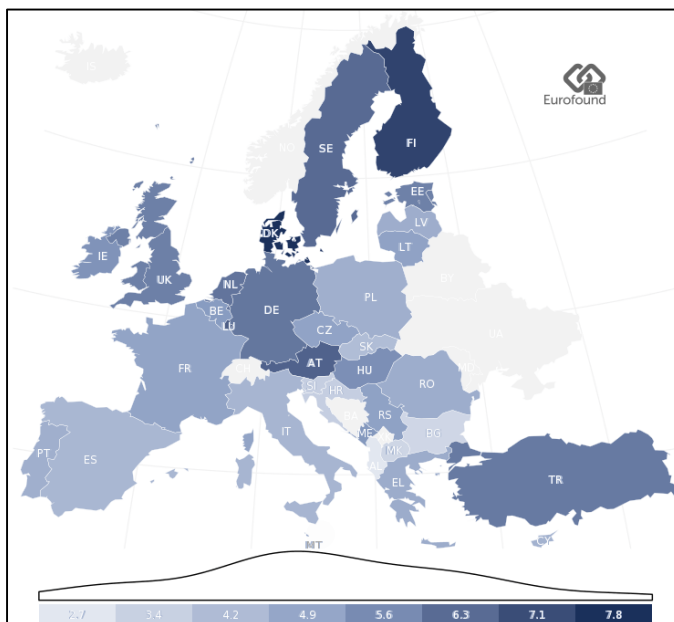
građana novih članica EU-a smatra da vlada dobro rješava pitanje korupcije, dok u Hrvatskoj nešto više (28%). Iz ovih podataka vidljivo je da građani baš ne vjeruju institucijama.

### **Europsko istraživanje o kvaliteti života – vizualni prikaz podataka (2016.)**



**Slika 1.**

- Na slici je prikazana srednja vrijednost po državi za ispitanike koji su odgovorili „Dob”, „Sve” kada je postavljeno pitanje „Povjerenje u parlament”.
- Države s najvišim rezultatom jesu Turska, Finska, Švedska, a one s najnižim jesu Albanija, Grčka i Bugarska. <sup>8</sup>



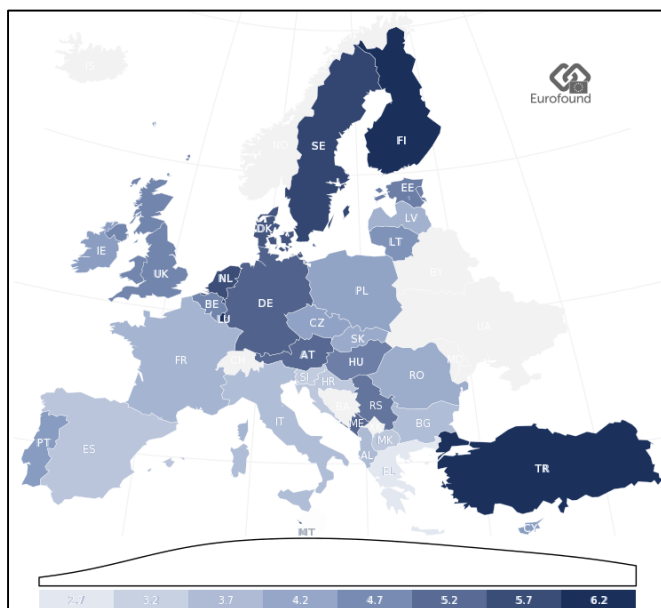
**Slika 2.**

- Na slici je prikazana srednja vrijednost po državi za ispitanike koji su odgovorili „Dob”, „Sve” kada je postavljeno pitanje „Povjerenje u pravni sustav”.
- Države s najvišim rezultatom jesu Danska, Finska, Luksemburg, a one s

<sup>8</sup> ([https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey?locale=HR&dataSource=EQLS2017NC&media=png&width=740&question=Y16\\_Q35a&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Agegroup&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey?locale=HR&dataSource=EQLS2017NC&media=png&width=740&question=Y16_Q35a&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Agegroup&subsetValue=All&answer=Mean))

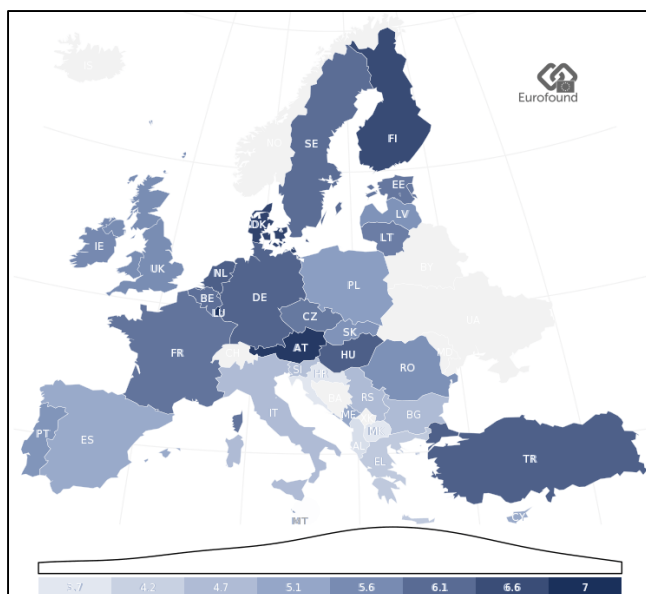


najnižim jesu Albanija, Bugarska i Makedonija.<sup>9</sup>



**Slika 3.**

- Na slici je prikazana srednja vrijednost po državi za ispitanike koji su odgovorili „Dob”, „Sve” kada je postavljeno pitanje „Povjerenje u vladu”.
- Države s najvišim rezultatom jesu Finska, Turska, Luksemburg, a one s najnižim jesu Grčka, Slovenija, Hrvatska.<sup>10</sup>



**Slika 4.**

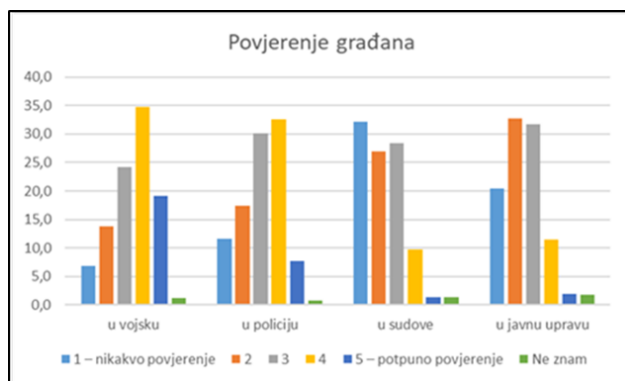
- Na slici je prikazana srednja vrijednost po državi za ispitanike koji su odgovorili „Dob”, „Sve” kada je postavljeno pitanje „Povjerenje u nadležne lokalne ili gradske vlasti”.
- Države s najvišim rezultatom jesu Luksemburg, Austrija, Danska, a one s najnižim jesu Makedonija, Hrvatska,

Albanija.<sup>11</sup>

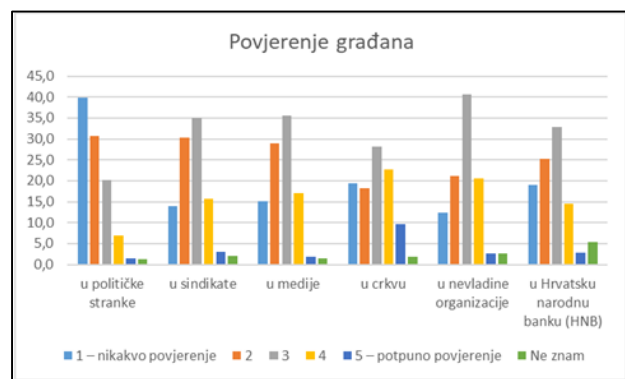
<sup>9</sup> ([https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey?locale=HR&dataSource=EQLS2017NC&media=png&width=740&question=Y16\\_Q35b&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Agegroup&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey?locale=HR&dataSource=EQLS2017NC&media=png&width=740&question=Y16_Q35b&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Agegroup&subsetValue=All&answer=Mean))

<sup>10</sup> ([https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey?locale=HR&dataSource=EQLS2017NC&media=png&width=740&question=Y16\\_Q35e&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Agegroup&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey?locale=HR&dataSource=EQLS2017NC&media=png&width=740&question=Y16_Q35e&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Agegroup&subsetValue=All&answer=Mean))

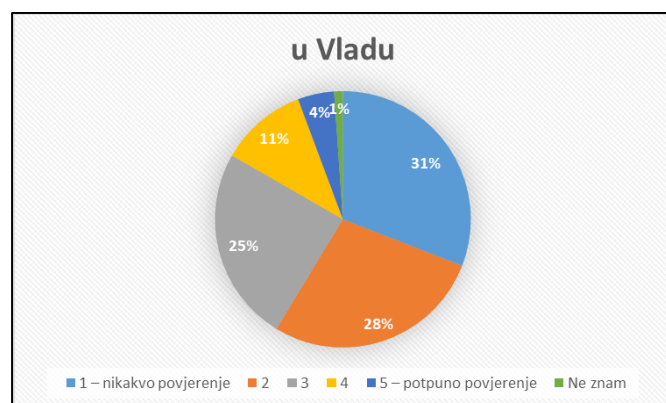
Istraživanje koje je proveo Fakultet političkih znanosti pokazuje koje je pokazalo kako između javne uprave, sudova, policije i vojske, građani najviše potpunog povjerenja imaju u vojsku (19%), a nikakvo povjerenje prema sudovima (32%) (Slika 5. i 6.). Razina povjerenja u institucije (predsjednik, Vlada, Sabor) su izrazito niske, vrlo mali postotak građana ima potpuno povjerenje u te institucije (Slika 7.-9.).<sup>12</sup>



Slika 5.



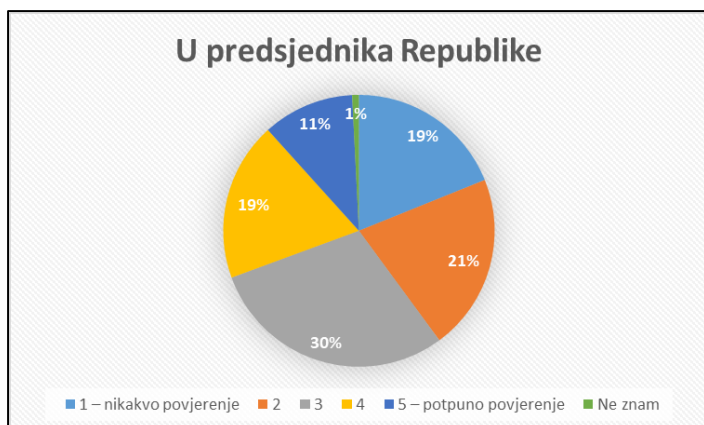
Slika 6.



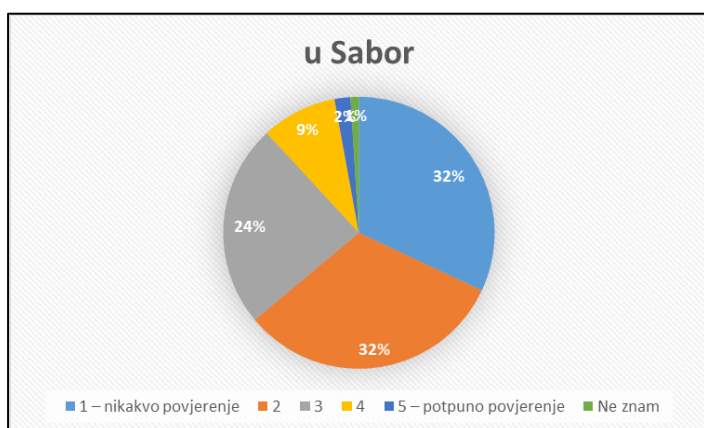
Slika 7.

<sup>11</sup> ([https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey?locale=HR&dataSource=EQLS2017NC&media=png&width=740&question=Y16\\_Q35f&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Agegroup&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/european-quality-of-life-survey?locale=HR&dataSource=EQLS2017NC&media=png&width=740&question=Y16_Q35f&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Agegroup&subsetValue=All&answer=Mean))

<sup>12</sup> <https://gong.hr/2019/03/06/gradanike-o-politici-demokraciji-gongu/>



**Slika 8.**



**Slika 9.**

Iz svih navedenih podataka vidljivo je da građani gube povjerenje u institucije, uključujući i javnu upravu. Koji su razlozi tome, teško je reći s obzirom da istraživanja o razlozima pada povjerenja institucija nema. Bilo bi zanimljivo da se takvo istraživanje provede pa da vidimo prave razloge gubitka povjerenja. Dok se to istraživanje ne provede možemo samo nagađati i sami donositi zaključke o razlozima gubitka povjerenja.

#### 4. HRVATSKA I JAVNA UPRAVA

Javna uprava je jedno od izrazito važnih strateških područja te je modernizacija javne uprave kao i pružanje pouzdanih i efikasnih javnih usluga pretpostavka za osiguranje boljeg života građana. Kako cjelokupni pravni sustav, tako i suvremena uprava moraju odražavati harmonizaciju hrvatskog sustava s europskim. Načela na kojima bi se trebalo temeljiti postupanje javne uprave su: **pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost te koherentnost.**

Razvoj javne uprave u Hrvatskoj do danas provodi se u četiri faze. Faze razvoja su: faza utemeljenja od 1990. do 1993., zatim faza stabilizacije od 1993. do 2001., slijedi faza

europizacije od 2001. do 2008., te na kraju faza modernizacije koja počinje poslije 2008. i traje još uvijek. (Koprić et al, 2017: 314-315)

Uloga javne uprave je rješavanje zajedničkih potreba društva, kontinuirano unapređenje kvalitete poslovnog okruženja gospodarskim subjektima i života građana, što dovodi do osnaživanja povjerenja u institucije i promicanje demokratskih vrijednosti. Svima je u interesu osnaživanje javne uprave kako bi ona bila sposobna odgovoriti na sve potrebe građana i gospodarskih subjekata uz što manje opterećenja, točno i pravodobno, naravno uz uzimanje u obzir izazove, očekivanja i potrebe građana i drugih subjekata. (Nacionalni plan razvoja javne uprave 2022:35).

U Hrvatskoj sustav javnog upravljanja organiziran je u 3 razine i to: nacionalnoj, županijskoj i lokalnoj. Naravno, postoji organizacijska razdvojenost lokalne samouprave od državne uprave. Ključne upravne organizacije, na nacionalnoj razini, su ministarstva. Osim ministarstva, tu su još državne upravne organizacije i državni uredi. Naravno, ne smijemo zaboraviti prvostupanijska državna upravna tijela, urede državne uprave čija teritorijalna nadležnost se poklapa s područjima županija. Na nacionalnoj razini posluju i javne agencije te organizacije s javnim ovlastima (zavodi, instituti, centri, uredi i slično). Što se tiče sustava lokalne samouprave, čine ga 20 županija i Grad Zagreb, 428 općina i 127 gradova (17 ima status velikog grada). U njima odluke u upravnim postupcima donose upravne tijela (upravni odjeli i službe,..), nekad i izvršna odnosno predstavnička tijela. (Koprić et al 2017: 315-316).

Razvoj transparentnosti u hrvatskom društvu možemo pratiti kroz tri faze razvoja prava na pristup informacijama:

- a) Prva faza počinje 2003. godine donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama, čime se prvi puta uređuje to pravo, a ujedno je i omogućeno razvijanje transparentne uprave. Navedenim zakonom željelo se stvoriti instrumente za borbu protiv korupcije. Na taj način se otvarao put transparentnom načinu rada, propisane su obveze tijela javnih vlasti, definirane su procedure te su postavljeni temelji za realizaciju prava. No zakon nije na adekvatan način pružio zaštitu prava na pristup informacijama.
- b) Druga faza je 2010. godina kada pravo na pristup informacijama postaje zajamčeno Ustavom. Tada promjenom Ustava u članak 38. stavak 3. unesena je odredba kojim se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, a sva ograničenja moraju biti propisana zakonom, nužna i razmjerna interesu koji se štiti. Nedugo zatim su usvojene izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama, a u ožujku 2011. je proglašen neustavnim iz formalnih razloga. U srpnju iste godine Hrvatski sabor donosi novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama.

- c) Treća faza je započela 2013. godine kada stupa na snagu novi Zakon o pravu na pristup informacijama. Tim novim zakonom ostvareni su neki značajni iskoraci poput uvođenja inspekcijskog nadzora, uvedena mogućnost neposrednog kažnjavanja za prekršaje, uvrštena je obveza provedbe savjetovanja s javnošću prilikom donošenja akata i propisa i drugo. Međutim, najznačajnija novina je uspostava *povjerenika za informiranje*-neovisna institucija zadužena za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, bira ga Hrvatski sabor na vrijeme od 5 godina na temelju javnog poziva. (Musa, 2013: 21-22)

Reforme koje su provede u javnoj upravi u zadnja dva desetljeća poboljšale su učinkovitost javne uprave. Državna uprava i javne institucije postale su transparentnije i otvorenije. Naravno, digitalizacija imala utjecaj na poboljšanje pristupa javnim uslugama. Republika Hrvatska je 24 mjestu od 27 država članica EU-a po učinkovitosti javne uprave (podaci Svjetske banke o kvaliteti upravljanja). Ovi podaci su izuzetno važni kako bi se ispravno uočili izazovi koje je potrebno riješiti. (Nacionalni plan razvoja javne uprave, 2022:17-18)

Ono što se u Nacionalnom planu razvoja javne uprave navodi za poboljšanje učinkovitosti, transparentnosti i efikasnosti javne uprave je unapređenje standarda postupanja prema građanima, uvođenje transparentnih mehanizama participacije i komunikacije. Kako bi se poboljšala suradnja između građana i uprave, uspostaviti će se mehanizam upravljanja prijedlozima, pritužbama i pohvalama građana na razini organizacije. Osim toga, potaknuti će se korištenje e-usluga i intezivirati će se kampanje za informiranje građana i povećanje vidljivosti javnih usluga. (2022:39)

#### **4.1. GRAĐANI I UPRAVA**

Odnos građana i uprave, prema Zakonu o sustavu državne uprave (NN 150/2011) trebao bi temeljiti na povjerenju i međusobnoj suradnji, ali i poštivanju dostojanstva ljudi. Naravno, tijela državne uprave imaju obvezu pružati građanima i svim osobama podatke, upute i na kraju pružiti im pomoć kada se obraćaju tim tijelima. Ujedno, tijela moraju obavještavati javnost o poslovima iz svog djelokruga kako bi građani i ostala javnost bili informirani o poslovima koje obavljaju. Znamo da je Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama.

Europska povelja promiče pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima kao jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe.

Osim toga, građani mogu utjecati na rad uprave, bilo putem referenduma, zborova građana i putem drugih instituta koje jamči zakon.

Međutim, iako imaju na raspolaganju brojne institute, građani ih baš i ne koriste. Razlog tome je možda manjak povjerenja u institucije općenito. Kako bi sustav uprave funkcionirao onako kako je potrebno da bi država bila uspješna, potrebna je suradnja svih unutar države, uzajamno povjerenje i poštovanje. Potrebno je da se građani više uključe u rad institucija, kako bi rezultati i odluke koje se donose bi što kvalitetnije i bolje za sve.

U Hrvatskoj postoje brojni zakoni kojima je uređen sustav državne i lokalne samouprave, ali i prava i obveze građana, ali i tijela državne uprave.

Neki od tih zakona su Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, Ustav RH, Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, i brojni drugi.

No, ništa nam ne vrijede zakoni samo na papiru. Vrlo je važna njihova primjena u stvarnom životu.

Ustav RH razlikuje predstavnički model odlučivanja putem izabраниh tijela i participativni model sudjelovanja. (Milošević, 2017: 155)

#### **4.2. NEPOSREDNO SUDJELOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU**

Načini na koje građani utječu na lokalno upravljanje je putem institucija neposredne demokracije i sudjelovanja tj. participacije. Oblici neposredne demokracije odnosno neposrednog odlučivanja su skupštine građana, lokalni referendum, građanske inicijative i zborovi građana. Naravno, građani osim sudjelovanja u procesima odlučivanja, mogu sudjelovati u obavljanju javnih poslova putem decentraliziranih tijela kao što su mjesni ili susjedski odbori, imenovanjem u odbore ili kroz organizacije civilnog društva. Europska povelja o lokalnoj samoupravi poseban je naglasak stavila na skupštine građana i referendum. (Koprić, Vukojičić Tomić, 2013: 55)

Mjesna samouprava, referendum, zborovi građana i drugi oblici neposrednog odlučivanja su instrumenti izravne demokracije koji bi trebali vratiti povjerenje građana u lokalnu samoupravu u situacijama gubitka povjerenja u institucije i izabrana tijela. U Hrvatskoj lokalnoj samoupravi više je mehanizama koji građanima daju pravo sudjelovanja u neposrednom donošenju odluka koje utječu na život u zajednici - najznačajniji je referendum. (Milošević, 2017: 156)

Građani imaju i zakonske i ustavne mogućnosti sudjelovati u upravljanju i odlučivanju u lokalnim poslovima, no nisu korištene u dovoljnoj mjeri, pogotovo lokalni referendum i mjesna samouprava. (Milošević, 2017: 159)

#### 4.2.1. REFERENDUM

Lokalni referendum smatra se najvažnijim oblikom neposrednog odlučivanja građana i u Hrvatskoj je zajamčen Ustavom. (Koprić, Manojlović, 2013: 25).

Čl. 128. Ustava RH glasi: “ *Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.* “ (Ustav RH, NN 05/14).

Ono po čemu je referendum karakterističan je što osnažuje i osigurava stvarni i direktni utjecaj građana u procesima političkog odlučivanja te utječe na razvoj demokratske političke kulture. (Rešetar, 2014:709)

U hrvatskom zakonodavstvu razlikujemo obvezujući i savjetodavni referendum. Prema ZLPRS referendum se može raspisati o svakom pitanju iz lokalnog samoupravnog djelokruga. Preporuka br. R(96)2 o referendumu i građanskim inicijativama na lokalnoj razini propisuje da je moguće odrediti pitanja o kojima se ne može odlučivati na referendumu.

Referendum osim obvezujućeg i savjetodavnog, se razlikuje i po tome odlučuje li se o aktu koje predstavničko tijelo nije donijelo ili odlučuje hoće li akt ostati na snazi. Razlikuje se i po tome na čiju inicijativu pokreće te tko je autor prijedloga akta o kojem se odlučuje. (Milošević, 2017: 160)

Raspisivanje referenduma može predložiti najmanje 1/3 članova predstavničkog tijela, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan i 20% ukupnog broja birača u jedinici za koju se traži raspisivanje referenduma. (ZLPRS NN 144/20).

Raspisivanje referenduma može predložiti 20% birača lokalne jedinice. Predstavničko tijelo to ne može odbiti, te mora zatražiti od Ministarstva uprave da provjeri referendumsko pitanje i da li je zahtjev podnio dovoljan broj birača. Ako su uvjeti ispunjeni, predstavničko tijelo raspisuje referendum u roku od 30 dana od dana dostave odluke Ministarstva uprave. Ako to ne učini, predstavničko tijelo se raspušta. (Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 354)

Na referendumu pravo glasa imaju građani koji imaju prebivalište na području županije, grada odnosno općine i upisani su u popis birača.

Da bi odluka bila obvezna za lokalno predstavničko tijelo, na referendum mora izaći 50% birača upisanih u popis te lokalne jedinice i većina mora glasati za odluku. (Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 355)

Ono što je važno za napomenuti je da je odluka donesena na referendumu obvezujuća za predstavničko tijelo, osim one donesene na savjetodavnom referendumu. (ZLPRS NN 144/20). Razlikujemo i savjetodavni referendum koji se raspisuje za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave kada se želi utvrditi mišljenje građana o teritorijalnoj strukturi. Može ga raspisati Vlada RH. Valjan je ukoliko se većina izašlih birača odluči za neku opciju, neovisno o tome koliko je ukupno birača u jedinici. (Koprić, Manojlović, 2013: 26).

Razlikujemo još *državni* i *lokalni* referendum.

Državni raspisuje Hrvatski sabor i predsjednik RH, dok lokalni referendum raspisuje tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno tijelo jedinice regionalne samouprave.

Na državnom referendumu pravo sudjelovanja imaju svi hrvatski državljani, dok na lokalnom sudjeluju birači koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne odnosno područne samouprave.

Odluka na referendumu donosi se neposredno tajnim glasovanjem. Na državnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača RH. Na lokalnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice lokalne odnosno regionalne samouprave u kojoj je raspisan referendum. (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 73/17).

U RH lokalne referendume možemo podijeliti u više vrsta: lokalni obvezujući (raspisuje ga predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave i donesena odluka je obvezujuća); lokalni savjetodavni (donesena odluka nikog ne obvezuje, ni predstavničko tijelo); za razrješenje općinskog načelnika, gradonačelnika i župana (u primjeni od 2009.-2012.); za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika i župana (zamjenjuje institut razrješenja od 2012.). Osim nabrojanih, valja spomenuti i savjetodavni državni referendum kojeg isključivo raspisuje Vlada RH radi pribavljanja mišljenja stanovnika nekog područja o ustrojstvu jedinica lokalne ili područne samouprave koje obuhvaćaju to područje. (Milošević, 2017: 188)

Raspisivanje referenduma, kao i odluka donesena na referendumu podložne su nadzoru zakonitosti. Tijelo središnje državne uprave, kada obustavi od primjene opći akt ili kada odluku predstojnika o obustavi ocijeni osnovanom, zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta podnijet će Visokom upravnom sudu. (Milošević, 2017: 177)



#### 4.2.2. ZBOR GRAĐANA

Submunicipalne jedinice mogu imati značajan stupanj autonomije, pravnu osobnost i vlastite prihode, što je najčešće prisutno u većim gradovima ili pak konzultativnu ulogu s nižim stupnjem autonomije i financijskim sredstvima koja im prepusti lokalna jedinica, u manjim lokalnim jedinicama. (Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 359)

U Hrvatskoj temeljni oblik submunicipalne samouprave su mjesni odbori.

Mjesni odbori imaju vlastita tijela – vijeće mjesnog odbora – bira se na neposrednim izborima te predsjednika vijeća mjesnog odbora kojeg bira vijeće među svojim članovima. Mjesni odbori osnivaju se statutom lokalne jedinice za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja odnosno grada. Mjesni odbori imaju pravnu osobnost, ali se sva pitanja od značenja za njihov rad uređuju statutom lokalne jedinice. Lokalna predstavnička tijela odlučuju o ovlastima mjesnih odbora. ( Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 359)

Uz mjesne odbore, gradske četvrti i gradske kotare, građani mogu neposredno odlučivati o pitanjima lokalnog interesa putem mjesnih zborova. Njihovo glavno obilježje je da su savjetodavnog karaktera. Predstavničko tijelo može tražiti mišljenje njihovo mišljenje, ali odluka usvojena na njima ne obvezuje predstavničko tijelo. ( Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 359)

Prema Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave zborovi građana sazivaju se kako bi se građani izjasnili o nekim pitanjima koja su od lokalno značaja, da bi se raspravilo o potrebama i interesima građana, ali i kako bi građani dali svoje prijedloge za rješavanje pitanja od lokalnog značaj.

Odluka donesena na zboru građana obvezan je samo za mjesni odbor, odnosno gradsku četvrt. Saziva ih vijeće mjesnog odbora odnosno odbora gradske četvrti, a može ih sazvati i općinskog tj. gradsko vijeće. Odluke se donose javnim glasovanjem, osim ako većina prisutnih građana donesen odluku o tajnom glasovanju. Način rada i sazivanja zbora građana detaljnije se uređuje statutom općine ili grada.

Mjesni zborovi odnosno zborovi građana predviđeni su i Ustavom RH kao oblik neposrednog odlučivanja građana. U Hrvatskoj nije predviđeno sazivanje zborova građana za čitavu lokalnu jedinicu, već samo za dio mjesnog odbora koji čini određenu cjelinu. ( Koprić, Manojlović, 2013:30).

Mjesni zborovi su oblik konzultiranja stanovnika pojedinog užeg dijela lokalne jedinice. Karakteristika ime je da imaju savjetodavni i konzultativni karakter te odluke koje su usvojene

na njima ne obvezuju predstavničko tijelo. Poznati su u većem broju europskih zemalja i smatraju se dopuštenima čak i ako nisu posebno regulirani u zakonodavstvu. (Koprić I. et al, 2014: 293).

#### **4.2.3 OPOZIV NEPOSREDNO IZABRANIH NAČELNIK**

2009. s uvođenjem neposrednog biranja izvršnih načelnika, uveden je i institut njihova opoziva. Međutim, promjenama 2013. taj institut se zove referendum za opoziv načelnika, gradonačelnika i župana. (Koprić, Manojlović, 2013: 26)

Postupak opoziva mogu pokrenuti građani vlastitom inicijativom ili predstavničko tijelo. Odluku donosi predstavničko tijelo većinom glasova od ukupnog broja članova predstavničkog tijela. Razlozi za raspisivanje referenduma su kršenje ili neizvršavanje odluka predstavničkog tijela i nanošenje znatne materijalne štete jedinci lokalne i područne samouprave (šteta u iznosu 1% proračuna jedinica lokalne samouprave u tekućoj godini, a ako 1% proračuna iznosi više od 500.000, 00 kn, onda se materijalnom štetom smatra šteta od 500.000,00 kn). (Klarić, 2017: 109)

Prema ZLPRS predstavničko tijelo može inicirati referendum za opoziv čelnika, za to je potrebna većina od 2/3 vijećnika.

Ministarstvo uprave ovlašteno je utvrditi da li je prijedlog za opoziv podnesen od potrebnog broja birača u jedinici. Oduka o opozivu općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana je donesena ako se na referendumu za opoziv izjasnila većina birača koji su glasovali (ta većina iznosi najmanje 1/3 ukupnog broja birača upisanih u popis birača). (Milošević, 2017: 178)

Ograničenja kod referenduma za opoziv su: ne može se raspisati odmah po izboru načelnika, gradonačelnika i župana, nego tek nakon proteka najmanje šest mjeseci od njihova izbora, te ako je referendum proveden, a nisu smijenjeni, novi se raspisuje nakon najmanje 12 mjeseci od dana održavanja raspisanog referenduma. (Klarić, 2017: 109)

#### **4.2.4 GRADANSKA INICIJATIVA**

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi građani tijelima jedinica lokalne i područne samouprave mogu predložiti donošenje općeg akta ili rješavanje nekog pitanja iz njihova djelokruga, ali i podnositi peticije o pitanjima iz djelokruga tih jedinica.

Građansku inicijativu može pokrenuti najmanje 10% građana. Oni od predstavničkog tijela traže da riješi neko pitanje ili donese određeni akt iz svoga djelokruga. Predstavničko tijelo je dužno prijedlog razmotriti te u roku od najviše tri mjeseca obavijestiti podnositelje o odluci. Nije obvezno donijeti odluku ili poduzeti neku radnju. Međutim, rijetko se provodi i nije baš prihvaćena (Manojlović Toman, Vukojčić Tomić, 2019: 353)

Građani mogu podnositi i predstavke i pritužbe na rad predstavničkih, izvršnih ili upravnih tijela. Čelnici tih tijela su dužni odgovoriti u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke ili pritužbe. Tijela su dužna omogućiti u službenim prostorijama potrebna tehnička i druga sredstva za podnošenje predstavki i pritužbi. (Koprić, Manojlović, 2013:28).

## ZAKLJUČAK

Tema ovog rada je Uloga načela transparentnosti i otvorenosti u participaciji građana u javnoj upravi. Cilj ovog rada je utvrditi kako transparentnost i otvorenost utječu na sudjelovanje građana u upravi te u kojoj mjeri građani zapravo sudjeluju u radu uprave.

Kako bi mogli utvrditi kako načela transparentnosti i otvorenosti utječu na sudjelovanje građana u javnoj upravi, najprije moramo znati što je otvorenost, a što transparentnost, oboje je obrazloženo na samom početku rada. Kako sam naslov rada kaže, osim otvorenosti i transparentnosti, bitni su i građani, odnosno participacija građana. U rada vidimo kako se uloga građana prema upravi mijenjala kroz povijest. Od početne i nevažne uloge podanika koji su samo služili upravi, do današnje uloge poduzetnika i mogućnosti sudjelovanja u javnim službama. Kao što je vidljivo u trećem poglavlju, u odnosu uprave i građana, razlikujemo oblike odlučivanja i oblike participacije (sudjelovanja) građana. Za svaki od navedenih oblika možemo reći da je važan alat u povećanju ne samo otvorenosti i transparentnosti, nego i efikasnosti uprave. Zakoni i brojni propisi omogućavaju građanima brojne „alate“ (npr. referendum, udruge, odbore,..) kojima mogu sudjelovati u radu tijela javne uprave, ali dojam je da ih građani premalo koriste. Razloge neiskorištavanja mogućnosti koje su im na raspolaganju, možda treba tražiti u povjerenju građana u upravu, ali i javnu vlast. Provedena su brojna istraživanja o toj temi, kao što je navedeno u radu, međutim nijedno istraživanje se ne bavi razlozima gubitka povjerenja u upravu. Zanimljivo bi bilo kada bi se provelo takvo istraživanje i saznali pravi razlozi trenda gubitka povjerenja u upravu. Naravno nezaobilazna tema u ovom radu je i Hrvatska te sam razvoj javne uprave u Hrvatskoj. Osim toga, saznajemo i kako se razvija transparentnost u hrvatskom društvu. Naravno, osim općenitih informacija o oblicima odlučivanja i participacije, u četvrtom poglavlju govori se o oblicima participacije i odlučivanja u Hrvatskoj, odnosno o tome kako ih hrvatsko zakonodavstvo i pravna literatura uređuje.

Ono što se može zaključiti na kraju ovog rada je da je javna uprava napredovala u pogledu transparentnosti i otvorenosti, ali naravno, kao i u svemu, i tu uvijek ima mjesta za napredak.

Odnos građana, tj. uloga građana prema upravi je puno puno bolja, negoli je bila na samom početku razvoja javne uprave. Javna uprava mora kontinuirano mora djelovati kako bi transparentnost i otvorenost bila na još većem nivou, ali isto tako građani moraju poraditi i na svom odnosu s javnom upravom i uključiti se u rad kroz sve mehanizme koji su im na raspolaganju. Onda će cjelokupni sustav bolje funkcionirati.

Građani se neformalnim i formalnim procesima moraju izboriti za uvažavanje svojih potreba i stavova, otvorenost i transparentnost lokalnih jedinica i za kvalitetnije lokalne usluge. (Džinić, Škarica, 2017: 225)

Ono što trebamo poduzeti je procesna transformacija javne uprave koja podrazumijeva preispitivanje procesa i postupaka, njihovu optimizaciju i povezivanje, te digitalizaciju na način da svi postupci i procesi budu povezani u cjelovitu uslugu koje je orijentirana na potrebe korisnika. (Nacionalni plan razvoja javne uprave, 2022:19)

Ukratko, samo međusobnom suradnjom i povjerenjem tijela i građana se može doći do potpuno transparentne i otvorene ne samo javne uprave, nego cijelog pravnog sustava.

Vizija razvoja javne uprave: “Moderna, učinkovita, agilna i transparenta javna uprava rukovođena načelima dobrog upravljanja i kvalitete, prilagođena potrebama društva.” (Nacionalni plan razvoja javne uprave, 2022:35)

## LITERATURA

1. Anheier, H. K., List R. A. : A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Non-Profit Sector. London/ New York: Routledge (2005),
2. Dvornik, S.: Akteri bez društva: uloga civilnih aktera u postkomunističkim promjenama. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll i Fraktura. (2009),
3. Jasmina Džinić, Mihovil Škarica: Uloga neposredno biranih načelnika i župana u poboljšanju kvalitete odnosa građana i lokalne i regionalne samouprave, Institut za javnu upravu (2017),
4. Petra Đurman: Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (2020),
5. Stephan G. Grimmelikhuisen, Albert J. Meijer: Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment (2012), Oxford University Press
6. I. Koprić, G. Marčetić, A. Musa, V. Đulabić, G. Lalić Novak:; Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu; Pravni fakultet u Zagrebu (2014),
7. I. Koprić, R. Manojlović: Participacija građana u lokalnoj samoupravi, Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij (2013),
8. I. Koprić, T. Vukojičić Tomić: Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori, Pravni fakultet Sveučilišta (2013),
9. I. Koprić, P. Kovač, B. Britvić Vetma: Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: Povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji, Institut za javnu upravu (2017),
10. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, 2009., NN 140/2009,
11. Mirko Klarić: Izvršna tijela u lokalnoj samoupravi – komparativni primjeri i hrvatsko iskustvo, Pravni fakultet u Osijeku (2017.),
12. Anamarija Musa: Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana, Institut za javnu upravu (2017),
13. Boris Milošević: Decentralizacija i povjerenje građana: aktualna pitanja i problemi, Institut za javnu upravu (2017),
14. 5. forum za javnu upravu, A. Musa: Transparentnost-zašto i kako? (2013),
15. Romea Manojlović Toman, Tijana Vukojičić Tomić: Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, Institut za javnu upravu (2020.),

16. R. Manojlović Toman, T. Vukojičić Tomić, I. Koprić: Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske (2019),
17. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. (2022)
18. Vojko Rešetar: Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu (2014),
19. Ustav RH (NN 05/14),
20. Igor Vidičak, Petra Đurman: Savjetovanje s javnošću u donošenju propisa: kvaliteta javnog odlučivanja i sudjelovanja građana, Institut za javnu upravu (2017),
- 21.. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 73/17),
22. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/20),
23. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN 14/1997),
24. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22
25. VLADA RH - <https://vlada.gov.hr>,
26. EUROFOUND - [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu),
27. GONG - <https://gong.hr>