

# PODUZETNIŠTVO U KOLIZIJI S DRŽAVNOM UPRAVOM

---

**Ramov, Petra**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2020**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:027783>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-21**



*Repository / Repozitorij:*

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



**Sveučilište u Zagrebu**  
**Ekonomski fakultet**  
**Specijalistički diplomski stručni studij Ekonomika poduzetništva**

# **PODUZETNIŠTVO U KOLIZIJI S DRŽAVNOM UPRAVOM**

**Diplomski rad**

**Petra Ramov**

**Zagreb, svibanj, 2020.**

**Sveučilište u Zagrebu**

**Ekonomski fakultet**

**Specijalistički diplomski stručni studij Ekonomika poduzetništva**

**PODUZETNIŠTVO U KOLIZIJI S DRŽAVNOM UPRAVOM**  
**ENTREPRENEURSHIP IN COLLISION WITH PUBLIC**  
**ADMINISTRATION**

**Diplomski rad**

**Petra Ramov, JMBAG INDEKSA: 0035155339**

**Mentor: Prof. dr. sc. Marko Kolaković**

**Zagreb, svibanj, 2020.**

---

Ime i prezime studenta/ice

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je \_\_\_\_\_

(vrsta rada)

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Student/ica:

U Zagrebu, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(potpis)

## SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI

U radu se istražuje sektor malog i srednjeg poduzetništva u Republici Hrvatskoj, kao i struktura te stanje u pogledu efikasnosti državne uprave. Poseban osvrt daje se analizi stanja digitalizacije državne uprave u usporedbi s ostalim članicama Europske unije te analiza usluge ePorezna, koju je Porezna uprava dodatno unaprijedila tijekom 2019. godine uvođenjem novih usluga te unaprjeđenjem sustava.

Analizirani su podaci iz izvještaja o stupnju digitalizacije javnih uprava i usluga zemalja članica koji je Europska komisija dala u listopadu 2019. godine, a prema kojem izvještaju je „stupanj digitalizacije još uvijek nizak, a u usporedbi sa sličnim zemljama, Hrvatska ima podbačaj, s rezultatima nižim od očekivanih“.

Poseban naglasak je stavljen na analizu primjera uspješne provedbe digitalizacije – Estonije, koja je s 99 % digitaliziranih usluga uspjela postati jedna od najnaprednijih tehnoloških zemalja u svijetu, ali i na domaći primjer Grada Bjelovara, koji je postao prvi potpuno digitalizirani grad u Hrvatskoj te analizu svih benefita koje donosi digitalizacija i transformacija u informacijsko društvo.

***Ključne riječi:*** *Poduzetnik, poduzetništvo, malo i srednje poduzetništvo, javna uprava, državna uprava, digitalizacija*

## SUMMARY AND KEY WORDS

The small and medium-sized entrepreneurship sector in the Republic of Croatia, as well as the structure and situation regarding the efficiency of state administration is analyzed in the paper. A special review is given to the analysis of digitalisation of state administration in comparison with other EU member states and the analysis of the ePorezna service, which was further improved by the Tax Administration in 2019 by introducing new services and improving the system.

Data from the report on the degree of digitisation of public administrations and services of the member states, provided by the European Commission in October 2019, were analysed, and according to the report "the degree of digitisation is still low, and compared to similar countries, Croatia has results lower than expected".

Special emphasis was placed on the analysis of examples of successful implementation of digitalisation – Estonia, which with 99 % of digitised services managed to become one of the most technologically advanced countries in the world, but also on the domestic example of the City of Bjelovar, which became the first fully digitized city in Croatia and an analysis of all benefits brought by digitisation and transformation into information society.

**Key Words:** *Entrepreneur, Entrepreneurship, Small and Medium Entrepreneurship, Public Administration, State Administration, Digitalization*

# SADRŽAJ

|  |            |
|--|------------|
| <b>IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI</b> .....  | <b>I</b>   |
| <b>SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI</b> .....  | <b>II</b>  |
| <b>SUMMARY AND KEY WORDS</b> .....   | <b>III</b> |
| <b>SADRŽAJ</b> .....   | <b>IV</b>  |
| <b>1. UVOD</b> .....   | <b>1</b>   |
| 1.1. Predmet i cilj rada.....  | 1          |
| 1.2. Izvori i metode prikupljanja podataka .....   | 1          |
| 1.3. Sadržaj i struktura rada.....   | 1          |
| <b>2. PODUZETNIŠTVO</b> .....  | <b>3</b>   |
| 2.1. Pojmovno određenje poduzetništva.....   | 3          |
| 2.2. Pojmovno određenje i karakteristike poduzetnika .....                                   | 4          |
| 2.3. Povijesni razvoj poduzetništva .....  | 4          |
| 2.4. Teorijski pristup poduzetništvu .....   | 6          |
| 2.5. Poduzetništvo u Republici Hrvatskoj .....   | 7          |
| 2.5.1. Razvoj poduzetništva u hrvatskoj teoriji i praksi .....                               | 7          |
| 2.5.2. Kretanje poduzetništva u Republici Hrvatskoj .....                                    | 8          |
| 2.5.3. Zakonski okvir i definicija malog i srednjeg poduzetništva.....                       | 9          |
| <b>3. DRŽAVNA UPRAVA</b> .....   | <b>18</b>  |
| 3.1. Pojam uprave .....  | 18         |
| 3.2. Razvoj javne uprave kroz povijest .....   | 19         |
| 3.3. Struktura hrvatskog javnog sektora i ustrojstvo državne uprave.....                     | 21         |
| 3.4. Državni službenici i namještenici.....  | 29         |
| 3.5. Stanje i perspektive u razvoju hrvatske državne uprave .....                            | 31         |
| <b>4. UTJECAJ DRŽAVNE UPRAVE NA RAD PODUZETNIŠTVA NA<br/>PRIMJERU USLUGE E-POREZNA</b> ..... | <b>41</b>  |
| 4.1. Općenito o usluzi E-porezna .....   | 41         |
| 4.2. Pregled najvažnijih usluga E-porezne .....  | 45         |
| 4.3. Primjeri uspješne provedbe digitalizacije javne uprave i analiza benefita.....          | 50         |
| <b>5. ZAKLJUČAK</b> .....  | <b>54</b>  |
| <b>POPIS LITERATURE</b> .....  | <b>55</b>  |
| <b>POPIS SLIKA</b> .....   | <b>58</b>  |
| <b>POPIS TABLICA</b> .....   | <b>59</b>  |

# **1. UVOD**

## **1.1. Predmet i cilj rada**

Predmet i cilj diplomskog rada je na temelju znanja stečenih na specijalističkom diplomskom stručnom studiju analizirati problematiku rada državne uprave, koja je donedavno bila sinonim za trom i teško prilagodljiv sustav, čiji rad je često dolazio u koliziju s poduzetništvom.

Predmet rada je analiza stanja poduzetništva u Republici Hrvatskoj na temelju kvantitativnih i kvalitativnih čimbenika, kao i stanje digitalizacije državne uprave.

Osnovni cilj rada je prikazati značaj digitalizacije državne uprave te u kolikoj mjeri unaprjeđenje digitalizacije može smanjiti troškove, povećati efikasnost i u konačnici pomoći poduzetništvu.

## **1.2. Izvori i metode prikupljanja podataka**

S obzirom na predmet ovog rada, većina podataka preuzimat će se iz različitih sekundarnih izvora. Dijelovi rada vezani uz definicije, karakteristike te razvoj poduzetništva preuzimat će se iz različite domaće i strane stručne literature. Osim toga koristit će se brojne knjige i znanstveni članci na tu temu, osobito na tematiku o državnoj upravi. U okviru istraživanja provedenih unutar Europske unije, koristit će se i podaci preuzeti s internetskih stranica Europske komisije. U okviru istraživanja koristit će se sljedeće metode: metoda indukcije, dedukcije, analize te metoda sinteze. Metoda indukcije koristit će se pri analizi pojedinačnih slučajeva koji vode do zaključka o općem sudu. Metodom dedukcije bit će objašnjene činjenice i zakoni, tj. zakonski okvir u pogledu definiranja malog i srednjeg poduzetništva. Metodom analize raščlanit će se složeniji pojmovi i zakoni na jednostavnije dijelove i elemente. Metodom sinteze prikazat će se poveznica između teorijskog znanja i primjera iz prakse.

## **1.3. Sadržaj i struktura rada**

Rad je podijeljen u pet poglavlja.

U prvom poglavlju definirani su predmet i ciljevi rada, zatim je obrazložen metodološki pristup izradi te su prezentirani sadržaj i struktura rada.



U drugom poglavlju biti će prikazano i obrađeno poduzetništvo u Republici Hrvatskoj, počev od pojmovnog određenja poduzetništva te pojma i karakteristika poduzetnika radi lakšeg razumijevanja biti poduzetništva i poduzetničke aktivnosti. Nakon toga će biti obrađen povijesni razvoj poduzetništva te teorijski pristup poduzetništvu, u okviru kojeg će se izdvojiti tri bitna teorijska pristupa u izučavanju poduzetnika i poduzetništva. Na samom kraju poglavlja obradit će se poduzetništvo u Hrvatskoj, unutar kojeg će se prikazati najznačajniji hrvatski teoretičari ekonomske misli, zatim zakonski okvir i definicija malog i srednjeg poduzetništva te statistički pokazatelji koji ukazuju na značaj malih i srednjih poduzeća na hrvatsko gospodarstvo.

U trećem poglavlju razmatrat će se ustrojstvo i razina digitalizacije državne uprave u Republici Hrvatskoj te komparacija s ostalim zemljama Europske unije kroz recentni izvještaj o stupnju digitalizacije javnih uprava i usluga zemalja članica iz listopada 2019. godine. Na početku poglavlja obradit će se pojam uprave te razvoj javne uprave kroz povijest. Zatim će se prikazati struktura hrvatskog javnog sektora i ustrojstvo državne uprave. Na kraju ovog poglavlja analizirat će se što bi osuvremenjivanje sustava i veća digitalna dostupnost donijela građanima i gospodarstvu te samoj upravi.

U četvrtom poglavlju obradit će se utjecaj državne uprave na rad poduzetništva na primjeru usluge E-porezna. Na početku poglavlja iznijet će se općeniti podaci o korištenosti usluge, mogućnostima koje pruža sama usluga te zatim pregled najvažnijih usluga kroz slikovne prikaze. Na kraju poglavlja obradit će se primjeri uspješne provedbe digitalizacije javne uprave i analiza mogućih benefita koje bi Hrvatska mogla imati od daljnjeg unaprjeđenja digitalizacije.

Na samom kraju ovog rada slijede zaključna razmatranja.

## 2. PODUZETNIŠTVO

Tijekom povijesti brojni su autori dali različite definicije poduzetništva. Različitost razmišljanja govori kako jedna jedinstvena definicija poduzetništva uopće nije moguća ili bi bila ili previše opširna ili neprecizna i beskorisna.

### 2.1. Pojmovno određenje poduzetništva

Poduzetništvo se uglavnom definira kao sposobnost da se na osnovi kreativne čovjekove ekonomske djelatnosti i ograničenih proizvodnih čimbenika formira određena efikasna gospodarska djelatnost. Poduzetništvo je kreacija inovativne ekonomske organizacije (ili mreže organizacija) radi stjecanja dobiti ili rasta u uvjetima rizika i nesigurnosti. Glavna obilježja poduzetništva su neizvjesnost, financijski rizik, eksperimentiranje, traganje i istraživanje.<sup>1</sup>

Poduzetništvo je dinamičan proces stvaranja povećane vrijednosti. Vrijednost stvaraju pojedinci koji preuzimaju najveći rizik u smislu kapitala, vremena i/ili karijere. Proizvod koji proizvode može i ne mora biti jedinstven, ali vrijednost mora nekako biti stvorena od strane poduzetnika stjecanjem i lociranjem neophodnih vještina i resursa.<sup>2</sup>

Poduzetništvo je proces stvaranja čega novog ulaganjem neophodnog vremena i napora, uz pretpostavku pratećih financijskih, fizičkih i društvenih rizika, i prihvaćanjem odgovarajućih nagrada u novčanom i osobnom zadovoljstvu i neovisnosti. Dakle, svaka poduzetnička aktivnost pretpostavlja spoj izgledne poduzetničke ideje – dobre poslovne priloge i dostatna kapitala (danas) u svrhu ostvarenja poduzetničke misije – zadovoljavanje potrošačke potrebe, povrat uložena novca i ostvarivanje dobiti (sutra), pa to današnje (sadašnje) ulaganje novca u svrhu sutrašnjega (budućega) ostvarivanja profita nazivamo investiranjem – investicijskim procesom. Ako tko ima samo ideju, a nema dostatna novca za otpočinjanje poduzetničke aktivnosti, onda se ni najbolja poslovna priloga neće moći iskoristiti; ako tko ima samo novac, a nema dobru ideju koja će omogućiti njegovu tržišnu oplodnju, taj će novac ostati imobilan, zapravo mrtav kapital; konačno, ako tko ima dobru ideju i dostatan novac, a nema hrabrosti krenuti u posao, taj nema poduzetničkoga duha, pa svoju ideju i novac može prodati drugima koji će ih poduzetnički aktivirati.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kolaković, M. (2006) *Poduzetništvo u ekonomiji znanja*. Zagreb: Sinergija, str. 2.

<sup>2</sup> Hirsch, R. D., Peteres, M. P. i Shepherd, D. A. (2005) *Entrepreneurship*. McGraw-Hill Irwin, str. 8.

<sup>3</sup> Ibid., str. 25.

## 2.2. Pojmovno određenje i karakteristike poduzetnika

Poduzetnik je osoba koja pokreće poduzetnički pothvat, samim time preuzima rizik u nadi da će ostvariti zaradu, odnosno dobit. Međutim, ne može svaka osoba biti poduzetnik, već poduzetnik da bi uopće ostvario sve poslovne ciljeve mora posjedovati i određene karakteristike.<sup>4</sup>

Promišljajući psihološki profil *prosječna* poduzetnika, stručnjaci konstatiraju da se ništa pouzdano ne može reći o *tipu osobe* koja napušta sigurno i relativno unosno zaposlenje te započinje vlastiti biznis, ili pak o osobi kojoj su *potonule baš sve lađe*, pa ipak pokušava sklepati malu splav kojom će ponovno zaploviti olujnim poduzetničkim morem. Većina psihologa drži da poduzetnici dolaze iz obitelji u kojima roditelji postavljaju *visoke standarde glede rezultata svoje djece, potiču im samopouzdanje i otklanjaju svaku strogost*. U većini slučajeva poduzetnici su fizički i mentalno zdrave, vrlo radišne – zarazno radoholične i fizički izdržljive osobe. Oni su jako ambiciozni, ali ne i nezdravo ambiciozni ljudi.<sup>5</sup>

Prema riječima Petera F. Druckera, ne postoje dva posve jednaka poduzetnika, ili sasvim konkretno: „neki su poduzetnici ekscentrici; drugi bolno besprijeekorni konformisti; neki su debeli; drugi mršavi; neki su zabrinuti, drugi opušteni; neki su teške pijanice, drugi potpuni trezvenjaci; neki su ljudi izuzetnog šarma i topline, drugi nemaju osobnost veću nego „smrznuta skuša“.<sup>6</sup>

Ključ poduzetničkog uspjeha je ono što psiholozi nazivaju potrebom za postizanje nekog cilja, želja da ostvare „nešto“ još bolje i kvalitetnije nego što je do sada ostvareno, nešto „drugačije“, ili nešto „na drugačiji način“.<sup>7</sup>

## 2.3. Povijesni razvoj poduzetništva

Korijeni poduzetništva kao kreativne i inovativne djelatnosti mogu se pronaći još kod starih civilizacija poput babilonske, egipatske, arapske i kineske. Već su tada inovativni obrtnici u različitim gospodarskim djelatnostima bili vrlo aktivni. U antičko doba poznati su različiti tipovi poduzetništva u staroj Grčkoj i Rimskom Carstvu, gdje kao različite poduzetničke aktivnosti jačaju trgovina i novčarsko poslovanje.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Bazina, V. (2018) *Analiza sustava potpora za pokretanje poduzetničke aktivnosti u Republici Hrvatskoj*. Završni rad. Požega: Veleučilište u Požegi, Društveni odjel, str. 4.

<sup>5</sup> Kuvačić, N. (2002) *Poduzetnička biblija*. Split: Vlastita naklada autora, str. 18.

<sup>6</sup> Škrtić, M. i Vouk, R. (2006) *Osnove poduzetništva i menadžmenta*. Zagreb: Katma, str. 7.

<sup>7</sup> Škrtić, M. i Vouk, R. (2006) *Osnove poduzetništva i menadžmenta*. Zagreb: Katma, str. 7.

<sup>8</sup> Kolaković, M. (2006) *Poduzetništvo u ekonomiji znanja*. Zagreb: Sinergija, str. 6.

Poduzetništvo i poduzetnici u smislu današnjega značenja pojavljuju se između 11. i 13. stoljeća. Prvi oblici poduzetništva pojavljuju se ponajprije u trgovini, bankarsko-kreditnim i mjenjačkim djelatnostima te pomorstvu, ali i u razbojništvu i gusarstvu. Kao osnovne tipove poduzetnika u to doba Sombart nabraja: 1. gusara, 2. feudalca, 3. državnog činovnika, 4. špekulanta, 5. trgovca i 6. obrtnika.<sup>9</sup> Trgovci u to doba nisu bili specijalizirani, već su obavljali i trgovačke i prijevoznike poslove, ali i novčarske. U Italiji nastaju i posebna udruženja koja poprimaju osnovne značajke karakteristične i za današnja moderna trgovačka poduzeća. Takva udruženja bila su uglavnom privremenoga karaktera; naime, trgovci su se udruživali, tj. stvarali kopnene karavane ili pomorske flote poradi smanjenja rizika prijevoza robe.<sup>10</sup>

Krajem 14. stoljeća pojavljuju se trajnija trgovačka poduzetnička udruženja, koja su uglavnom poprimila karakteristike današnjih trgovačkih društava. Takva prvobitna udruženja temeljila su se na obiteljskoj tradiciji i mobilizaciji ljudi i kapitala unutar nje. Formirala su se na kraće vrijeme, od jedne do pet godina. Bavila su se uglavnom izvozničko-trgovačkim poslovima te bila utemeljena na imovinsko-pravnim zaduženjima i raspodjeli dobiti među članovima. U to doba postojale su i tzv. *trgovačke gilde*, udruženja trgovaca koja su imala za cilj pružanje uzajamne pomoći prilikom trgovačkog posla. Pritom se svaki trgovac bavio poslom na vlastiti rizik i za vlastiti račun.<sup>11</sup>

Poduzeće, sa svim današnjim karakteristikama poduzetničke tvrtke, započinje se pojavljivati u 15. stoljeću razdvajanjem privredne aktivnosti i poslovne imovine poduzetnika od njegove privatne imovine. Takva poduzeća postala su samostalni privredni subjekti pod vlastitim imenom, i mogla su se kupovati i prodavati.

U 17. stoljeću poduzetništvo postaje masovnom pojavom. Dolazi do procvata različitih oblika obrta i trgovačkih poduzeća koja su se bavila trgovinom različitim proizvodima. Raste značenje i međunarodne, a zatim i prekooceanske trgovine. Specijalizacija u trgovini i odvajanje bankarstva pojavljuje se tek u 18. stoljeću.

Na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće, s pojavom industrijske revolucije, naglo je porasla važnost poduzetništva u novonastalim industrijama. Međutim, ubrzo nakon industrijske revolu-

---

<sup>9</sup> Gorupić, D. i Gorupić, D. jr. (1990) *Poduzeće – postanak i razvoj poduzetništva i poduzeća*, Zagreb: Informator, str. 19.

<sup>10</sup> Kolaković, M. (2006) *Poduzetništvo u ekonomiji znanja*. Zagreb: Sinergija, str. 6.

<sup>11</sup> Ibid., str. 6-7.

cije, s početkom masovne proizvodnje, opada uloga poduzetništva. Razvoj poduzetničke djelatnosti zamijenjen je rastom i razvojem velikih industrijskih korporacija u kojima se čovjek gubi kao osoba, a njegov osobni identitet poistovjećuje se s idejom kompanije.

To najbolje oslikava primjer o trima fazama razvoja Henryja Forda od maloga, inovativnog, obiteljskog poduzeća do industrijskoga giganta:

1. faza – Henry Ford je poznao svakoga svog radnika osobno,
2. faza – njega su poznavali svi radnici,
3. faza – ni on ni njegovi radnici nisu se viđali ni poznavali<sup>12</sup>

Istodobno, u tom razdoblju, u tadašnjim je socijalističkim zemljama poduzetništvo bilo sustavno potiskivano državno-planskom privredom u kojoj nije bilo mjesta za razvitak pojedinačnih poduzetničkih aktivnosti.

Krajem 20. stoljeća, s naglim razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije i propašću socijalističkih društvenih uređenja, poduzetništvo ponovno dobiva na intenzitetu i postaje temeljna gospodarska djelatnost. Velika ekonomska tranzicija, promjena kritičnih proizvodnih resursa s materijalnih na nematerijalne s jedne strane, te istodobna liberalizacija i privatizacija u postkomunističkim zemljama s druge, širom je otvorila vrata novomu poduzetničkom uzletu.<sup>13</sup>

## 2.4. Teorijski pristup poduzetništvu

U okviru metodoloških pristupa proučavanju teorije poduzetništva mogu se izdvojiti tri bitna teorijska pristupa u izučavanju poduzetnika i poduzetništva. Prva dva proučavaju poduzetnike, kao slobodne tržišne subjekte koji djeluju prema vlastitim predodžbama i ekonomskim, motivima; treći pak pristup definira odnos poduzetnika i šire socijalne okoline.<sup>14</sup>

1. Personalna psihološka teorija – polazi od psiholoških karakteristika relevantnih za poduzetništvo, i to ovih: kreativnost, sposobnost predviđanja, prilagodljivost, karizmatična ličnost, sklonost riziku i neizvjesnosti i sl. U literaturi se taj pristup naziva još generičkim poduzetništvom. Po toj teoriji poduzetnici se definiraju kao izuzetni ljudi s posebnim (karakterističnim) psihološkim svojstvima. Personalno-psihološka teorija također tvrdi da se poduzetništvu čovjek ne može naučiti. Međutim, nijedna

---

<sup>12</sup> Osredečki, E. (1996) *Sve što poduzetnik treba znati*. Samobor: Naklada Edo, str. 196.

<sup>13</sup> Kolaković, M. (2006) *Poduzetništvo u ekonomiji znanja*. Zagreb: Sinergija, str. 7.

<sup>14</sup> Ibid., str. 8.

psihološka analiza dosad nije ponudila signifikantne empirijske dokaze da je to upravo tako i pokazalo se da se poduzetničke aktivnosti mogu naučiti i (uspješno) svladati.

2. Neoklasična ekonomska teorija – kao dominantna ekonomska teorija prve polovine 20. stoljeća proučava poduzetništvo s resursnog aspekta. Neoklasični pristup poduzetništvu uči nas da poduzetnici teže maksimizaciji profita najefikasnijim korištenjem i kombiniranjem faktora proizvodnje. U konceptu se daje naglasak na racionalno ponašanje i potpunu informiranost o tržišnim uvjetima i prilikama, a izostaje aspekt neizvjesnosti u poslu iako je ona važan čimbenik suvremenog poduzetništva.
3. Sociokulturni teorijski pristup – tumači da je sklonost k poduzetništvu rezultat isprepletanja socijalnih, kulturnih, ideoloških, religijskih, etičkih i društvenih odnosa. Taj pristup analizira eksterno okruženje poduzetništva, objašnjavajući poduzetništvo kao ekonomsku djelatnost ljudi u okviru zadanih sociokulturnih institucija u kojima efikasno iskorištavaju svoje društveno-ekonomske potencijale.

Svaki od tri teorijska pristupa s vlastitog aspekta objašnjava pojam poduzetništva. Stoga se može reći da je svaki do njih točan, ali i da niti jedan od njih nije potpun i da ne daje cjelovitu sliku poduzetništva kao dinamičnog procesa. Poduzetništvo je, s tog aspekta, potrebno shvatiti kao transdisciplinarnu i vrlo složenu sistemsku kategoriju, koja zahvaća različite teorijske paradigme koje na komplementaran sintetičan način upućuju na strukturalnu i funkcionalnu povezanost elemenata poduzetničke aktivnosti.<sup>15</sup>

## **2.5. Poduzetništvo u Republici Hrvatskoj**

### **2.5.1. Razvoj poduzetništva u hrvatskoj teoriji i praksi**

Važan doprinos razvoju ekonomske misli na hrvatskom tlu dao je Dubrovčanin Benedikt Kotruljević (oko 1400. – oko 1468.), koji je 1458. godine napisao prvu sistematsku raspravu o trgovini, *O trgovini i savršenom trgovcu*. Kotruljević se još sredinom 15. stoljeća bavi proučavanjem trgovine, ali i trgovca kao osobe. Opisujući uvjete koji su tada vladali – kad je trgovina bila povezana s rizičnim poslovnim pothvatima, kad je uvijek bilo avantura s prekomorskim putovanjima, nesrećama na moru, nesigurnošću kopnenih putova, lošom organizacijom nabave i neizvjesnošću prodaje – Kotruljević pokušava istaći vrline dobrog gospodarstva i

---

<sup>15</sup> Ibid., str. 8.

savršena trgovca. Njihove karakteristike, kako ih daje, mogu se prenijeti i danas na opis uzornog ponašanja suvremenih poslovnih ljudi u poslovnim pothvatima. Iako Kotruljević ne upotrebljava naziv „poduzetnik“, njegov „savršeni trgovac“ u potpunosti odgovara pojmu poduzetnika u smislu moderne teorije.<sup>16</sup>

Najistaknutiji hrvatski ekonomski pisac 19. stoljeća Blaž Lorković (1839. – 1892.) snažno se zalagao za populariziranje ekonomske znanosti i istaknuto djelovao u obrazovanju stručnjaka te upoznavanju hrvatskih gospodarstvenika sa svjetskim ekonomskim kretanjima i znanstvenim postignućima. U svojem najpoznatijem djelu *Počela političke ekonomije ili nauke općeg gospodarstva*, objavljenom 1889. godine, sustavno izlaže temeljna gospodarska načela i pojmove. Za razvoj poduzetništva među njima su najvažniji sljedeći: promicanje proizvodnje, obitelji, obuka te poduzeće ili organizacija proizvodnje, pri čemu poduzeće definira kao „sjedinenje proizvodnih sila da se proizvode dobra na vlastitu pogibao poduzetnika“.<sup>17</sup>

### **2.5.2. Kretanje poduzetništva u Republici Hrvatskoj**

Protetkih četrdeset godina sve se više govori o značaju poduzetništva, kako na nacionalnoj, tako i na globalnoj razini. Njegove najvažnije značajke ogledaju se u broju zaposlenih u sektoru malog gospodarstva, rastu bruto domaćeg proizvoda, rastu konkurentnosti i zadovoljavanju općih društvenih potreba. Stoga, malo gospodarstvo treba uvažavati i određenim mjerama poticati daljnji razvitak.<sup>18</sup>

Malo gospodarstvo, poznatije kao SME (*Small & Medium Entrepreneurship*), važan je dio svake nacionalne ekonomije. Sa 60 – 70 % zaposlenih u tvrtkama SME u nacionalnim ekonomijama svih europskih zemalja, SME predstavlja ključni čimbenik socijalne i nacionalne ekonomske stabilnosti. Stoga je koncept stvaranja konkurentnosti poduzeća, poglavito malih i srednjih poduzeća u okviru Europske unije, prihvatljivo rješenje kojim se europska zajednica nastoji suprotstaviti svjetskim polovima razvoja, silovitim i konkurentnim tržištima Sjeverne Amerike i tzv. azijskih tigrova, s jasnom porukom i povećanom brigom za opstanak europske industrije i poduzetništva na globalnoj razini.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid., str. 13.

<sup>17</sup> Ibid., str. 13-14.

<sup>18</sup> Puljić, M. (2016) *Strategije poduzetništva u RH*. Završni rad. Split: Ekonomski fakultet, str. 7.

<sup>19</sup> Ibid., str. 7.

### 2.5.3. Zakonski okvir i definicija malog i srednjeg poduzetništva

Sektor malog gospodarstva nije homogen, već se kvalificira prema različitim kriterijima:<sup>20</sup>

- prema veličini (mikro, mali, srednji i veliki poduzetnici)
- prema životnoj fazi (poduzeća nedavno osnovana, zrelija poduzeća)
- prema području/grupi (razvijena područja/bolje stojeće društvene grupe te nerazvijena područja/slabije pozicionirane, marginalne društvene grupe)
- sektor (tradicionalni sektor, sektor tehnološki baziranih tvrtki)

Poduzetnike sukladno Zakonu o računovodstvu<sup>21</sup> razvrstavamo na mikro, male, srednje i velike poduzetnike, ovisno o pokazateljima utvrđenim na zadnji dan poslovne godine koja prethodi poslovnoj godini za koju se sastavljaju financijski izvještaji (članak 5. Zakona o računovodstvu, NN 78/15, 134/15, 120/16, 116/18, 42/20, 47/20).

Pokazatelji na temelju kojih se razvrstavaju poduzetnici su:<sup>22</sup>

- iznos ukupne aktive
- iznos prihoda
- prosječan broj radnika tijekom poslovne godine.

Definicijom SME razlikuju se tri kategorije poduzeća. Svaka navedena kategorija odgovara vrsti odnosa koji može postojati među poduzećima, a to je važno kako bi se stvorila jasna slika o gospodarskoj situaciji poduzeća te kako bi se isključila poduzeća koja nisu pravi SME. Shodno tome, SME mogu biti:

- Neovisna poduzeća – ako je poduzeće potpuno neovisno
- Partnerska poduzeća – ako udjeli u drugim poduzećima iznose najmanje 25 %, ali ne više od 50 %
- Povezana poduzeća – ako udjeli u drugim poduzećima premašuju prag od 50 %.

Prema Zakonu o računovodstvu, mikro poduzetnici su oni koji ne prelaze granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta:<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Vidučić, Lj. et al. (2005) *Mala i srednja poduzeća: financijski, računovodstveni i pravni aspekti osnivanja i poslovanja*. Split: Ekonomski fakultet, str. 5.

<sup>21</sup> Zakon.hr, pročišćeni tekstovi zakona (2020) *Zakon o računovodstvu*. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/118/Zakon-o-ra-%C4%8Dunovodstvu> [20. svibnja 2020.]

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.



- ukupna aktiva 2.600.000,00 kuna
- prihod 5.200.000,00 kuna
- prosječan broj radnika tijekom poslovne godine – 10 radnika.

Mali poduzetnici su oni koji nisu mikro poduzetnici i ne prelaze granične pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta:<sup>24</sup>

- ukupna aktiva 30.000.000,00 kuna
- prihod 60.000.000,00 kuna
- prosječan broj radnika tijekom poslovne godine – 50 radnika.

Srednji poduzetnici su oni koji nisu ni mikro ni mali poduzetnici i ne prelaze grančne pokazatelje u dva od sljedeća tri uvjeta:<sup>25</sup>

- ukupna aktiva 150.000.000,00 kuna
- prihod 300.000.000,00 kuna
- prosječan broj radnika tijekom poslovne godine – 250 radnika.

Veliki poduzetnici su:

1. poduzetnici koji prelaze granične pokazatelje u najmanje dva od navedena tri uvjeta:
  - ukupna aktiva 150.000.000,00 kuna
  - prihod 300.000.000,00 kuna
  - prosječan broj radnika tijekom poslovne godine – 250 radnika.
2. banke, štedne banke, stambene štedionice, institucije za elektronički novac, društva za osiguranje, društva za reosiguranje, leasing-društva, društva za upravljanje UCITS fondovima, društva za upravljanje alternativnim investicijskim fondovima, UCITS fondovi, alternativni investicijski fondovi, mirovinska društva koja upravljaju obveznim mirovinskim fondovima, mirovinska društva koja upravljaju dobrovoljnim mirovinskim fondovima, dobrovoljni mirovinski fondovi, obvezni mirovinski fondovi te mirovinska osiguravajuća društva, društva za dokup mirovine, faktoring-društva, investicijska društva, burze, operateri MTP-a, središnja klirinška depozitarna društva, operateri središnjeg registra, operateri sustava poravnanja i/ili namire i operateri Fonda za zaštitu ulagatelja neovisno o tome ispunjavaju li prvi navedeni uvjet.

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva<sup>26</sup> koristi drugačiju terminologiju, uz iste kriterije kategorizacije: iznos aktive, iznos prihoda i prosječan broj zaposlenih, ali uz drugačije numeričke vrijednosti. Prema ovom Zakonu<sup>27</sup>:

Mikro subjekti malog gospodarstva su fizičke i pravne osobe koje:

- Prosječno godišnje imaju zaposleno manje od 10 radnika
- Prema financijskim izvješćima za prethodnu godinu ostvaruju godišnji prihod u iznosu protuvrijednosti do 2.000.000,00 eura, ili imaju ukupnu aktivu ako su obveznici poreza na dobit, odnosno imaju dugotrajnu imovinu ako su obveznici poreza na dohodak, u iznosu protuvrijednosti do 2.000.000,00 eura.

Mali subjekti malog gospodarstva su fizičke i pravne osobe koje:

- Prosječno imaju zaposleno manje od 50 radnika
- Prema financijskim izvješćima za prethodnu godinu ostvaruju godišnji prihod u iznosu protuvrijednosti do 10.000.000,00 eura, ili imaju ukupnu aktivu ako su obveznici poreza na dobit, odnosno imaju dugotrajnu imovinu ako su obveznici poreza na dohodak, u iznosu protuvrijednosti do 10.000.000,00 eura.

Srednji subjekti malog gospodarstva su fizičke i pravne osobe čiji je godišnji prosječni broj radnika, ukupni godišnji prihod ili zbroj bilance, odnosno dugotrajna imovina veća od utvrđenih kod definicije malih subjekata malog gospodarstva.

Smatra se da na razini Europske unije 99 % poduzeća spada u kategoriju malih i srednjih poduzeća. Europska unija je malom gospodarstvu povjerila ulogu osnovnog izvora inovacija i novog zapošljavanja, pokretača rasta, nositelja strukturnih promjena i napretka, a geslo Europske unije o malom gospodarstvu: *“Putting small businesses first ili Prije svih mala poduzeća”*.<sup>28</sup>

Uviđajući značenje poduzetništva za nacionalne ekonomije, najveći broj država je prihvatio poduzetništvo za vitalnu komponentu u procesu ekonomskog rasta i razvoja. Doprinos poduzetništva je veoma važan – postajući jedan od ključnih faktora poduzetnici:<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Zakon.hr, pročišćeni tekstovi zakona (2016) *Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva*. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/527/Zakon-o-poticanju-razvoja-malog-gospodarstva> [20. svibnja 2020.]

<sup>27</sup> Alpeza, M. et al. (2019) *Izješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, str. 12.

<sup>28</sup> Puljić, M. (2016) *Strategije poduzetništva u RH*. Završni rad. Split: Ekonomski fakultet, str. 7.

<sup>29</sup> Ibid., str. 8.

- Razvijaju i implementiraju nove tehnologije
- Generiraju nove proizvode i usluge
- Doprinosu razvoju edukacijskih procesa (i)
- Porastu općeg blagostanja društva u kojima djeluju.

Struktura gospodarstva Hrvatske izrazito je stabilna. Kao i u većini zemalja svijeta, sektor malih i srednjih poduzeća ima značajno najveći udio u broju poduzeća (99,7 %).<sup>30</sup>

Promatrajući sedamnaest godišnji period nakon 2002. godine, 2018. godina je za poduzetnike bila najuspješnija s ostvarenih 28,2 milijardi kuna neto dobiti, u kojoj su sve četiri skupine poduzetnika (mikro, mali, srednji i veliki) poslovale pozitivno, s tim da je udio srednjih i velikih poduzetnika u ukupno ostvarenoj neto dobiti 69,3 %.<sup>31</sup>

Veliki poduzetnici svojim rezultatima te još više sredstvima i izvorima kojima raspolažu neupitno dominiraju u hrvatskom gospodarstvu. U 2018. godini kod 360 velikih poduzetnika bilo je 263.465 zaposlenih (udio 27,8 %), koji su ostvarili ukupne prihode od 315 milijardi kuna (udio 42,0 %), ukupne rashode u iznosu od 300,5 milijardi kuna (udio 42,0 %), 17,1 milijardu kuna dobiti razdoblja (udio 36,5 %), 5,3 milijardi kuna gubitka razdoblja (udio 28,3 %) i 11,8 milijardi kuna neto dobiti razdoblja (udio 41,9 %). U odnosu na 2017. godinu (prethodna godina u GFI-u za 2018. godinu), povećali su broj zaposlenih za 1,3 %, ukupne prihode za 4,1 % te investicije u novu dugotrajnu imovinu za 9,1 %, a smanjili su ukupne rashode za 4,1 % i gubitak razdoblja za 81,6 %.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Alpeza, M. et al. (2019) *Izješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, str. 14.

<sup>31</sup> Tomić, D. (2019) *Hrvatskom vladaju mikro i mali poduzetnici* [online]. ICT Business. Dostupno na: <https://www.ictbusiness.info/poslovanje/hrvatskom-vladaju-mikro-i-mali-poduzetnici> [18. svibnja 2020.]

<sup>32</sup> Ibid.

**Tablica 1.** Financijski rezultati poslovanja poduzetnika RH u 2018. godini po veličini poduzetnika

(u milijunima kuna)

| Opis  | Ukupno  | Mikro   | Mali    | Srednji | Veliki  |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Broj poduzetnika</b>   | 131.117 | 117.942 | 11.317  | 1.498   | 360     |
| <b>Broj zaposlenih</b>  | 939.954 | 255.819 | 238.392 | 184.278 | 261.465 |
| <b>Ukupan prihod</b>  | 751.160 | 102.094 | 172.766 | 161.166 | 315.133 |
| <b>Ukupni rashodi</b>   | 715.420 | 98.709  | 164.072 | 152.127 | 300.511 |
| <b>Porez na dobit</b>   | 7.490   | 1.342   | 2.072   | 1.288   | 2.787   |
| <b>Dobit razdoblja (nakon oporezivanja)</b>                             | 46.905  | 9.436   | 10.586  | 9.768   | 17.115  |
| <b>Gubitak razdoblja (nakon oporezivanja)</b>                           | 18.655  | 7.393   | 3.965   | 2.018   | 5.280   |
| <b>Konsolidirani financijski rezultat – dobit ili gubitak razdoblja</b> | 28.250  | 2.043   | 6.622   | 7.750   | 11.835  |
| <b>Investicije u novu dugotrajnu imovinu</b>                            | 24.288  | 2.502   | 3.274   | 4.720   | 13.792  |
| <b>Prosječne mjesečne neto plaće u kunama</b>                           | 5.584   | 3.971   | 5.456   | 6.078   | 6.931   |
| <b>Indeksi 2017. godina = 100,0</b>                                     |         |         |         |         |         |
| <b>Broj zaposlenih</b>  | 105,2   | 113,8   | 102,3   | 103,5   | 101,3   |
| <b>Ukupan prihod</b>  | 108,6   | 128,8   | 108,1   | 107,4   | 104,1   |
| <b>Ukupni rashodi</b>   | 104,0   | 125,3   | 107,5   | 106,0   | 95,9    |
| <b>Porez na dobit</b>   | 110,8   | 140,5   | 108,6   | 99,2    | 107,3   |
| <b>Dobit razdoblja</b>  | 115,2   | 139,8   | 105,1   | 117,3   | 109,9   |
| <b>Gubitak razdoblja</b>  | 42,6    | 102,4   | 84,3    | 65,2    | 18,4    |
| <b>Konsolidirani financijski rezultat – dobit ili gubitak razdoblja</b> | –       | –       | 123,2   | 148,2   | –       |
| <b>Investicije u novu dugotrajnu imovinu</b>                            | 103,9   | 143,9   | 82,0    | 94,6    | 109,1   |
| <b>Prosječne mjesečne neto plaće u kunama</b>                           | 104,1   | 104,2   | 106,7   | 104,0   | 104,8   |

Izvor: Fina, Registar godišnjih financijskih izvještaja

Kod 1.498 srednjih poduzetnika (udio 1,1 %) u 2018. godini bilo je 184.278 zaposlenih (udio 19,6 %) koji su ostvarili 161,2 milijarde kuna ukupnih prihoda (udio od 21,5 %), 152,1 milijardu kuna ukupnih rashoda (udio 21,3 %), dobit razdoblja od 9,8 milijardi kuna (udio od 20,8 %), gubitak razdoblja od 2 milijarde kuna (udio 10,8 %) i 7,8 milijardi kuna neto dobiti (udio 27,4 %). Srednji poduzetnici su u 2018. u odnosu na 2017. godinu (prethodna godina u GFI-u za 2018. godinu), povećali ukupne prihode za 7,4 %, ukupne rashode za 6,0 %, broj zaposlenih za 3,5 %, dobit razdoblja za 17,3 %, te smanjili gubitak razdoblja za 34,8 % kao i investicije u novu dugotrajnu imovinu za 5,4 %.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Ibid.

Mali poduzetnici, njih 11.317 (udio 8,6 %), u 2018. godini imali su 238.392 zaposlena (udio 25,4 %), ostvarili ukupne prihode od 172,8 milijardi kuna (udio 23,0 %), ukupne rashode od 164,1 milijardu kuna (udio 22,9 %), 10,6 milijardi kuna dobiti razdoblja (udio 22,6 %), 4 milijarde kuna gubitka razdoblja (21,3 %) i 6,6 milijardi kuna neto dobiti (udio 23,4 %). U odnosu na 2017. godinu (prethodna godina u GFI-u za 2018. godinu), povećali su broj zaposlenih za 2,3 %, ukupne prihode za 8,1 %, ukupne rashode za 7,5 %, dobit razdoblja za 5,1 %, neto dobit za 23,2 %, a smanjili su gubitak razdoblja za 15,7 % i investicije u novu dugotrajnu imovinu za 18,0 %.<sup>34</sup>

Kod 117.942 mikro poduzetnika (udio 90,0 %), u 2018. godini bilo je 255.819 zaposlenih (udio 27,2 %), ostvarili su ukupan prihod od 102,1 milijardu kuna (udio 13,6 %), ukupne rashode 98,7 milijardu kuna (udio 13,8 %) te su u konačnici iskazali neto dobit u visini od 2 milijarde kuna (udio 7,2 %). U 2018. godini u odnosu na 2017. godinu (prethodna godina u GFI-u za 2018. godinu), povećali su broj zaposlenih za 13,8 % zaposlenih, ostvarili 28,8 % veće ukupne prihode, 25,3 % veće ukupne rashode, ali i 2,4 % veći gubitak razdoblja te značajno povećali investicija u novu dugotrajnu imovinu, za 43,9 %.<sup>35</sup>

Tri od četiri skupine poduzetnika ostvarili su pozitivan trgovinski saldo. Iznimka su veliki poduzetnici kod kojih je vrijednost izvoza (61,6 milijardi kuna) bila manja od vrijednosti uvezenih roba i usluga (66,6 milijardi kuna). U konačnici to je rezultiralo pozitivnim trgovinskim saldonom poduzetnika na razini RH u iznosu od 14,7 milijardi kuna (147,2 milijarde kuna izvoza i 132,4 milijarde kuna uvoza).<sup>36</sup>

Najvišu prosječnu neto plaću obračunali su veliki poduzetnici, u iznosu od 6.931 kuna, što je 24,4 % više od prosjeka na razini RH (5.584 kuna). Srednji poduzetnici obračunali su prosječnu plaću u iznosu od 6.078 kuna (8,9 % više od prosjeka RH), dok su mali poduzetnici svojim zaposlenicima obračunali prosječnu plaću od 5.456 kuna (2,3 % niže od prosjeka RH). Najnižu prosječnu mjesečnu neto plaću obračunali su mikro poduzetnici, u iznosu od 3.971 kunu (28,9 % niže od prosjeka RH).<sup>37</sup>

Financijski rezultati poslovanja pokazuju da je za sve poduzetnike 2018. godina bila znatno uspješnija od 2017. (prethodna godina u GFI-u za 2018. godinu). Poglavitno se to odnosi na mikro i

---

<sup>34</sup> Ibid.

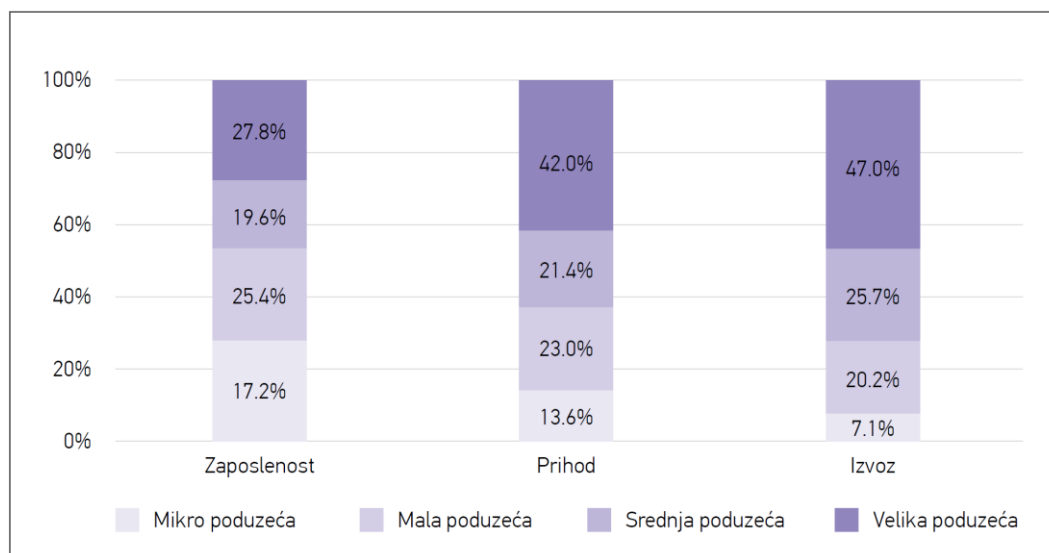
<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

srednje poduzetnike koji su u 2018. godini iskazali neto dobit za razliku od 2017. godine, kada su iskazali neto gubitak. Veliki i mali poduzetnici su i u 2018. godini iskazali neto dobit.<sup>38</sup>

Sljedeći grafikon prikazuje razlike među mikro, malim, srednjim i velikim poduzećima s obzirom na njihov doprinos zaposlenosti, ukupnom prihodu i izvozu u 2018. godini.



**Grafikon 1.** Ukupna zaposlenost, prihod i izvoz prema veličini poduzeća u 2018. godini

Izvor: Alpeza, M. et al. (2019) *Izvešće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, str. 16.

Mikro poduzeća ostvaruju udio od 27,2 % u ukupnoj zaposlenosti na razini Hrvatske i tim se rezultatom gotovo izjednačuju s velikim poduzećima vezano uz kategoriju zaposlenosti. Najmanje udjele ostvaruju u ukupnim prihodima (13,6 %) i ukupnom izvozu (7,1 %). U 2018. godini velika poduzeća uz udio od 27,8 % u ukupnoj zaposlenosti, ostvaruju najveće udjele u prihodima (42 %) i izvozu (47 %).

Prosječan broj zaposlenih u mikro i malim poduzećima bilježi kontinuirani trend blagog smanjenja u razdoblju od 2014. godine kada je iznosio prosječno 4,1 zaposlenika do prosječno 3,8 zaposlenika u 2018. godini. U isto vrijeme ukupni prihodi po zaposlenom u mikro i malim poduzećima kontinuirano rastu ostvarivši ukupno povećanje od 2,8 % u 2018. u odnosu na 2017. godinu te 8,8 % u odnosu na 2014. godinu.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Alpeza, M. et al. (2019) *Izvešće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, str. 16.

**Tablica 2.** Prosječan broj zaposlenih i produktivnost u mikro i malim poduzećima od 2014. do 2018. godine

| Godina | Broj mikro i malih poduzeća | Broj zaposlenih u mikro i malim poduzećima | Prosječni broj zaposlenih u mikro i malim poduzećima | Ukupan prihod (u mil. kn) | Ukupan prihod po zaposlenom (u kn) |
|--------|-----------------------------|--|--|---------------------------|------------------------------------|
| 2014.  | 102.895                     | 422.238                                    | 4,1  | 215.807                   | 511.103                            |
| 2015.  | 105.029                     | 432.934                                    | 4,1  | 226.110                   | 522.273                            |
| 2016.  | 112.809                     | 455.670                                    | 4,0  | 236.495                   | 519.005                            |
| 2017.  | 118.352                     | 472.619                                    | 4,0  | 255.691                   | 541.009                            |
| 2018.  | 129.259                     | 494.211                                    | 3,8  | 274.860                   | 556.159                            |

Izvor: Alpeza, M. et al. (2019) *Izvešće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, str. 16.

Prosječan broj zaposlenih u srednjim poduzećima stagnira u razdoblju od 2015. do 2018. godine, te se kreće između 123 i 124 prosječno zaposlena. U 2018. godini zabilježen je blagi porast ukupnog prihoda po zaposlenom u srednjim poduzećima što ukazuje na povećanje produktivnosti i konkurentnosti srednjih poduzeća (2,5 % u odnosu na prethodnu godinu).<sup>40</sup>

**Tablica 3.** Prosječan broj zaposlenih i produktivnost u srednjim poduzećima od 2014. do 2018. godine

| Godina | Broj srednjih poduzeća | Broj zaposlenih u srednjim poduzećima | Prosječni broj zaposlenih u srednjim poduzećima | Ukupan prihod (u mil. kn) | Ukupan prihod po zaposlenom (u kn) |
|--------|------------------------|---------------------------------------|---|---------------------------|------------------------------------|
| 2014.  | 1.221                  | 145.246                               | 118,9   | 112.320                   | 773.309                            |
| 2015.  | 1.192                  | 147.250                               | 123,5   | 119.100                   | 808.828                            |
| 2016.  | 1.347                  | 166.274                               | 123,4   | 141.579                   | 851.480                            |
| 2017.  | 1.400                  | 173.713                               | 124,1   | 148.281                   | 853.598                            |
| 2018.  | 1.498                  | 184.278                               | 123   | 161.166                   | 874.581                            |

Izvor: Alpeza, M. et al. (2019) *Izvešće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, str. 17.

<sup>40</sup> Ibid., str. 17.

**Tablica 4.** Prosječan broj zaposlenih i produktivnost u velikim poduzećima od 2014. do 2018. godine

| Godina | Broj velikih poduzeća | Broj zaposlenih u velikim poduzećima | Prosječni broj zaposlenih u velikim poduzećima | Ukupan prihod (u mil. kn) | Ukupan prihod po zaposlenom (u kn) |
|--------|-----------------------|--------------------------------------|--|---------------------------|------------------------------------|
| 2014.  | 354                   | 262.632                              | 741,9  | 290.663                   | 1.106.731                          |
| 2015.  | 348                   | 258.400                              | 742,5  | 294.438                   | 1.139.466                          |
| 2016.  | 327                   | 231.166                              | 706,9  | 255.035                   | 1.103.255                          |
| 2017.  | 329                   | 236.552                              | 719,0  | 274.423                   | 1.160.096                          |
| 2018.  | 360                   | 261.465                              | 726,3  | 315.134                   | 1.205.263                          |

Izvor: Alpeza, M. et al. (2019) *Izvešće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, str. 17.

Analiza prosječnog broja zaposlenih i produktivnosti u velikim poduzećima (Tablica 5), također, ukazuje na rast prosječnog broja zaposlenih u 2018. godini, te rast produktivnosti (3,9 % u odnosu na prethodnu godinu). Kao i prijašnjih godina, u 2018. godini podaci ukazuju na nižu razinu produktivnosti mikro, malih i srednjih poduzeća, u odnosu na velika poduzeća i nedovoljan kapacitet internacionalizacije malih i srednjih poduzeća i iskorištavanja potencijala jedinstvenog tržišta Europske unije, u usporedbi s velikim poduzećima.<sup>41</sup>

Iako mala i srednja poduzeća čine značajan udio (99,7 %) svih poduzeća u Hrvatskoj, sektor malog gospodarstva još uvijek nije u potpunosti iskorišten. Za daljnji razvoj malog gospodarstva nužno je postojanje, odnosno daljnje unaprjeđenje mreže infrastrukture koja omogućuje lak pristup informacijama, savjetodavnim uslugama i niz drugih specijaliziranih institucionalnih oblika potpora.

---

<sup>41</sup> Ibid., str. 17.



### 3. DRŽAVNA UPRAVA

Javna uprava je široki pojam koji osim državne uprave obuhvaća lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe, čiji je osnovni zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba. Javna uprava obavlja veliki broj zadataka iz širokog djelokruga rada, raspolaže financijskim sredstvima koja preusmjerava putem javnih politika, kreira razvojne i strategijske planove te posredno ili neposredno angažira velik broj ljudi. Stoga je važnost javne uprave u suvremenom svijetu neosporna.<sup>42</sup>

Državna uprava je sastavni dio šireg pojma javne uprave koji osim državne uprave obuhvaća lokalnu i područnu regionalnu samoupravu te javne službe, a kojima je zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba.

Javne službe u smislu Zakona o plaćama u javnim službama (NN 27/01) su javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

Ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju se zakonom. Temeljni zakonski propisi kojima se uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državne uprave su Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19) i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 93/16, 104/16, 116/18 i 127/19).<sup>43</sup>

#### 3.1. Pojam uprave

Riječ „uprava“ znači, prije svega, dvije stvari:<sup>44</sup>

1. određeni tip organizacije – upravna organizacija (npr. uprava grada, socijalno osiguranje),
2. uprava kao djelatnost – upravljanje (npr. uprava vanjskih poslova).<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Brajković, L. (2018) *Primjena koncepta „E-uprava“ u Republici Hrvatskoj*. Diplomski rad. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma „Dr. Mijo Mirković“, str. 4.

<sup>43</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *O državnoj upravi*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/705> [23. svibnja 2020.]

<sup>44</sup> Blažević, R. (2016) *Upravna znanost*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta, str. 13.

<sup>45</sup> Izraz „upravljanje“/“upravljati“ označava djelatnost koordinacije, vođenja i usmjeravanja upravnih organizacija. Dakle, njegovo je značenje uže od izraza „uprava“ u smislu cjelokupne upravne djelatnosti (npr. poslovima

U potonjem slučaju radi se o nazivu za djelatnost povezivanja svih poslova što ih neka država obavlja kako bi održavala kontakte s drugim subjektima međunarodnog prava. Treba, dakle, razlikovati *organizacijski* i *funkcionalni* pojam uprave. Upravna organizacija takva je organizacija u kojoj ljudi obavljaju javne poslove na temelju trajne podjele dužnosti i ovlasti kao svoje stalno zanimanje.<sup>46</sup>

Tri su značajke upravne organizacije: javni poslovi, trajna podjela dužnosti i ovlasti i profesionalizam njenih članova. Navedena obilježja/atributi pomažu da upravne organizacije razgraničimo od drugih organizacija. Upravna organizacija obavlja poslove koji imaju javni, a ne privatni karakter. Neke poslove smatramo javnim, ako su to poslovi koje vlastodršci ili politička tijela smatraju da ih treba obavljati, a iz bilo kojeg ih razloga ne obavljaju pojedinci svaki za sebe. No, irelevantno je može li neki posao pojedinac sam obaviti ili ne. Bitno je mišljenje relevantne skupine u zajednici ovlaštene donositi ključne političke, dakle interesne odluke.

### 3.2. Razvoj javne uprave kroz povijest

U počecima razvitka buržoaske države i tijekom ere liberalnog kapitalizma (kraj 18. i početak 19. stoljeća) u politici je prevladavao ideal minimalne države, takozvane *noćobdijске државе*, s maksimumom „*najbolja je vlada koja najmanje vlada*“. Prema toj koncepciji država se ne smije miješati u život građana, već jedino treba štititi njihovo privatno vlasništvo i slobodu. U tom smislu država ima tri zadaće: a) brinuti se za sigurnost građana, b) jamčiti poštovanje njihovih političkih prava i c) osiguravati poštovanje prava tržišne utakmice. Djelokrug države svodi se na pet klasičnih resora uprave kao vlasti:<sup>47</sup>

- vojska
- diplomacija (vanjski poslovi)
- policija (unutarnji poslovi)
- pravosuđe
- financije.

---

zdravstva upravlja „savjet za narodno zdravlje“). S druge strane, i širi, jer ne obuhvaća samo djelatnost upravnih organizacija, već i drugih institucija poput predstavničkih tijela i skupova građana.

<sup>46</sup> Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. 12. izd. Zagreb: Školska knjiga, str. 33.

<sup>47</sup> Antić, T. (2019) *Javno pravo i javna uprava: organizacija države, organizacija države, državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, upravni postupak i upravni spor*. Zaprješić: Veleučilište s pravom javnosti Baltazar, str. 29.

Krug javnih poslova tijekom povijesnog razvoja se širi. U agrarnim zajednicama mnoge poslove obavljao je pojedinac, odnosno obitelj u vlastitoj režiji. Neki su od tih poslova biti, npr. kopanje bunara, socijalizacija najmlađih članova obitelji, liječenje, odvoz smeća, opskrba energijom.<sup>48</sup> U modernom društvu, navedene i mnogobrojne druge poslove obavljaju posebne organizacije koje se nalaze u sklopu javne uprave. Moderna država u industrijskom i urbanom društvu preuzela je na sebe organizaciju i obavljanje niza djelatnosti. One su zadovoljavale potrebe i interese ljudi, nikle su iz novih situacija u koje su ljude doveli industrijski način proizvodnje i gradski tip naselja. U agrarnim (tradicionalnim) zajednicama takvih potreba i interesa ili uopće nije bilo, ili ih je svako kućanstvo zadovoljavalo svojim vlastitim snagama. Izgradnja i održavanje cesta i putova te sve složenijeg sistema transporta i komunikacija, opskrba raznim oblicima energije, stvaranje financiranja obrazovnih institucija, javnog zdravstva, opskrba pitkom vodom, odvod otpadnih voda i zbrinjavanje otpada, čišćenje i osvjetljivanje javnih površina, zaštita ljudi na industrijskom radu, nadzor nad građenjem u gradovima, različite službe prikupljanja informacija i njihovo stavljanje na raspolaganje građanima te sve dulja lista aktivnosti od javnog interesa „pale“ su državi i organizacijama u sklopu šireg javnog sektora. Postale su javne službe.<sup>49</sup>

Snažan razvitak tehnike i tehnologije u 19. stoljeću doveo je do industrijske revolucije i razvitka velikih gradova i industrijskih centara, što je dalje dovelo do potrebe proširenja funkcija države, odnosno do promjene karaktera i djelokruga rada njezine uprave. Država sve manje primjenjuje političku vlast u smislu neposredne prisile građana, a sve više počinje provoditi vlast i političku upravu nad stanovništvom obavljanjem određenih službi kojima je cilj zadovoljavanje određenih potreba stanovništva, kao što su poslovi u djelatnosti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite i sličnim društvenim djelatnostima, ali i poslovi u nekim tehničkim službama, primjerice željezničkom prometu, poštansko-telefonskim uslugama, na radiju ili televiziji te u različitim komunalnim djelatnostima.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Riječ je o odnosu između nadređenog i podređenog subjekta, dakle, između „subjekata od kojih jedan ima veću pravnu vrijednost od drugoga“. Paradigmatičan je javnopravni odnos onaj između države i podanika. Veća pravna vrijednost koja državi pripada u donosu na podanike sastoji se u tomu da pravni poredak ljudima koji se kvalificiraju kao državni organi (ili bar nekima među njima), tzv. organima vlasti, priznaje sposobnost da obvezuju podanike jednostranim očitovanjem volje. Primjer je javnopravnog odnosa upravna zapovijed, pojedinačna norma koju donosi upravni organ. Njome se adresat norme pravno obvezuje na ponašanje u skladu s tom zapovijedi. S druge strane, privatnopravni odnos poput ugovora znači pojedinačnu normu koja je stvorena ugovorom. A njome se obje strane obvezuju na neko uzajamno ponašanje. Dok subjekti u potonjem slučaju sudjeluju u stvaranju obvezujuće norme, subjekt koji se obvezuje u slučaju javnopravne upravne zapovijedi nema udjela u stvaranju obvezujuće norme. U tomu je bitna razlika između javnog i privatnog prava.

<sup>49</sup> Blažević, R. (2016) *Upravna znanost*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta, str. 14.

<sup>50</sup> Antić, T. (2019) *Javno pravo i javna uprava: organizacija države, organizacija države, državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, upravni postupak i upravni spor*. Zaprješić: Veleučilište s pravom javnosti Baltazar, str. 29.

Razvitkom državne uprave i lokalne samouprave, uz istodobni razvitka javnih službi, postupno je nastao vrlo opsežan i složen sustav javne uprave, koji se u novije vrijeme, osobito pod utjecajem novoga javnog menadžmenta, unutar sebe toliko diferencirao, razgranao i na mnogobrojne načine povezao s nedržavnim, civilnim i privatnim sektorom da se govori o posebnom javnom sektoru.<sup>51</sup>

Javni sektor u širem smislu obuhvaća sve razine vlasti i uprave (državnu, regionalnu/pokrajinsku/kotarsku/okružnu, lokalnu) i tzv. javne službe (različite djelatnosti kojima se zadovoljavaju opće potrebe, odnosno koje su od javnog interesa). U tom se smislu javni sektor može odrediti kao skup tijela i organizacija vlasti i uprave te drugih državnih i nedržavnih organizacija koje obavljaju društvene poslove, a nalaze se pod posebnim režimom pravne regulacije i kontrole te (izravno ili posredno) javnog financiranja. U stručnoj literaturi, međutim, pojam javni sektor uglavnom se koristi u užem smislu i podrazumijeva samo javne službe te obuhvaća organizacije koje obavljaju niz različitih poslova kojima se zadovoljavaju potrebe i interesi građana.<sup>52</sup>

### **3.3. Struktura hrvatskog javnog sektora i ustrojstvo državne uprave**

U skladu s definicijom javnog sektora koju je iznio Međunarodni monetarni fond, hrvatski javni sektor sastoji se od dvaju dijelova – opće države i javnih poduzeća (društava).

Opću državu u Hrvatskoj čine tri razine vlasti:

1. središnja država (proračunski korisnici i izvanproračunski fondovi),
2. regionalne vlasti (županije i njihovi izvanproračunski korisnici) i
3. lokalne vlasti (općine i gradovi i njihovi izvanproračunski korisnici).

Javna poduzeća obavljaju različite državne poslove i izvršavaju financijske transakcije na zahtjev državnih jedinica kao njihovih vlasnika. Njihovo je poslovanje obično uređeno zakonima vezanim za obavljanje djelatnosti (primjerice zakonom o šumama, vodama i dr.). Riječ je o konceptu koji sjedinjuje elemente javnosti s jedne i tržišnosti s druge strane.<sup>53</sup>

---

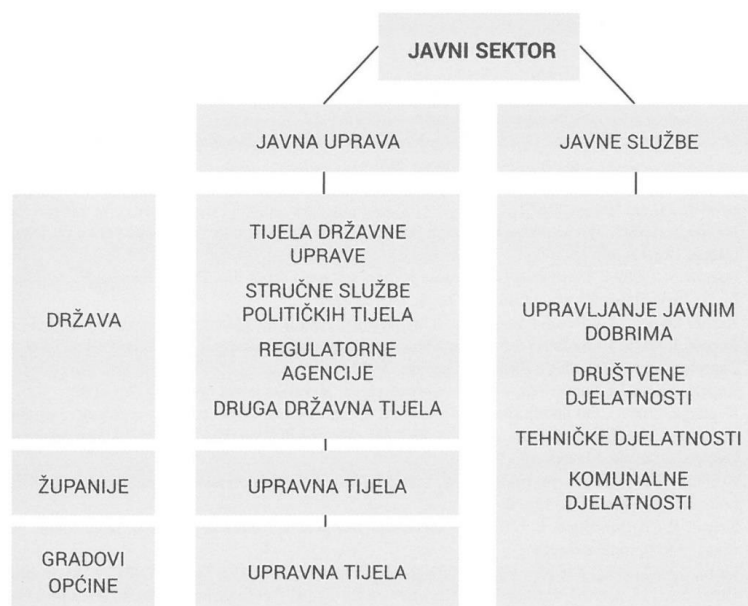
<sup>51</sup> Ibid., str. 31.

<sup>52</sup> U prvo vrijeme javnim sektorom smatrale su se samo državne službe, odnosno državna uprava i bio je pozicioniran kao suprotnost privatnom sektoru. Danas se, međutim, u užem značenju javnih službi prefiks *javni* konfrontira pojmovima *državni* i *privatni* te se pozicionira kao *treći sektor*.

<sup>53</sup> Bratić, V. et al. (2010) *Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru – istraživački projekt*. Zagreb: Institut za javne financije, str. 13-14, 27. Dostupno na: <http://www.nsz.hr/datoteke/09-10/Analiza%20sustava%20zaposlenih.pdf> [23. svibnja 2020.]

S upravnopravnog aspekta ukupni se hrvatski javni sektor sastoji od javne uprave i javnih službi. Oba dijela organizirana su na državnoj, županijskoj i lokalnoj razini. Javnu upravu na državnoj razini čine tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama), a u širem smislu tu se još mogu ubrojiti i stručne službe političkih tijela (Hrvatskoga sabora, predsjednika Republike, Vlade Republike Hrvatske), druga državna tijela (Hrvatska narodna banka, Državni ured za reviziju, povjerenik za informiranje, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost i dr.), kao i regulatorne agencije (Hrvatska energetska regulatorna agencija – HERA, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti – HAKOM, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja – AZTN i dr.). Na nižim razinama javnu upravu čine županijska, gradska i općinska upravna tijela (službe i odjeli). Javne službe čine ustanove, trgovačka društva i drugi subjekti koji obavljaju različite djelatnosti i poslove kojima pružaju usluge od javnog odnosno društvenog interesa u područjima upravljanja javnim dobrima, društvenim djelatnostima, komunalnim djelatnostima i određenim tehničkim djelatnostima.<sup>54</sup>

Navedena struktura hrvatskoga javnog sektora grafički je prikazana na sljedećoj slici:

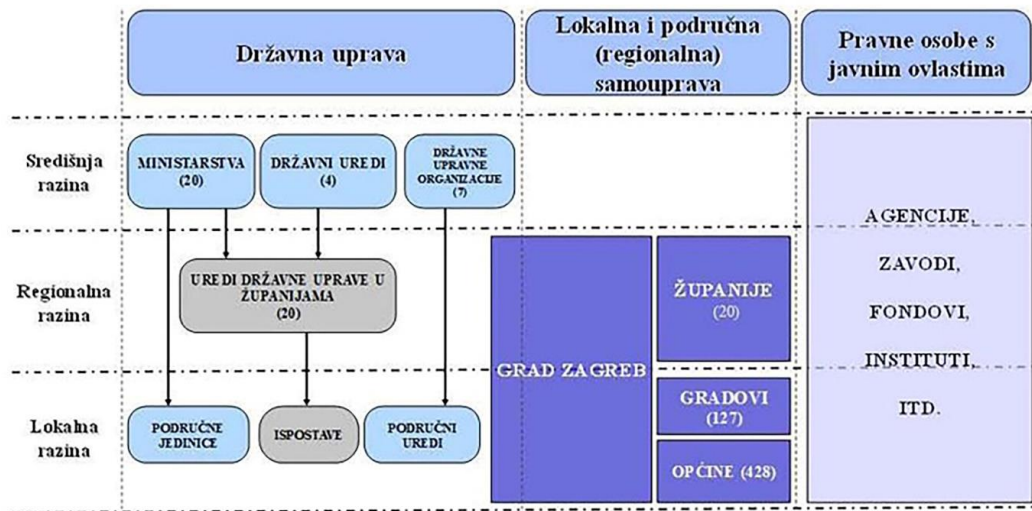


**Slika 1.** Struktura hrvatskog javnog sektora

Izvor: Antić, T. (2019) *Javno pravo i javna uprava: organizacija države, organizacija države, državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, upravni postupak i upravni spor*. Zaprešić: Veleučilište s pravom javnosti Baltazar, str. 51.

<sup>54</sup> Antić, T. (2019) *Javno pravo i javna uprava: organizacija države, organizacija države, državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, upravni postupak i upravni spor*. Zaprešić: Veleučilište s pravom javnosti Baltazar, str. 50-51.

## Javna uprava u Republici Hrvatskoj



**Slika 2.** Shematski prikaz javne uprave u Republici Hrvatskoj

Izvor: Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave (2015) *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20 teme//Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20do%202020%20godine.pdf> [28. svibnja 2020.]

Tijela državne uprave obavljaju poslove državne uprave. Poslovi državne uprave jesu: neposredna provedba zakona, donošenje propisa (pravilnik, naredba, naputak) za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi (npr. praćenje stanja, izrada nacрта prijedloga propisa). Dakle, klasifikacija poslova državne uprave izvršena je po obliku. Za obavljanje zakonom određenih poslova državne uprave u županiji, gradu i općini mogu se osnivati područne jedinice (tzv. terenski organi) ministarstava (npr. porezne uprave i ispostave, carinarnice, uredi za obranu) i državnih upravnih organizacija. Njihovi voditelji imenuju se javnim natječajem. Poslove državne uprave obavljaju državni službenici koji se primaju u državnu službu na temelju javnog natječaja. Pomoćno-tehničke i ostale poslove (npr. poslovi vozača, domara, telefonista, kuhara, portira, čišćenja radnih prostorija) obavljaju namještenici. Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika u tijelima državne uprave uređuje se Zakonom o državnim službenicima.<sup>55</sup>

Tijela državne uprave, neposredno primjenjujući zakone i druge propise, rješavaju u upravnim stvarima (donose rješenja u upravnom postupku), vode propisane evidencije i na temelju njih građanima izdaju uvjerenja i druge potvrde. Ministri, predstojnici državnih ureda

<sup>55</sup> Blažević, R. (2016) *Upravna znanost*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta, str. 274.

i ravnateljima državnih upravnih organizacija donose pravilnike, naredbe i naputke za provedbu zakona i drugih propisa, dakako kad su na to zakonom izrijekom ovlašteni. Pravilnikom se potanje razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene. Primjerice, pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuje se broj potrebnih državnih službenika i namještenika s naznakom njihovih osnovnih poslova i zadaća te njihove ovlasti i odgovornosti.<sup>56</sup> Pravilnik o unutarnjem redu donose ministar i ravnatelj državne upravne organizacije. Naredbom se naređuje ili zabranjuje određeno postupanje.<sup>57</sup> Naputkom se propisuje način rada u tijelima državne uprave.<sup>58</sup> Tijela državne uprave ovlaštena su provoditi upravni nadzor<sup>59</sup>, inspekcijski nadzor<sup>60</sup> te druge upravne i stručne poslove.<sup>61</sup>

Zakonom o sustavu državne uprave (članak 4., stavak 2.)<sup>62</sup> je propisano da su tijela državne uprave su:<sup>63</sup>

- ministarstva
- državne upravne organizacije

## Ministarstva

Ministarstva se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u pravilu u više upravnih područja. U sastavu ministarstva ustrojavaju se najmanje dvije upravne organizacije.

Upravne organizacije u sastavu ministarstava ustrojavaju se u pravilu kao:

- uprave, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavlja provedba državne politike, neposredna provedba zakona i upravni nadzor, s određenim stupnjem samostalnosti u radu;

---

<sup>56</sup> Možemo navesti i pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta, pravilnik o plaćama zaposlenika, Pravilnik o zaštiti ptica, Pravilnik o zaštiti prstaca, itd.

<sup>57</sup> Primjerice, Naredba o vremenu otvorenosti aerodroma za javni zračni promet (NN 119/99), Naredba o povećanom odstrjelu lisica (NN 119/99).

<sup>58</sup> Blažević, R. (2016) *Upravna znanost*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta, str. 274-275.

<sup>59</sup> nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenesenim im poslovima državne uprave

<sup>60</sup> provodi se izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima

<sup>61</sup> Ibid., str. 276.

<sup>62</sup> Narodne novine (2019) *Zakon o sustavu državne uprave*. NN 66/2019.

<sup>63</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *Ustrojstvo državne uprave*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/ustrojstvo-drzavne-uprave-i-struktura-upravljanja/706> [23. svibnja 2020.]

- zavodi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju stručno-analitički poslovi koji zahtijevaju viši stupanj samostalnosti te posebne uvjete i načine rada unutar ministarstva;
- inspektorati, za inspekcijski nadzor u jednom ili više upravnih područja, s višim stupnjem samostalnosti u radu

Posebnim zakonom mogu se u sastavu ministarstva ustrojiti ravnateljstva, uredi i druge upravne organizacije s posebnim ustrojstvom, načinom rada i stupnjem samostalnosti, radi obavljanja poslova zaštite pravnog poretka, života i opće sigurnosti i drugih poslova od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku ili poslova državne uprave i drugih poslova čije je obavljanje nužno za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije.<sup>64</sup>

Ministarstva u Republici Hrvatskoj su sljedeća:<sup>65</sup>

1. Ministarstvo financija
2. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava
3. Ministarstvo obrane
4. Ministarstvo znanosti i obrazovanja
5. Ministarstvo turizma
6. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
7. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
8. Ministarstvo poljoprivrede
9. Ministarstvo unutarnjih poslova
10. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta
11. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
12. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku
13. Ministarstvo uprave
14. Ministarstvo zdravstva
15. Ministarstvo pravosuđa
16. Ministarstvo hrvatskih branitelja
17. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova europske unije
18. Ministarstvo državne imovine
19. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
20. Ministarstvo kulture

---

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> *Ministarstva i državna tijela*. Središnji državni portal. Dostupno na: <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58> [24. svibnja 2020.]



S obzirom na to da će u sljedećem poglavlju ovog rada biti detaljno obrađena usluga ePorezna, u nastavku će se iznijeti djelokrug rada Ministarstva financija.

Ministarstvo financija odgovorno je za pripremu i provođenje vladine fiskalne politike. Njegovi su ciljevi pridonositi stabilnom rastu gospodarstva, povećanju prosperiteta, te kvalitete života i zaposlenosti za sve hrvatske građane. Jedan od najvažnijih poslova Ministarstva je priprema državnog proračuna, te upravljanje proračunskim prihodima i rashodima, odnosno novcem poreznih obveznika.<sup>66</sup>

Ministarstvo financija obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na:<sup>67</sup>

- analize i prognoze makroekonomskih kretanja koje su temelj za utvrđivanje ekonomske i fiskalne politike i izradu konsolidiranog proračuna države;
- izradu osnova za financiranje javnih potreba i nacrt državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika te lokalnih proračuna;
- konsolidaciju proračuna, izradu prijedloga sustava financiranja javnih potreba i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- izvršavanje državnog proračuna;
- planiranje likvidnosti državnog proračuna;
- upravljanje financijskim tijekovima;
- proračunski nadzor;
- razvoj sustava proračunskog računovodstva i financijskog izvještavanja,
- vođenje glavne knjige državne riznice i sastavljanje konsolidiranih financijskih izvještaja proračuna Republike Hrvatske;
- upravljanje proračunskim ulaganjima, izradu izvješća o kratkoročnim financijskim potrebama, praćenje bilance prihoda, rashoda i gotovinskih sredstava, registrira neposredne i uvjetne obveze po javnom dugu, ugovara kreditna zaduženja i provodi postupak izdavanja vrijednosnih papira na domaćem i inozemnom tržištu sukladno utvrđenom računu financiranja državnog proračuna, upravlja portfeljem javnog duga;
- pripremu nacrtu zakonskih i drugih propisa te osnove za vođenje pregovora iz područja financijskih odnosa s inozemstvom što proizlazi iz multilateralne i bila-

---

<sup>66</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo financija. *O Ministarstvu*. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/o-ministarstvu/9> [24. svibnja 2020.]

<sup>67</sup> Ibid.

- teralne te kreditne suradnje s međunarodnim i regionalnim financijskim institucijama, inozemnim vladama i poslovnim bankama; operativne poslove u vezi sa članstvom Republike Hrvatske u međunarodnim financijskim organizacijama;
- prikupljanje i obradu podataka o štetama nastalim uslijed djelovanja elementarnih nepogoda;
  - vođenje registra koncesija;
  - razvoj, unapređenje i koordinaciju sustava politike koncesija;
  - davanje prijedloga i mjera za unapređenje sustava koncesija;
  - nadzor nad provedbom Zakona o koncesijama;
  - sudjeluje u procedurama i analizira prijedloge različitih koncesijskih i modela javno-privatnog partnerstva, davanje prijedloga i mišljenja na prijedloge ugovora o javno-privatnom partnerstvu s osnove proračunskih rizika, ocjene projekata i procjenu rizika u području javno-privatnog partnerstva iz djelokruga Ministarstva i u skladu s procedurama izrade i realizacije projekta javno-privatnog partnerstva, davanje prijedloga i mišljenja za poboljšanje i unapređenje sustava javno-privatnog partnerstva iz djelokruga Ministarstva;
  - praćenje poslovanja društava od posebnoga državnog interesa;
  - izradu analiza u postupcima restrukturiranja poduzeća;
  - praćenje i analizu državnih potpora, unapređenje sustava projiciranja i intenziteta dodjele državnih potpora;
  - izradu analiza i praćenje ekonomskih kretanja iz područja financijskog sustava, predlaganje i provođenje mjera za unapređenje sustava kreditnih institucija i osiguranja depozita, sustava osiguranja, sustava tržišta kapitala, investicijskih fondova i zaštite ulagatelja, platnih sustava i sustava nadzora financijskih institucija, nadzor financijskih institucija sukladno zakonskim ovlastima;
  - porezni sustav i poreznu politiku, carinski sustav i politiku carinske i izvancarinske zaštite, nadzor i inspeksijske poslove u području poreza, carina i drugih javnih prihoda, deviznog i vanjskotrgovinskog poslovanja, priređivanja igara na sreću i nagradnih igara;
  - poduzimanje mjera za sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma; izgradnju i održavanje graničnih prijelaza.

Pored navedenog, Ministarstvo obavlja i upravne i stručne poslove koji se odnose na uspostavu i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, na državnoj i lokalnim

razinama. Ministarstvo obavlja poslove financijskog upravljanja u okviru decentraliziranog sustava provedbe pomoći Europske zajednice u Republici Hrvatskoj, ali i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost posebnim zakonom.<sup>68</sup>

### **Državne upravne organizacije**

Državne upravne organizacije ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave i drugih poslova čije obavljanje zahtijeva osobitu samostalnost u radu ili primjenu posebnih uvjeta i načina rada ili je nužno za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije. U pravilu se ustrojavaju kao: središnji državni uredi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se obavljaju poslovi državne uprave od posebnog značenja za učinkovitiji rad Vlade, državne uprave, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju poslovi neposredne provedbe zakona, državni zavodi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju stručno-analitički poslovi koje je nužno obavljati u okviru državne uprave.

Posebnim zakonom mogu se ustrojiti državni inspektorati, za inspekcijski nadzor u više upravnih područja, te državna ravnateljstva, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju poslovi zaštite pravnog poretka, života i opće sigurnosti i drugi poslovi od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku, kao i druge državne upravne organizacije s posebnim nazivima, ustrojstvom i načinom rada.<sup>69</sup>

Državne i upravne organizacije u Republici Hrvatskoj su sljedeće:<sup>70</sup>

1. Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske
2. Središnji državni ured za šport
3. Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
4. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
5. Središnji državni ured za središnju javnu nabavu
6. Državni inspektorat
7. Državni zavod za mjeriteljstvo
8. Državna geodetska uprava
9. Središnji državni ured za vatrogastvo

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *Ustrojstvo državne uprave*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/ustrojstvo-drzavne-uprave-i-struktura-upravljanja/706> [23. svibnja 2020.]

<sup>70</sup> Središnji državni portal. *Ministarstva i državna tijela*. Dostupno na: <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58> [24. svibnja 2020.]

10. Državni hidrometeorološki zavod
11. Državni zavod za intelektualno vlasništvo
12. Državni zavod za statistiku

### 3.4. Državni službenici i namještenici

Poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici.

Državni službenici su osobe koje kao redovno zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga državnih tijela koji je utvrđen Ustavom, zakonom ili drugim propisom donesenim temeljem zakona. Državni službenici su i osobe koje obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove.

Namještenici su osobe koje obavljaju pomoćno-tehničke i ostale poslove čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.

Radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca, jedinstvena pravila koja reguliraju prijam u državnu službu, klasifikaciju radnih mjesta državnih službenika, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, napredovanje u službi kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika te određena pitanja od značaja za uređivanje i ostvarivanje prava, obveza i odgovornosti namještenika uređena su Zakonom o državnim službenicima.<sup>71</sup>

Prava, obveze i odgovornost državnih službenika uređuje se zakonom i na temelju zakona donesenih propisa. Zakon o državnim službenicima temeljni je propis kojim se regulira status državnih službenika. Navedeni Zakon regulira temeljne institute službeničkog sustava, koji su detaljnije uređeni uredbama Vlade Republike Hrvatske i drugim provedbenim propisima. Na pitanja koja nisu uređena Zakonom o državnim službenicima ili drugim zakonom, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona ili kolektivnim ugovorima, primjenjuju se opći propisi o radu.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *Državni službenici i namještenici*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicke-odnose/drzavni-sluzbenici-i-namjestenici/779> [28. svibnja 2020.]

<sup>72</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicki-sustav/drzavni-sluzbenici-i-namjestenici/prava-obveze-i-odgovornosti-drzavnih-sluzbenika/780> [28. svibnja 2020.]

## **Odgovornost državnih službenika i namještenika**

Državni službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom.

Povrede službene dužnosti mogu biti lake i teške. O lakim povredama službene dužnosti odlučuje čelnik tijela, ako posebnim zakonom za službenike pojedinih državnih tijela nije drukčije određeno. O teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje službenički sud, a u drugom stupnju viši službenički sud, ako posebnim zakonom za službenike pojedinih državnih tijela nije drukčije određeno.<sup>73</sup>

## **Ocjenjivanje državnih službenika i namještenika**

Svrha ocjenjivanja<sup>74</sup> državnih službenika je poticanje državnih službenika na kvalitetno i učinkovito izvršavanje službenih zadaća, poštivanje službene dužnosti i osobno ponašanje u skladu s Etičkim kodeksom državnih službenika te utvrđivanje njihovog doprinosa u obavljanju poslova kao kriterija za nagrađivanje i napredovanje u državnoj službi. Na ocjenjivanje namještenika odgovarajuće se primjenjuju odredbe o ocjenjivanju državnih službenika. Opisi ocjena utvrđeni su u Zakonu o državnim službenicima. Kriteriji i postupak ocjenjivanja uređeni su Uredbom o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika.<sup>75</sup>

Prema Tadiću<sup>76</sup>, upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj upravi karakteriziraju dvije posebnosti. Prva proizlazi iz činjenice da se rad državnih službenika ne smatra samo poslom, kako je to svojstveno privatnom sektoru, već i dužnošću. Na ovo se nastavlja druga posebnost upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi. Naime, u privatnom sektoru je imperativ ostvarenje profita, zbog čega se ljudski kapital tretira kao alat za ostvarenje tog cilja. Budući da državna uprava svoje funkcioniranje temelji i na općim interesima, od njezinih zaposlenika očekuje se djelovanje u skladu s društvenim potrebama i vrijednostima.

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Državni službenici mogu biti ocijenjeni ocjenama: „Izuzetan“, „Primjeran“, „Uspješan“, „Zadovoljava“ i „Ne zadovoljava“. Namještenici mogu biti ocijenjeni ocjenama: „Primjeran“, „Uspješan“, „Zadovoljava“ i „Ne zadovoljava“.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Tadić, J. (2015) Razvoj ljudskih potencijala u državnoj upravi Republike Hrvatske. *Policija i sigurnost*, 24 (4), str. 365-376.

Zoretić i Buterin<sup>77</sup> smatraju da se djelotvornost i ekonomičnost javne uprave u Republici Hrvatskoj može poboljšati primjenom kompetencijskog modela, kojeg je u okviru projekta *Twinning light IPA 2010 Potpora jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencijskog okvira u državnoj službi* razvilo Ministarstvo uprave u suradnji s Nizozemskim institutom za javne financije. Autori smatraju da je racionalizaciju državne uprave moguće započeti uvođenjem centralizirane i standardizirane procjene kompetencija ljudskih potencijala. Na taj način ne bi se samo osiguralo ekonomično upravljanje ljudskim potencijalima, već i razvoj karijere sukladan s organizacijskim ciljevima.<sup>78</sup>

### 3.5. Stanje i perspektive u razvoju hrvatske državne uprave

Jedna od tendencija u razvoju uprave jest tendencija prema informatizaciji.<sup>79</sup> Ona je posljedica povećanja informacija i znanja u društvu te tehnološkog razvoja, posebno uzimajući u obzir informacijsko-komunikacijske tehnologije. S obzirom na informatizaciju uprave, koristi se pojam elektronička uprava (e-uprava), a označava korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije radi povećanja ekonomičnosti, efikasnosti i kvalitete upravnih usluga s jedne strane, te povećanje transparentnosti i odgovornosti s druge. E-uprava djeluje u odnosima:<sup>80</sup>

- a) između uprave i građana (*government-to-citizens*, G2C)
- b) između uprave i privatnog sektora (*government-to-business*, G2B)
- c) između uprave i tijela jedinica lokalne i područne samouprave te drugih državnih organa i institucija (*government-to-government*, G2G)
- d) između uprave i njezinih službenika (*government-to-employees*, G2E)
- e) između uprave i korisnika drugih država

Pojam e-uprava je u općoj upotrebi od početka 2000-ih, ali pojava se razvija još od sredine 1980-ih. Razvoj e-uprave je posljedica interakcije tri razdvojena procesa društveno-ekonomskog razvoja. Prvi je tehnološka evolucija. Ona proizlazi iz značajne činjenice širenja kompjutorske i

---

<sup>77</sup> Zoretić, G., Buterin, D. (2016) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 4 (1), str. 159-170.

<sup>78</sup> Bertović, N. (2017) *Analiza upravljanja tehnološkim promjenama u tijelima državne uprave Republike Hrvatske*. Doktorska disertacija. Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku, str. 22.

<sup>79</sup> Koprić, I. et al. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta, str. 36.

<sup>80</sup> Kos, I. (2017) E-uprava. *Pravnik (Zagreb)*, 51, 1 (102), str. 83-98.

telekomunikacijske opreme kao što su osobna računala, a što je pratio i razvoj interneta i usluga, osobito e-maila i World Wide Web-a. Drugi proces jest promjena u menadžmentu pod sve većim utjecajem informacijsko-komunikacijskih tehnologija. Uvode se prakse privatnog sektora, fokus je na rezultatima te privatni i neprofitni sektor postaje partner vlasti kao alternativa pružanju javnih usluga. Treći proces označava promjenu u pristupu uprave i političara koji vide u novim tehnologijama koristi u pogledu ušteda i veće efikasnosti te približavanja uprave građanima.<sup>81</sup>

Razvoj e-uprave korištenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije u mnogočemu mijenja ulogu i aktivnosti same uprave. Prvo, mijenja odnos prema ekonomiji i društvu usmjeravajući se prema inovacijama i ekonomiji baziranoj na znanju (*knowledge-based-economy*); informacije postaju resurs, a tehnologija način kreiranja tog resursa. Drugo, e-uprava mijenja koncepciju legitimiteta i odnosa s građanima, uvodeći mogućnosti e-demokracije i donošenja odluka putem novih tehnologija, kao što je e-glasovanje ili *online* savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Treća promjena vezana je za odnose između državnih institucija, gdje informacijsko-komunikacijske tehnologije stvaraju međusobnu povezanost organizacija i potrebu za novim vještinama i novim administrativnim procedurama. Četvrto, mijenja se odnos države u međunarodnom okruženju jer usluge države postaju eksteritorijalne, dostupne i građanima drugih država.<sup>82</sup>

Faze razvoja e-uprave možemo podijeliti u sljedeće četiri kategorije:

- Faza 0 – Nema informacija – informacije i usluge nisu dostupne na internetu, e-uprava ne postoji;
- Faza 1 – Informacija – na internetu je omogućena samo informacija o načinu ostvarivanja usluga, uključujući opis postupka i uvjete, pravni okvir i slično;
- Faza 2 – Jednosmjerna interakcija – mogućnost djelomičnog ostvarivanja usluga putem formulara u elektroničkom obliku za pohranjivanje na računalu ili mogućnost djelomične usluge *online*;
- Faza 3 – Dvosmjerna interakcija – djelomično ostvarivanje usluge putem interaktivnog ispunjavanja formulara i prijave uz autentifikaciju, ali finalizacija usluge je i dalje moguća samo u fizičkom obliku;
- Faza 4 – Transakcija – cijela usluga je dostupna *online*, bez potrebe da se dio usluge ostvari u fizičkom smislu.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Ibid., str. 83-98.

<sup>82</sup> Ibid., str. 83-98.

<sup>83</sup> Vrček, N., Musa, A. (2016) E-uprava u Hrvatskoj: Izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu. U: *Uprava u digitalno doba: Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*, str. 13-14.

Informacijsko-komunikacijske tehnologije zahtijevaju novu koncepciju javne uprave: informaciji se pristupa kao javnom resursu, nužne su posebne vještine te organizacijska kultura zaposlenika, proaktivno djelovanje uz orijentaciju na korisnika, smanjivanje hijerarhičnosti sustava te razvoj mrežnih struktura i međusobna povezanost, sve to praćeno intenzivnom koordinacijom. Stoga su države koje obilježava manjkavost upravnog sustava u pogledu strateškog pristupa, koordinacije, organizacijske kulture i profesionalizma u teškoj situaciji u primjeni e-uprave.

E-uprava utječe na metode rada i strukturu same uprave. Promjene u metodi rada gledaju se kroz povećanje efikasnosti, ekonomičnosti te kvalitete usluge. Isto je omogućeno novim tehnološkim i softverskim rješenjima te prikupljanjem i obradom velike količine podataka u kratkom vremenu. Istraživanje provedeno na primjeru Gane pokazalo je da uvođenje e-carine (e-Customs System in Ghana – GCNet) u prvih 18 mjeseci korištenja povećalo carinske prihode za 49 % te smanjilo rokove čekanja s tri tjedna na 2 dana. Također, primjer je i sustava e-nabave u Brazilu, čija je implementacija koštala 1,6 milijuna dolara, a uspjela uštedjeti 106 milijuna dolara samo u 2004. godini kao posljedica veće efikasnosti i nižih cijena nabave dobara i usluga. Primjer značajnih ušteda nalazimo i u Ujedinjenom Kraljevstvu gdje je Government Digital Service objavio da je u 2015. na temelju digitalizacije i novih tehnologija u godini 2014./2015. uštedjela 1,7 milijardi funti, a zbrojeno s prethodne dvije godine, ukupan iznos uštede je veći od 3,5 milijardi funti.

E-uprava postavlja i nove zadatke kao što je razvoj znanja i vještina samih službenika kako bi mogli koristiti nove tehnologije, ali isto tako izazov državi da osigura svim građanima jednak pristup internetu i ostaloj tehnologiji kako bi se smanjio digitalni jaz.<sup>84</sup> Također, utječe i na strukturu same uprave. Ona briše tradicionalne granice među upravnim organizacijama povezujući organizacije i službenike kroz mreže timova i koordinirano upravljanje bazama podataka kao što je uspostavljanje jedinstvenih upravnih mjesta (one stop shop). Suradnjom između organizacija uprava prema korisnicima nastupa jedinstveno, pružajući brze i efikasne usluge.<sup>85</sup>

Razvoj e-uprave omogućava veću razinu javnosti uprave. Javnost uprave se smatra jednim od najvažnijih instrumenata kojim se jača položaj građana u odnosu na samu upravu, a manifestira se kroz transparentnost i otvorenost. Transparentnost označava potpuni uvid u organizaciju, rad i odluke kroz samostalnu objavu ili na zahtjev građana i drugih subjekata. Otvorenost podrazumijeva dvosmjernu komunikaciju, tako da građani mogu dati svoje mišljenje i stavove o radu uprave. Trend prema transparentnosti i otvorenosti posebno je uzeo zamah

---

<sup>84</sup> Koprić, I. et al. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta, str. 36.

<sup>85</sup> Ibid., str. 37.



razvojem informacijsko-komunikacijskih tehnologija, čime je velika količina informacija postala dostupna velikom broju korisnika. Objavljivanjem različitih podataka putem interneta omogućuje se građanima lakši pristup informacijama o radu, funkcioniranju ili rezultatima rada uprave. Na taj način građani mogu kontrolirati rad uprave kao i upozoravati na nepravilnosti te preventivno onemogućiti zloupotrebe sustava. Istraživanje provedeno u Indiji pokazalo je da se broj korisnika e-usluga koji daju mito, kako bi ubrzali procese unutar tradicionalnih procedura, kao i učestalost davanja mita javnim službenicima – smanjio. Nadalje, gledajući indijsku saveznu državu Karnataku, uvođenjem e-uprave unutar sustava zemljišnih prijava smanjila se količina mita otprilike za 18 milijuna dolara.<sup>86</sup>

Također, e-uprava omogućuje i dostupnost različitih podataka iz javnih evidencija, koje uprava izrađuje temeljem svojih javnih ovlasti, i za ponovnu upotrebu u komercijalne ili nekomercijalne svrhe (otvoreni podaci).<sup>38</sup> Primjer je web stranica Metaregistra koja daje popis javnih registara Republike Hrvatske uz kratke opise (kada je uspostavljen, u kojem se obliku vodi – pismeno i/ili elektronički, na kojem se pravnom propisu temelji...). Ipak, web stranica Metaregistra ne omogućava poveznice da se direktno pristupa *online* registrima (npr. registru birača ili registru udruga), a i neki od navedenih registara sami po sebi nemaju mogućnost *online* pristupa iako su navedeni kao javni te se vode u elektroničkom obliku (npr. Registar dodatka prehrani).<sup>87</sup>

Govoreći o stanju u pogledu digitalizacije javne uprave u Hrvatskoj te polazeći od važnosti modernizacije javne uprave, Hrvatski sabor je sredinom 2015. godine donio Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine,<sup>88</sup> u kojoj se naglašava važnost upotrebe informacijskih i komunikacijskih tehnologija sa svrhom djelotvornog pružanja usluga i veće transparentnosti rada javne uprave. Jedan od zaključaka iznesenih u Strategiji je da hrvatska javna uprava u nedovoljnoj mjeri koristi suvremene tehnologije te da to čini uglavnom za potrebe uredskog poslovanja, a rijetko za praćenje poslovnih procesa. Glavni su razlozi takvog stanja: nedovoljna svijest o mogućnostima koje pružaju informacijske i komunikacijske tehnologije, nezadovoljavajuća razina informatičke pismenosti zaposlenika, manjak stručnjaka koji istodobno poznaju poslovne procese i nove tehnologije te zastarjela i neadekvatna oprema. U Strategiji se poglavito upozorava na problem nepovezanosti tijela državne uprave, a kao prepreka za aktivnije korištenje servisa e-uprave od strane građana navodi se njihova nedovoljna izobrazba.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Kos, I. (2017) E-uprava. *Pravnik (Zagreb)*, 51, 1 (102), str. 83-98.

<sup>87</sup> Ibid., str. 83-98.

<sup>88</sup> Narodne novine (2015) *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. NN br. 70/2015.

<sup>89</sup> Bertović, N. (2017) *Analiza upravljanja tehnološkim promjenama u tijelima državne uprave Republike Hrvatske*. Doktorska disertacija. Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku, str. 107.

Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine bilo je predviđeno da će se proces informatizacija javne uprave provoditi u skladu sa Strategijom e-Hrvatska 2020. No, iako je u prosincu 2015. godine Ministarstvo uprave Republike Hrvatske predstavilo prijedlog Strategije e-Hrvatska 2020, ona do sada nije usvojena. U prijedlogu Strategije navedeni su sljedeći ciljevi:<sup>90</sup>

- poboljšana poslovna produktivnost javne uprave korištenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija, kao i novih vještina unutar javne uprave i prema korisnicima;
- poboljšana kvaliteta života korištenjem usluga e-uprave;
- poboljšana veza između građana i državne uprave korištenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija;
- osiguranje sigurnog okruženja za pružanje usluga e-uprave;
- povećana konkurentnost gospodarstva korištenjem usluga e-uprave;
- otvaranje prostora inovacijama temeljenim na informacijskim i komunikacijskim tehnologijama u javnoj upravi suradnjom između javne uprave, znanstvenih i poslovnih subjekata;
- uključivanje u Europski digitalni administrativni prostor.

Strategijom e-Hrvatska 2020 predviđalo se da će se ključne aktivnosti odvijati u sljedećim područjima:<sup>91</sup>

- razvoj elektroničkih usluga za građane i poslovne subjekte;
- otvaranje uprave i razvoj civilnog sektora;
- industrijalizacija i povezivanje državne informacijske infrastrukture;
- razvoj programskih rješenja za istovrsne poslove tijela javnog sektora;
- intenziviranje javnih prezentiranja implementiranih elektroničkih usluga.

Strategijom je planirano da će se podržati razvoj većeg broja elektroničkih usluga kao što su e-carina, e-porezna, e-račun, e-zdravlje, e-obrazovanje, e-kultura, e-turizam, e-pravosuđe, e-poljoprivreda i e-pomorstvo. Nove usluge bile bi realizirane na platformama e-Građani i e-Poslovanje. U okviru Strategije bile su navedene i konkretne usluge koje je bilo predviđeno u elektroničkom obliku učiniti dostupnim građanima i poslovnim subjektima. Između ostalog, bila

---

<sup>90</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave (2017) *Strategija e-Hrvatska 2020*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/strategija-e-hrvatska-2020/14630> [26. svibnja 2020.]

<sup>91</sup> Ibid.

je planirana realizacija online komunikacije prema Knjizi državljana i Registru birača, omogućavanje podnošenja zahtjeva za dobivanje isprava elektroničkim putem, prijava i upis u programe srednjoškolskog obrazovanja i na visokoškolske ustanove preko središnjeg informacijsko-administrativnog servisa, stvaranje virtualnog okruženja za e-učenje, izgradnja računalnog i podatkovnog oblaka koji će biti temeljna sastavnica nacionalne istraživačke i inovacijske infrastrukture, konsolidacija i jačanje infrastrukture za digitalizaciju, korištenje i očuvanje digitalne kulturne baštine te unapređenje informacijskih sustava zdravstva i socijalne skrbi.

Iako nije usvojena nova strategija razvoja e-uprave, Vrčec i Musa<sup>92</sup> smatraju da je osobito 2014. i 2015. godine učinjen značajan iskorak u razvoju elektroničkih usluga namijenjenih građanima, i to osobito pokretanjem portala e-Građani, Središnjeg državnog portala s informacijama o pravima i uslugama, portala e-savjetovanja koji omogućava participaciju u donošenju propisa te portala otvorenih podataka kao svojevrsnog podatkovnog čvora za prikupljanje i distribuciju informacija javnog sektora.<sup>93</sup>

No, razinu stvarne transformacije Hrvatske u informacijsko društvo dala je Europska komisija u listopadu 2019. godine izdajući novi izvještaj o stupnju digitalizacije javnih uprava i usluga zemalja članica. Prema njihovim iscrpnim mjerenjima, hrvatska javna uprava jedna je od najslabije digitaliziranih u Europskoj uniji.<sup>94</sup>

Izvještaj referentne vrijednosti e-Uprave za 2019. godinu otkriva da najnapredniju e-upravu imaju Malta, Estonija i Austrija. Te zemlje imaju najbolji rezultat u pogledu ukupne razvijenosti usluga e-uprave. Iza njih su Litva i Finska koje imaju malo slabiji rezultat. Zemlje na jugoistoku Europe općenito imaju ispodprosječan razvoj e-uprave<sup>95</sup>, dok su na začelju liste Rumunjska, Slovačka, Hrvatska i Cipar.<sup>96</sup>

---

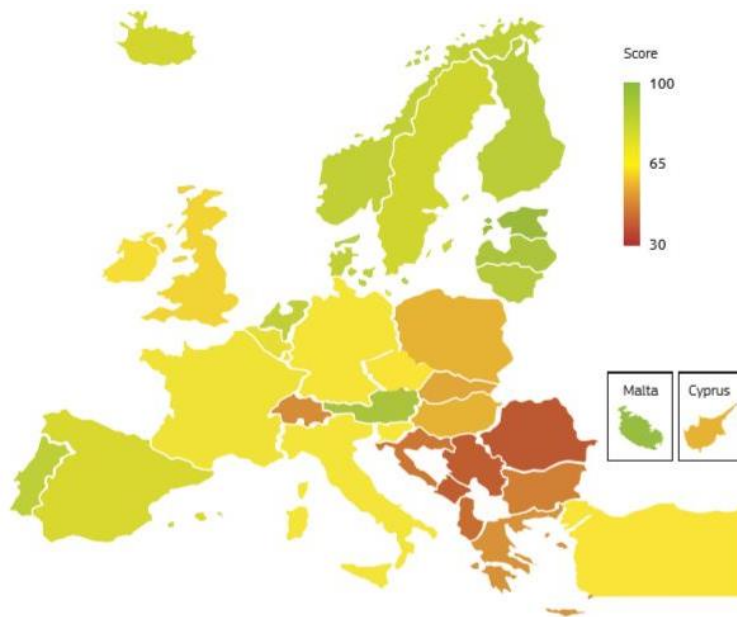
<sup>92</sup> Vrčec, N., Musa, A. (2017) E-uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom dobu. U: Musa, A. (ur.): *Uprava u digitalno doba. Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*. Zagreb. Friedrich Ebert Stiftung / Institut za javnu upravu, str. 7-31.

<sup>93</sup> Bertović, N. (2017) *Analiza upravljanja tehnološkim promjenama u tijelima državne uprave Republike Hrvatske*. Doktorska disertacija. Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku, str. 107.

<sup>94</sup> Telegram redakcija (2019) *Stigao novi izvještaj EU o digitalizaciji javnih uprava: za Hrvatsku je dubinski poražavajuć*. Dostupno na: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sitgao-novi-izvjestaj-eu-o-digitalizaciji-javnih-uprava-za-hrvatsku-je-dubinski-porazavajuć/> [24. svibnja 2020.]

<sup>95</sup> Knezović, G. (2019) *Hrvatska je među najlošijim zemljama u Europi po dostupnosti e-usluga*. MREŽA – za IT profesionalce – Bug. Dostupno na: <https://mreza.bug.hr/hrvatska-je-medu-najlosijim-zemljama-u-europi-po-dostupnosti-e-usluga/> [24. svibnja 2020.]

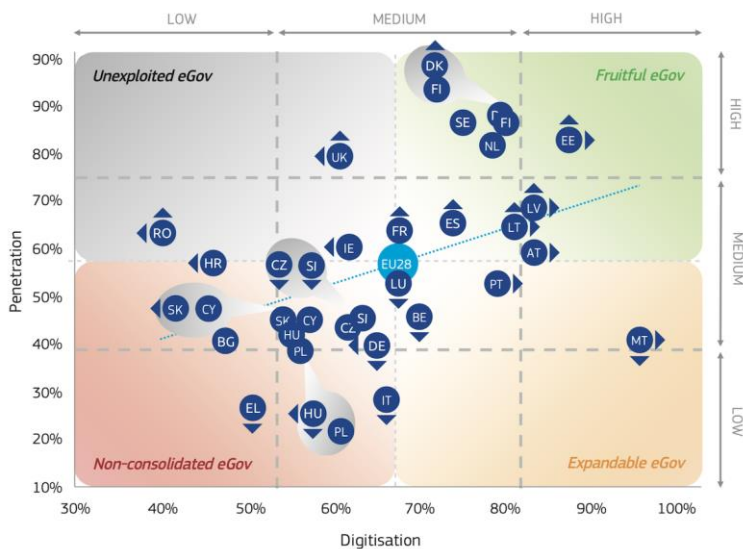
<sup>96</sup> Telegram redakcija (2019) *Stigao novi izvještaj EU o digitalizaciji javnih uprava: za Hrvatsku je dubinski poražavajuć*. Dostupno na: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sitgao-novi-izvjestaj-eu-o-digitalizaciji-javnih-uprava-za-hrvatsku-je-dubinski-porazavajuć/> [24. svibnja 2020.]



**Slika 3.** Pregled rezultata e-uprava prema zemljama

Izvor: European Commission (2019) *eGovernment Benchmark 2019: trust in government is increasingly important for people*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people?fbclid=IwAR1IzYIfCNdxmg3OTtMdzYfxF5p4rLEGp-uXzFwTRpBHujm6Zfw7rgAdZ\\_c](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people?fbclid=IwAR1IzYIfCNdxmg3OTtMdzYfxF5p4rLEGp-uXzFwTRpBHujm6Zfw7rgAdZ_c) [24. svibnja 2020.]

Za Hrvatsku se navodi da je „Stupanj digitalizacije još uvijek nizak, a u usporedbi sa sličnim zemljama, Hrvatska ima podbačaj, s rezultatima nižim od očekivanih“.

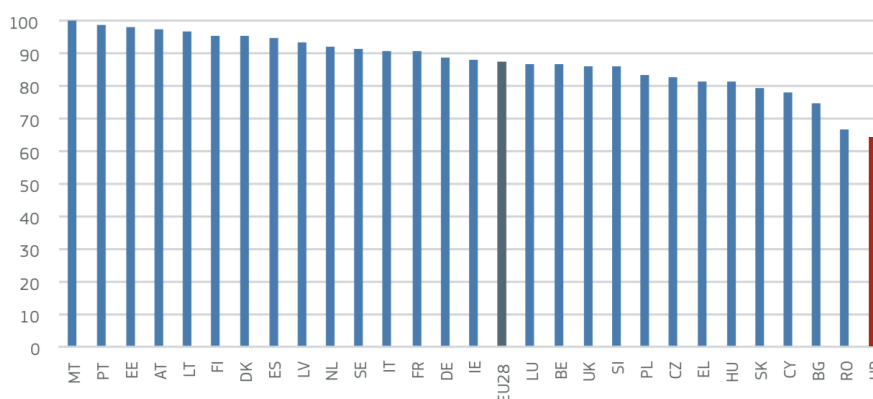


**Grafikon 2.** Grafički prikaz učinka e-uprave dvama pokazateljima (penetracijom i digitalizacijom) prema zemljama

Izvor: European Commission (2019) *eGovernment Benchmark 2019: trust in government is increasingly important for people*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people?fbclid=IwAR1IzYIfCNdxmg3OTtMdzYfxF5p4rLEGp-uXzFwTRpBHujm6Zfw7rgAdZ\\_c](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people?fbclid=IwAR1IzYIfCNdxmg3OTtMdzYfxF5p4rLEGp-uXzFwTRpBHujm6Zfw7rgAdZ_c) [24. svibnja 2020.]

Učinak e-uprave mjeri se dvama pokazateljima: penetracijom i digitalizacijom. Penetracija obuhvaća prihvaćanje usluga e-uprave putem interneta. EU prosjek za taj pokazatelj porastao je od prošle godine na 57 % (+ 4 %), a zemlje su pokazale širok raspon rezultata.<sup>97</sup>

Digitalizacija mjeri razinu digitalizacije ureda javnih uprava. EU prosjek iznosi 68 %, odnosno povećanje od 5 % u odnosu na prošlu godinu.<sup>98</sup>



**Grafikon 3.** Prikaz dvogodišnjeg prosjeka razvoja e-uprave

Izvor: Telegram redakcija (2019) *Stigao novi izvještaj EU o digitalizaciji javnih uprava: za Hrvatsku je dubinski poražavajuć*. Dostupno na: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sitgao-novi-izvjestaj-eu-o-digitalizaciji-javnih-uprava-za-hrvatsku-je-dubinski-porazavajuc/> [24. svibnja 2020.]

Prema ukupnoj digitalnoj dostupnosti usluga javne uprave, Hrvatska se nalazi na posljednjem mjestu u Europskoj uniji. Procjena Europske komisije jest da Hrvatska ima 64 posto digitaliziranih usluga, prema prosjeku Europske unije od 88 posto.<sup>99</sup>

Europska komisija također proučava digitalizaciju u konkretnim životnim situacijama za koje stanovniku mogu trebati usluge javne uprave poput registracija ili izdavanja potvrda: pokretanje tvrtke, obiteljski život, zapošljavanje, posjedovanje vozila, pokretanje sudskog postupka, preseljenje i studiranje. U svakoj kategoriji Hrvatska je ostvarila rezultate ispod prosjeka Europske unije.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Knezović, G. (2019) *Hrvatska je među najlošijim zemljama u Europi po dostupnosti e-usluga*. MREŽA – za IT profesionalce – Bug. Dostupno na: <https://mreza.bug.hr/hrvatska-je-medu-najlosijim-zemljama-u-europi-po-dostupnosti-e-usluga/> [24. svibnja 2020.]

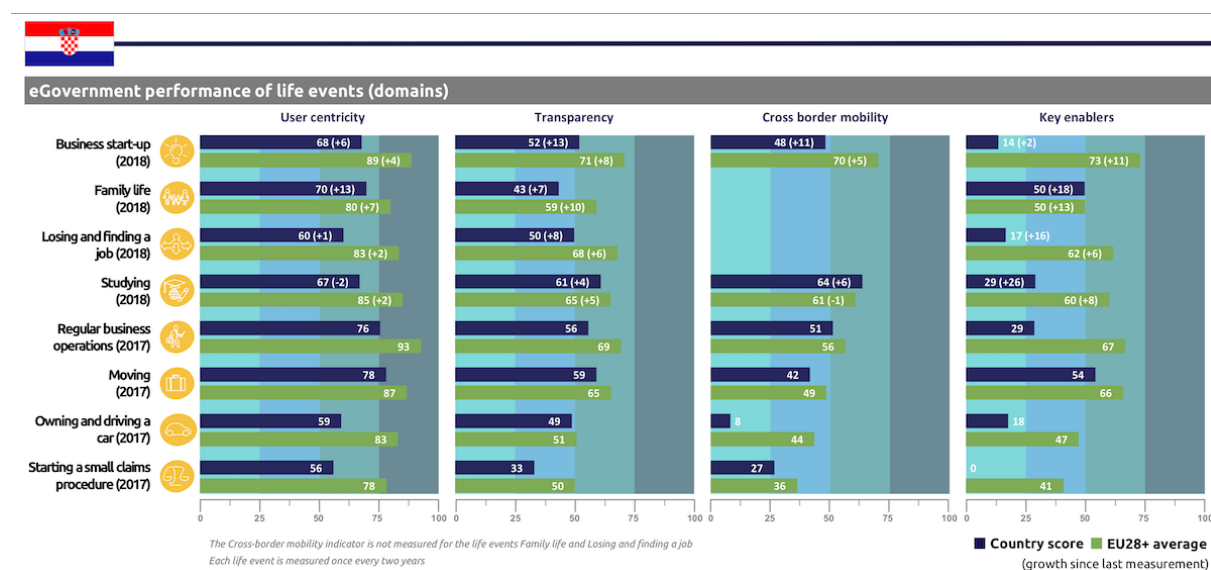
<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Telegram redakcija (2019) *Stigao novi izvještaj EU o digitalizaciji javnih uprava: za Hrvatsku je dubinski poražavajuć*. Dostupno na: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sitgao-novi-izvjestaj-eu-o-digitalizaciji-javnih-uprava-za-hrvatsku-je-dubinski-porazavajuc/> [24. svibnja 2020.]

<sup>100</sup> Ibid.

Hrvatska je ostvarila vrlo slabi rezultat u kategoriji digitalne dostupnosti koraka za pokretanja tvrtke – ostvarila je svega 14 bodova, prema prosjeku EU od 73. Slovenija ima 88 bodova, Mađarska 78, Češka 83, Poljska 58, a Slovačka 77. U navedenoj kategoriji, Hrvatska je uvjerljivo najgora u cijelom istraživanju, koje obuhvaća i zemlje koje još nisu članice.

Za digitalnu dostupnost koraka potrebnih za pokretanje tvrtke, Srbija ima 52 boda, Albanija 35, dok je Crna Gora dobila 18 bodova. Za lakoću korištenja digitalnih usluga javne uprave vezanih za pokretanje poslovanja, Hrvatska je dobila 68 bodova, prema Europskom prosjeku od 89. Usporedbe radi, u toj kategoriji susjedna Slovenija ima 86 bodova, Mađarska 79, Slovačka 86, Poljska 90, a Češka 81.<sup>101</sup>



**Grafikon 4.** Usporedni prikaz hrvatske e-uprave i prosjeka EU28+

Izvor: Telegram redakcija (2019) *Stigao novi izvještaj EU o digitalizaciji javnih uprava: za Hrvatsku je dubinski poražavajuć*. Dostupno na: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sitgao-novi-izvjestaj-eu-o-digitalizaciji-javnih-uprava-za-hrvatsku-je-dubinski-porazavajuć/> [24. svibnja 2020.]

Za usluge vezane uz zapošljavanje Hrvatske je sa 17 bodova prema prosječnim 60 bodova među najslabijima, a u kategoriji dostupnosti pravosudnih usluga – mjeri se mogućnost pokretanja manjih odštetnih zahtjeva – Hrvatska je ostvarila 0 bodova.

Dakle, izvještaj Europske komisije je potvrdio da postoji veliki prostor za napredak i daljnju digitalizaciju javne uprave.

<sup>101</sup> Ibid.

Ako se pitamo može li Hrvatska građanima osigurati još jednostavnije, jeftinije i lakše dostupne javne usluge, od izdavanja dokumenata, do glasanja na izborima, a da pritom iskoristi postojeću infrastrukturu i baze podataka? Iskustva pojedinih zemalja potvrđuju da može, a za takvo što je potreban samo strateški pristup u objedinjavanju postojećih baza i širenje dostupnosti javnih usluga preko servisa, kao što je sustav e-Građani. Trenutačno, brojke pokazuju da postoji velik nesrazmjer između korisnika interneta u Hrvatskoj i korisnika sustava e-Građani. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku (DZS), krajem 2018. godine je 82 posto kućanstava u Hrvatskoj imalo pristup internetu, dok je, prema podacima Vlade Republike Hrvatske, korisnika e-Građani sustava oko 650 tisuća. Takvi podaci ukazuju da Hrvatska ima velik prostor za napredak u digitalnoj upravi.<sup>102</sup>

Što bi osuvremenjivanje sustava i veća digitalna dostupnost donijela građanima i gospodarstvu te samoj javnoj upravi, može se ilustrirati uštedom u radnim danima, koji se gube zbog toga što građani uzimaju slobodne dane, kako bi riješili svoje administrativne potrebe. Primjerice, uzmemo li da je milijun zaposlenih u našoj zemlji u gospodarstvu i javnoj upravi i da godišnje uzmu barem jedan slobodan dan za sređivanje raznih dokumenata, poreznih prijava, dozvola i slično, može se ugrubo reći da se radi o milijun izgubljenih radnih dana. Boljim korisničkim iskustvom građani bi mogli većinu tih usluga odraditi online i preusmjeriti barem polovicu tog vremena ili za svoje potrebe ili na stvaranje dodane vrijednosti na svom poslu. Ako želimo ekonomski valorizirati to vrijeme, možemo reći da se radi o 210 milijuna kuna koje bi bolja digitalizacija javnih usluga uštedjela. Naime, ako uzmemo da prosječni zaposlenik ima oko 8741 tisuću kuna bruto mjesečnu plaću, a u 2019. godini odradi (i to bez godišnjeg odmora) 250 radnih dana, dobijemo da jedan radni dan stoji oko 420 kuna. Pomnožimo li tih 420 kuna s 500 tisuća dana, koji bi se oslobodili s digitalizacijom javnih usluga, dolazimo, konačno, do ekvivalenta uštedenog vremena od 210 milijuna kuna. Premda se radi o gruboj računici, sasvim sigurno daje naznaku kako je digitalizacija javnih usluga moćna poluga, koja sa sobom nosi ogromnu korist, i za građane i za gospodarstvo, a i za samu javnu upravu.<sup>103</sup>

---

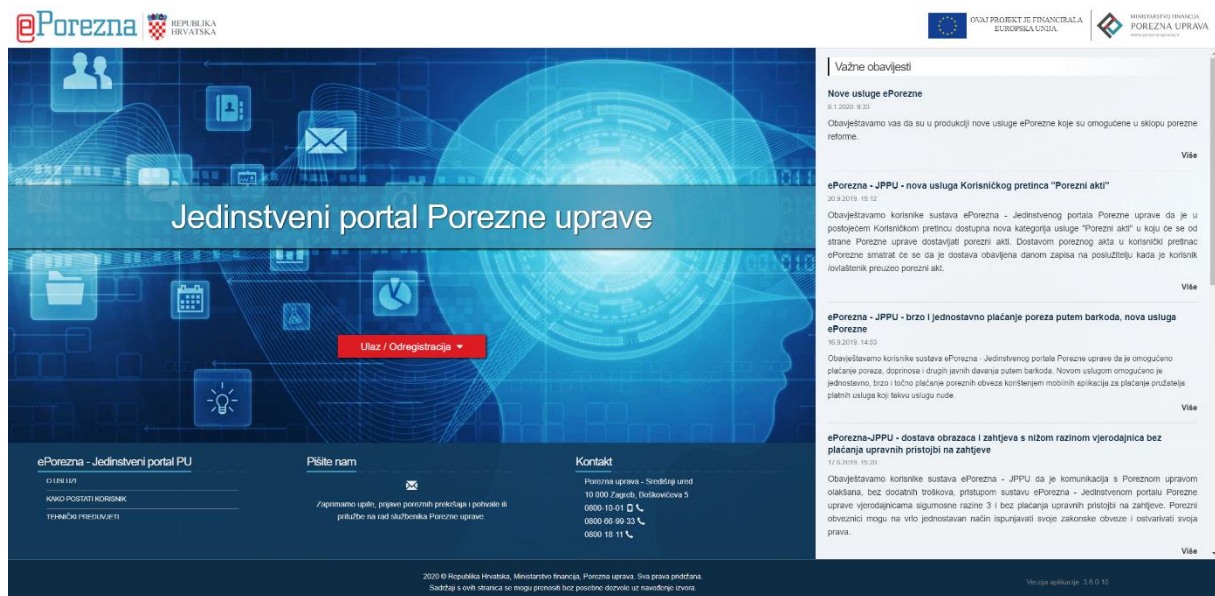
<sup>102</sup> Tomić, D. (2019) *Digitalizacijom usluga državne i javne uprave štede se stotine milijuna kuna* [online]. ICT Business. Dostupno na: <https://www.ictbusiness.info/internet/digitalizacija-usluga-drzavne-i-javne-uprave-stede-se-stotine-milijuna-kuna> [26. svibnja 2020.]

<sup>103</sup> Ibid.

## 4. UTJECAJ DRŽAVNE UPRAVE NA RAD PODUZETNIŠTVA NA PRIMJERU USLUGE E-POREZNA

### 4.1. Općenito o usluzi E-porezna

Tijekom 2019. Porezna uprava unaprijedila je sustav ePorezna uvođenjem novih usluga te unaprjeđenjem sustava ovlaštenja pa sada usluge ePorezne mogu koristiti svi porezni obveznici. Sustav za prijavu u sustav je centraliziran (postoji samo jedan ulaz u sustav), a prijaviti se mogu građani i zakonski zastupnici (odgovorne osobe, direktori) u poslovnim subjektima koristeći bilo koju NIAS, osobnu ili poslovnu vjerodajnicu.



Slika 4. Početna stranica portala Porezne uprave ePorezna-JPPU

Izvor: Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Porezna uprava. *Jedinstveni portal Porezne uprave*. Dostupno na: <https://e-porezna.porezna-uprava.hr/Prijava.aspx?ReturnUrl=%2f> [26. svibnja 2020.]

Trenutno sustav ePorezne broji 539.540 korisnika, od kojih su 198.964 građani, 196.965 poduzetnici, dok 143.611 osoba čine paušalisti i ostale fizičke osobe.<sup>104</sup>

Kroz sustav ePorezna-JPPU porezni obveznici i opunomoćenici poreznog obveznika mogu na efikasan način:<sup>105</sup>

<sup>104</sup> Podaci iz sustava ePorezne na dan 24. siječnja 2020. godine

<sup>105</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Porezna uprava. *O usluzi*. Dostupno na: <https://e-porezna.porezna-uprava.hr/Pages/Ousluzi.aspx> [26. svibnja 2020.]



- upravljati podacima poreznog obveznika,
- pregledavati porezne i druge podatke u evidenciji Porezne uprave,
- podnositi obrasce,
- podnositi zahtjeve,
- tražiti povrat poreza,
- tražiti preknjiženje sredstava,
- tražiti povezivanje nepovezanih uplata JOPPD obrasca,
- ostvarivati elektroničku komunikaciju s Poreznom upravom s ciljem ispunjenja poreznih obveza,
- zaprimati akte elektroničkim putem,
- zaprimati obavijesti i informacije,
- i drugo.

Putem ePorezna-JPPU korisnici mogu popunjavati, potpisivati i slati elektroničke obrasce. Isto tako korisnicima je omogućeno:<sup>106</sup>

- Učitavanje, potpisivanje i slanje prethodno pripremljenih XML datoteka generiranih u računovodstvenim programima korisnika. Za prilagodbu računovodstvenih programa na portalu su dostupne XML Sheme i primjeri.
- Korištenje G2B web usluge koja omogućuje poreznim obveznicima elektroničko podnošenje obrazaca bez upotrebe grafičkog korisničkog sučelja ePorezne. Tehnička specifikacija, sheme i primjeri dostupni su na portalu.

Porezna uprava je u drugoj polovini listopada 2019. započela s dostavom opomena u korisnički pretinac. Pravovremena dostava opomene, u slučaju da porezna obveza nije podmirena po dospijeću, poreznom obvezniku omogućuje da bez odgode podmiri dugovanje, čime će spriječiti daljnje ukamaćivanje duga, ili da zatraži od Porezne uprave sklapanje upravnog ugovora prije pokretanja postupka ovrhe, čime će izbjeći plaćanje dodatnih troškova koji nastaju pokretanjem ovrhe.

Dostavom poreznog akta u korisnički pretinac ePorezne smatra se da je osobna dostava obavljena danom zapisa na poslužitelju kada je korisnik/ovlaštenik preuzeo porezni akt, što je vidljivo unutar samog sustava. Ako se porezni akt ne preuzme u roku od sedam dana, smatrat će se da je dostava obavljena istekom roka od sedam dana od dana kada je porezni akt pristigao

---

<sup>106</sup> Ibid.

u korisnički pretinac. O svakoj izvršenoj dostavi poreznog akta korisnik/ovlaštenik će zaprimiti poruku na e-adresu čime se ne zahtjeva kontinuirano praćenje korisničkog pretinca.

Porezna uprava je omogućila poreznim obveznicima da mogu ažurirati svoja ovlaštenja za uvide u pojedine navedene kategorije Korisničkog pretinca. Ovlaštenja mogu dodijeliti i ažurirati građani, zakonski zastupnici u poslovnim subjektima te ostali ovlaštenici s postojećim ovlaštenjem unutar usluge *Administracija – upravljanje ovlaštenjima* bez dodatnih troškova, papira ili osobnog dolaska u ispostavu Porezne uprave. Prijavu u sustav ePorezne moguće je izvršiti bilo kojom NIAS vjerodajnicom, uključujući osobne i poslovne certifikate.

Svim postojećim korisnicima i ovlaštenicima koji su imali ovlaštenja za Korisnički pretinac ista su proširena za obje kategorije usluga *Uvid u porezne akte* i *Uvid u poruke*. Izmjene sustava izvršene su u skladu sa strateškom odrednicom Porezne uprave kojom se uvodi dostava poreznih akata elektroničkim putem koja je omogućena izmjenama Općeg poreznog zakona (NN 106/18.), gdje je oblik i sadržaj poreznog akta u elektroničkom obliku propisan čl. 58. st. 7. do 11., a elektronička dostava čl. 59. st. 8. do 13.

Porezna uprava svakodnevno unapređuje sustav e-Porezna koji je integriran i u sustav e-Građani pa tako danas preko 90 % komunikacije s Poreznom upravom ide putem tog sustava. Osim što sustav e-Porezna tehnički prati promjene u zakonodavnom djelu, razvijaju se i implementiraju nove usluge. Jednom od zadnjih implementiranih usluga omogućeno je plaćanje poreza, doprinosa i drugih javnih davanja putem barkoda. Na taj je način omogućeno jednostavno, brzo i točno plaćanje poreznih obveza korištenjem vlastitih mobilnih bankarskih aplikacija za plaćanje na način da je dovoljno samo učitati barkod s ekrana te se tako izvršava plaćanje poreznih obveza. Plaćanje putem barkoda omogućeno je i za vrste prihoda na kojima nisu evidentirana zaduženja te se odabirom vrste prihoda i iznosa uplate generiraju podaci za uplatu s barkodom. Navedena usluga barkoda je najposjećenija usluga ePorezne te od trenutka uvođenja (kolovoz 2019.) do 24. siječnja 2020. godine bilježi 318.116 posjeta.<sup>107</sup>

Od 2. siječnja 2020. puštene su u produkciju nove usluge ePorezne koje su omogućene u sklopu porezne reforme i to:

- uvid u neoporezive primitke u sklopu Obrasca JOPPD za trenutnog poslodavaca - mogućnost uvida podatka za svoje radnike (do 24. siječnja 2020. zabilježeno je 154.718 posjeta);<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Podaci iz sustava ePorezne na dan 24. siječnja 2020. godine

<sup>108</sup> Podaci iz sustava ePorezne na dan 24. siječnja 2020. godine

- uvid u IP1/IP2/IP3 – stjecatelj primitka u sklopu izbornika Moj JOPPD za prethodnu godinu (2019.) (uvid u iskazane primitke od nesamostalnog rada koji ulaze u godišnji obračun poreza na dohodak (obračunati i isplaćeni) i onih koji ne ulaze (do 24. siječnja 2020. zabilježeno je 43.525 posjeta);<sup>109</sup>
- uvid u iskorišteni iznos osobnog odbitka kod promjene poslodavca u istom mjesecu ili u razdoblju od dva mjeseca za redom – bivši poslodavac za svojeg bivšeg radnika za posljednji mjesec rada najkasnije do dospelosti plaće za posljednji mjesec rada (do 24. siječnja 2020. zabilježeno je 154.718 posjeta).<sup>110</sup>

Kada je riječ o poduzetnicima, postotak podnošenja obrazaca elektroničkim putem iz godine u godinu raste. Uvođenjem novih usluga i novih obrazaca u sustav ePorezna omogućava se i njihovo podnošenje elektroničkim putem. Bilo da je obveza podnošenja obrazaca propisana elektroničkim putem ili nije, obrasci se zaprimaju u elektroničkom obliku i njihov broj samo raste. Nešto više od 96 % obrazaca u ukupnom broju obrazaca poduzetnici podnose elektroničkim putem. Broj poslanih zahtjeva za potvrdama koje su poduzetnici zatražili porastao sa 105.394 u 2018. na 134.793 u 2019., što je povećanje za 27,89 %.

Porezna uprava je tijekom 2019. kroz treći krug poreznog i administrativnog rasterećenja uvela i mogućnost dostave obrazaca i zahtjeva vjerodajnicom sigurnosne razine 3 (najčešće su to postojeći tokeni/mtokeni internet bankarstva priznatih na NIAS listi vjerodajnica) i bez plaćanja upravnih pristojbi. Obrasce i zahtjeve na taj način mogu dostavljati građani te porezni obveznici koji dohodak i porez na dohodak utvrđuju u paušalnom iznosu. Uspješnost usluge vidi se na podacima za predaju obrasca za paušalne samostalne djelatnosti (Obrazac PO-SD) gdje je 2018. predano ukupno 27.085. obrazaca u papirnatom obliku, dok je u 2019. od ukupno predanih 36.322 obrazaca njih 12.375, odnosno 34 % predano putem sustava ePorezna. U 2019. raste i broj obveznika i broj podnesenih obrazaca kod paušalnih iznajmljivača (porezni obveznici pružanja usluga smještaja u turizmu), kao i postotak podnošenja obrazaca elektroničkim putem, sa 70,92 % na 73,54 %.<sup>111</sup>

Prema podacima ePorezne, porast elektroničkih zahtjeva za izdavanjem potvrda koje su zatražili građani porastao je 51,24 % u 2019. u odnosu na 2018., dok su paušalisti i ostale fizičke osobe podnijeli 47,62 % više zahtjeva u 2019. u odnosu na 2018.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Podaci iz sustava ePorezne na dan 24. siječnja 2020. godine

<sup>110</sup> Podaci iz sustava ePorezne na dan 24. siječnja 2020. godine

<sup>111</sup> Podaci iz sustava ePorezne na dan 24. siječnja 2020. godine

<sup>112</sup> Podaci iz sustava ePorezne na dan 24. siječnja 2020. godine

## 4.2. Pregled najvažnijih usluga E-porezne

U skupinu usluga *Obrasci* najvažnije usluge građanima su predaja Zahtjeva za priznavanje prava na porezne olakšice u godišnjem obračunu – povrat poreza (Obrazac ZPP-DOH) i predaja JOPPD obrasca. Valja napomenuti da za kategoriju poreznih obveznika *Građani* nije potrebno posjedovanje naprednog digitalnog certifikata, već je za predaju obrazaca dovoljna bilo koja NIAS vjerodajnica sigurnosne razine 3.

The screenshot shows the 'Dostavi obrazac' (Deliver form) card on the ePorezna portal. The card is titled 'Obrasci i Zahtjev za priznavanje prava na porezne olakšice u godišnjem obračunu - povrat poreza (ZPP-DOH)'. It features a search bar and three tabs: 'Dostavi obrazac', 'Pregled dostavljenih obrazaca', and 'Pregled pohranjenih obrazaca'. Below the search bar, there are five columns of tax forms:

- Porez na dodanu vrijednost:** PDV, ZP, PDV-S, PPO, INO-PPO, PZ 42 i 63, PPN, OPZ-STAT-1, DONH, U-RA.
- Preknjiženja:** Preknjiženja.
- Porez na dohodak i doprinosi:** JOPPD, DI, INO-DOH, PO-SD, ZPP-DOH (Zahtjev za priznavanje prava na porezne olakšice u godišnjem obračunu - povrat poreza), DOH-Z.
- Porez na potrošnju:** PP-MI-PO.
- Porez na dobit:** PD-DOP, PD, PD 2018, PD-IPO, PD-NN, PD-NN 2018, SR.

At the bottom of the card, there is a footer with the text: '2020 © Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Porezna uprava. Sva prava pridržana. Sadržaji s ovih stranica se mogu prenositi bez posebne dozvole uz navođenje izvora. Verzija aplikacije: 3.0.0.10'.

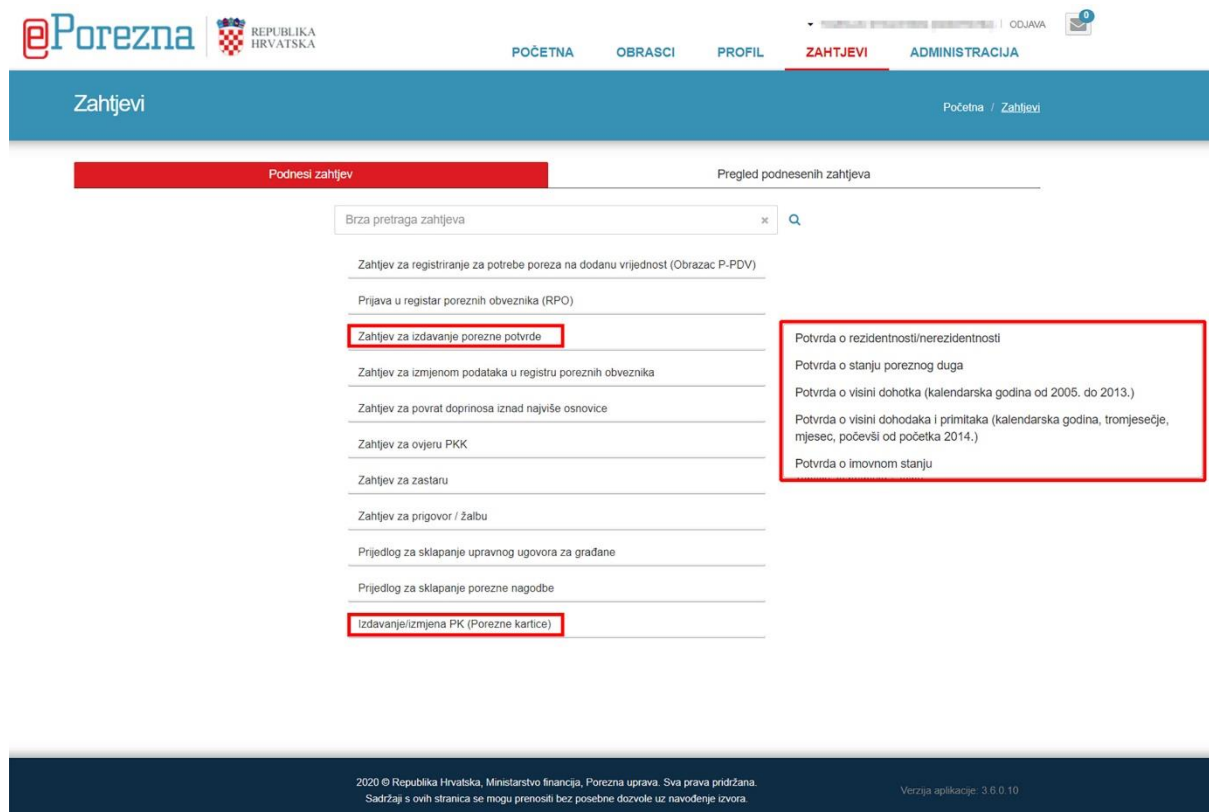
Slika 5. Prikaz kartice „Dostavi obrazac“

Izvor: Ministarstvo financija, Porezna uprava. *Korisnički priručnik*. Dostupno na: <https://e-porezna.porezna-uprava.hr/Prijava.aspx?ReturnUrl=%2f> [27. svibnja 2020.]

U skupini usluga *Zahtjevi* najvažnije usluge građanima su Zahtjev za izmjenu ili izdavanje porezne kartice (PK) i Zahtjev iza izdavanje potvrda koji uključuju potvrdu o rezidentnosti/nerezidentnosti, potvrdu o stanju duga, potvrde o visini dohotka te potvrdu o imovnom stanju.<sup>113</sup>

<sup>113</sup> Blekić, A. i Brković, M. (2020) Usluge ePorezne dostupne građanima. *Porezni vjesnik*, 2 (29), str. 104.

Porezne kartice i potvrde zatražene elektroničkim putem koje se u elektroničkom obliku dostavljaju u korisnički pretinac ePorezne oslobođene su svih upravnih pristojbi, izrađuju se u skladu sa čl. 58. OPZ-a, sadrže elektronički zapis koji omogućava provjeru dokumenta korištenjem broja zapisa i kontrolnog broja te validaciju izvornosti elektroničkog pečata elektroničkim putem.



**Slika 6.** Prikaz kartice „Podnesi zahtjev“

Izvor: Ministarstvo financija, Porezna uprava. *Korisnički priručnik*. Dostupno na: <https://e-porezna.porezna-uprava.hr/Prijava.aspx?ReturnUrl=%2f> [27. svibnja 2020.]

Korisnički pretinac omogućava povratnu komunikaciju Porezne uprave prema korisnicima (poreznim obveznicima) u vidu dostave poreznih akata te raznih drugih dokumenata, poruka i obavijesti.

Za kategoriju *Porezni akti* važno je napomenuti da je elektronička dostava pravovaljana ukoliko je porezni akt izrađen u elektroničkom obliku u skladu sa čl. 58. OPZ-a te da se dostava smatra obavljenom danom zapisa na poslužitelju kada je sudionik preuzeo porezni akt. Ako se porezni akt ne preuzme u roku od sedam dana, smatrat će se da je dostava obavljena istekom roka od sedam dana od dana kada je porezni akt pristigao u elektronički pretinac, što je propisano čl. 59. st. 11. OPZ-a.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Ibid., str. 105.

Istodobno s uručenjem poreznog akta poreznom obvezniku se na e-adresu koju je prijavio poreznom tijelu šalje i informativna poruka u kojoj ga se obavještava da je porezni akt u njegovom elektroničkom pretincu te ga je sudionik dužan preuzeti u roku od sedam dana od dana kada je porezni akt pristigao u njegov elektronički pretinac.

**Slika 7.** Prikaz kartice „Korisnički pretinac“

Izvor: Ministarstvo financija, Porezna uprava. *Korisnički priručnik*. Dostupno na: <https://e-porezna.porezna-uprava.hr/Prijava.aspx?ReturnUrl=%2f> [27. svibnja 2020.]

Opcija *Porezno knjigovodstvena kartica* (PKK) omogućava poreznom obvezniku uvid u podatke o obvezama, obračunatim i naplaćenim kamatama te o uplatama po svim vrstama prihoda za koje Porezna uprava obavlja poslove utvrđivanja i naplate te za iste vodi analitičku evidenciju. Također, na PKK je moguće izvršiti i uvid u vrste prihoda u nadležnosti Carinske uprave. PKK prikazuje stanje na određeni datum (datum obračuna), a uvid u stanje duga/preplate na PKK radi se na određeni datum. Valja napomenuti da su u saldo duga na određeni (birani) datum uključene obveze i uplate s datumom dospijeca na birani datum (datum obračuna) te obračunate kamate zaključno na taj dan.<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Ibid., str. 106.

Uvid u PKK moguće je izvršiti:

- za tekuću godinu – na bilo kojim datum obračuna duga/preplate (manjim ili većim od tekućeg datuma);
- za prethodne godine – na dan 31. prosinca počevši od 2014.

**Profil poreznog obveznika** Početna / Profil

---

Osnovni podaci      Obveze      **PKK**      Porezna kartica      Korisnički pretinac

---

Stanje na dan:  Prikaži

NAPOMENA:  
Porezna knjigovodstvena kartica (PKK) prikazuje stanje na određeni datum, a sadrži sve promjene u tekućoj godini. Primjerice, ako želite stanje na dan 15.5., prikazana kartica će sadržavati sve podatke za razdoblje od 1.1. do 15.5. Podaci se mogu pregledavati za bilo koji dan u tekućoj godini ili za 31.12. prethodnih godina, počevši od 2014.

Pregled po računima      Pregled po ispostavama

| KNJIGOVODSTVENA KARTICA   |                   |                         |                       |
|---------------------------|-------------------|-------------------------|-----------------------|
| OIB:                      | 31121891287       | Knjigovodstvena godina: | 2019                  |
| Naziv poreznog obveznika: | LUNA DRUGIČEVIĆ   | Datum obračuna:         | 31.12.2019.           |
| Adresa obveznika:         | ZAGREB, ČUKI 0015 | Nadležna ispostava:     | 3402, Zagreb - Centar |

| Računi                             |                   |                   |                  |             |                             |                  |                          |                  |
|------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------|-----------------------------|------------------|--------------------------|------------------|
| Račun                              | Duguje            | Potražuje         | Ukupni saldo     | Glavnica    | Zadužene nenaplaćene kamate | Dosp. dug        | Obračunate tekuće kamate | Ukupno dospjelo  |
| 1201 porez na dodanu vrijed.       | 87.301,25         | 87.301,25         | 0,00             | 0,00        | 0,00                        | 0,00             | 0,00                     | 0,00             |
| 1651 porez na dobit                | 87.319,21         | 72.495,15         | 14.815,06        | 0,00        | 0,00                        | 14.815,06        | 0,00                     | 14.815,06        |
| 1880 por. i pri. na doh. nes. rad. | 1.554,98          | 1.554,98          | 0,00             | 0,00        | 0,00                        | 0,00             | 0,00                     | 0,00             |
| 1910 por. i pri. na doh. kapitala  | 2.571,69          | 2.571,69          | 0,00             | 0,00        | 0,00                        | 0,00             | 0,00                     | 0,00             |
| 2283 dopr. mirov.-II-radni odn.    | 343,18            | 343,18            | 0,00             | 0,00        | 0,00                        | 0,00             | 0,00                     | 0,00             |
| 5262 članarina H.G.K.              | 168,00            | 424,16            | - 256,16         | 0,00        | 0,00                        | - 256,16         | 0,00                     | - 256,16         |
| 8168 dopr. mirov. gen. sol. rad.   | 1.029,51          | 1.029,51          | 0,00             | 0,00        | 0,00                        | 0,00             | 0,00                     | 0,00             |
| 8486 dopr. zdrav. radni odn.       | 1.132,47          | 1.132,47          | 0,00             | 0,00        | 0,00                        | 0,00             | 0,00                     | 0,00             |
| 1210# porez na d. vrij. -uvoz      | 51.966,95         | 51.966,95         | 0,00             | 0,00        | 0,00                        | 0,00             | 0,00                     | 0,00             |
| <b>SVEUKUPNO:</b>                  | <b>233.378,24</b> | <b>218.819,34</b> | <b>14.558,90</b> | <b>0,00</b> | <b>0,00</b>                 | <b>14.558,90</b> | <b>0,00</b>              | <b>14.558,90</b> |

Predznak "-" starije preplate | Bez predznaka: stanje duga

Odaberite vrstu prihoda za generiranje podataka za uplatu:  Generiraj podatke za uplatu

### Slika 8. Uvid u Poreznu knjigovodstvenu karticu (PKK)

Izvor: Blekić, A. i Brković, M. (2020) Usluge ePorezne dostupne građanima. *Porezni vjesnik*, 2 (29), str. 106.

Na PKK je moguće odabirom određene vrste prihoda te unosom dodatnih podataka kreirati:

- elemente za uplatu – prikazuju se svi elementi za uplatu obveze na biranoj vrsti prihoda;
- barkod – očitanjem barkoda moguće je izvršiti uplatu za biranu vrstu prihoda te unesen iznos.

Generirani podaci za uplatu s barkodom mogu se ispisati ili spremiti u PDF formatu.<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Ibid., str. 106.

| KNJIGOVODSTVENA KARTICA            |  |                         |                       |
|------------------------------------|--|-------------------------|-----------------------|
| OIB:                               | 31121891287  | Knjigovodstvena godina: | 2019                  |
| Naziv poreznog obveznika:          | LUNA DRUGIČEVIĆ  | Datum obračuna:         | 31.12.2019            |
| Adresa obveznika:                  | ZAGREB, ČUKI 0015  | Nadležna ispostava:     | 3402, Zagreb - Centar |
| Knjigovodstvena kartica            | 1317 - porez na cmv  | 3401 Zagreb - Cijeli    | 01333 - ZAGREB        |
| Podaci za uplatu                   |  |                         |                       |
| Naziv primatelja                   | Min.financija,Porezna up.  |                         |                       |
| Ulica i broj primatelja            | Boškovićeva 5  |                         |                       |
| Poštanski broj i mjesto primatelja | 10000 Zagreb   |                         |                       |
| Svrha plaćanja                     | Uplata javnih davanja  |                         |                       |
| Šifra namjene                      | GOVT   |                         |                       |
| IBAN za uplatu                     | HR3423600001813300007  |                         |                       |
| Model                              | HR68   |                         |                       |
| Poziv na broj                      | 1317-31121891287   |                         |                       |
| Iznos (kn)                         | 200,00   | Izmijeni                |                       |
| Bar kod                            |  |                         |                       |

**Slika 9.** Generiranje podataka za uplatu

Izvor: Blekić, A. i Brković, M. (2020) Usluge ePorezne dostupne građanima. *Porezni vjesnik*, 2 (29), str. 107.

Usluga *Moj JOPPD* omogućuje jednostavan uvid u podatke iz JOPPD obrasca (Izvjeshće o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obvezna osiguranja) za korisnika usluge. Uvid u JOPPD obrazac prikazuje popis podnositelja i JOPPD obrazaca za odabrano razdoblje i detaljan uvid u podatke strane A i strane B za korisnika usluge.<sup>117</sup>

Profil poreznog obveznika Početna / Profil

Osnovni podaci   Obveze   Ovlaštenici   PKK   Porezna kartica   **Moj JOPPD**   Provjeri šifru općine   Uvid u neoporezive primitke JOPPD   Uvid u iskoristene osobne odbitke   Konsnički pretinac

Uvid u Moj JOPPD   Uvid u IP1/IP2   Uvid u IP3

Datum od: 01.01.2019   Datum do: 31.12.2019   **Prikaži**

| Popis podnositelja |             |                    | LUNA DRUGIČEVIĆ, popis obrazaca |            |                 |
|--------------------|-------------|--------------------|---------------------------------|------------|-----------------|
| RB                 | OIB         | Naziv podnositelja | RB                              | Na dan     | Oznaka izvješća |
| 1.                 |             |                    | 1.                              | 5.12.2019. | 19339           |
| 2.                 | 31121891287 | LUNA DRUGIČEVIĆ    | 2.                              | 6.11.2019. | 19310           |
| 3.                 | 19130560524 |                    | 3.                              | 19.5.2019. | 19139           |
|                    |             |                    | 4.                              | 13.5.2019. | 19133           |
|                    |             |                    | 5.                              | 5.5.2019.  | 19125           |
|                    |             |                    | 6.                              | 4.4.2019.  | 19094           |

Stranica: 1 od 1   Stranica: 1 od 1

Uvid u Moj JOPPD - uvid u ukupne primitke, obračunate doprinose i poreze po pojedinim isplatteljima iskazanim u JOPPD obrascu  
Više o JOPPD obrascu pogledajte [ovdje](#)

**Slika 10.** Usluga Moj JOPPD

Izvor: Blekić, A. i Brković, M. (2020) Usluge ePorezne dostupne građanima. *Porezni vjesnik*, 2 (29), str. 107.

<sup>117</sup> Ibid., str. 107.



Najnovije usluge ePorezne u sklopu opcije *Moj JOPPD* su *Uvid u IP1/IP2* što omogućuje uvid u podatke o plaći, mirovini, doprinosima, porezu i prirezu koji ulaze u godišnji obračun (obračunati i isplaćeni primici), te *Uvid u IP3*, što omogućuje uvid u podatke o plaći, mirovini, doprinosima, porezu i prirezu koji ne ulaze u godišnji obračun.<sup>118</sup>



**Slika 11. Uvid u IP1/IP2**

Izvor: Blekić, A. i Brković, M. (2020) Usluge ePorezne dostupne građanima. *Porezni vjesnik*, 2 (29), str. 108.

Što sve navedene mogućnosti, odnosno digitalizacija državne uprave znači za same korisnike usluga i državnu upravu u cjelini, najbolje se može vidjeti na sljedećih nekoliko primjera.

### 4.3. Primjeri uspješne provedbe digitalizacije javne uprave i analiza benefita

Estonija, država koja graniči s Rusijom i broji svega 1,3 milijuna stanovnika, uspjela je postati jedna od najnaprednijih tehnoloških zemalja u svijetu, barem u pogledu digitalizacije državnog sustava. Naime, 99 % estonskih javnih usluga dostupno je putem interneta 24 sata

<sup>118</sup> Ibid., str. 108.

dnevno, pri čemu milijun stanovnika aktivno koristi internet, a gotovo trećina građana glasa online. Najvažnije točke estonske digitalizacije svakako su bile promjene u javnoj upravi, kreiranje visoko tehnološkog ID sustava te edukacija i računala u školama. Ključna inicijativa započela je u obrazovanju s obzirom na to da se Estonija obvezala da će računala staviti u svaku učionicu, a do 2000. godine svaka škola u državi bila je internetska. Vlada je također ponudila besplatno računalno osposobljavanje za 10 % odrasle populacije, a to je rezultiralo činjenicom kako se broj Estonaca koji koriste internet povećao s 29 % u 2000. godini na 91 % u 2016. godini. Estonija je u procesu cjelokupne digitalizacije napravila niz konkretnih poteza – 2000. godine je proglasila slobodan pristup internetu kao temeljno ljudsko pravo, što je ugradila u svoj Ustav te je od tada izgradila stotine besplatnih WI-FI zona po cijeloj državi. Od 2012. godine digitalno poslovanje je postalo službeno što znači da se svi poslovi s državnom upravom moraju odvijati digitalno, a klasične dokumente na papiru može se izdati tek na poseban zahtjev stranaka u postupku.

Razina digitalizacije u Estoniji je dosegla toliko visoki nivo, da će aktualna e-uprava za koju godinu postati zaboravljeni koncept. Popularna *blockchain* tehnologija<sup>119</sup> koja leži u osnovi sve popularnijih digitalnih valuta i čije prednosti danas ispituju najveće svjetske banke i vlade, već se neko vrijeme u određenim segmentima koristi i u estonskim državnim sustavima. Zahvaljujući njoj, svaki Estonac može u svakom trenutku provjeriti koja je državna agencija pristupala kojim njegovim digitalnim podacima, a svaki takav pristup osobnim podacima bilježi se što jamči i transparentnost, sigurnost i autentičnost podataka. U Estoniji se danas odvija niz predavanja, radionica i testiranja na temu *blockchaina* kao tehnologiji budućnosti koju Estonija želi uvesti u svoj sustav u narednim godinama.

Tajna uspjeha vjerojatno se krije u tome što je čitava jedna generacija odrasla znajući da može digitalno komunicirati sa svojom školom jer imaju e-školski sustav, s liječnikom jer imaju e-zdravstvo, zato što su e-procesi digitalizacije odvijani linearno u svim segmentima društva. Estonska vlada već godinama nudi svojim građanima ono što obično samo privatni sektor nudi ljudima, a to im definitivno olakšava život. Pored svega navedenog, Estonija je i prva zemlja koja je ponudila sustav e-residency preko kojega se u par koraka može postati e-državljaninom Estonije. Time se, zapravo, ne postaje državljaninom niti poreznim obveznikom

---

<sup>119</sup> Termin *blockchain* jednostavno se može prevesti na hrvatski jezik kao lanac blokova. Riječ je o podatkovnim blokovima koji su povezani u jednosmjerni lanac, i u kojem svaka nova karika, odnosno blok, zavisi o vrijednosti prve starije karike. Kako to obično biva u informatici kad je nužna sigurnost i određena razina privatnosti, povezivanje blokova u lanac temeljeno je na kriptografiji.

Estonije, ali je moguće dobiti druge bitne mogućnosti koje ima i građanin Estonije, kao što je otvaranje bankovnih računa i registracija poduzeća.<sup>120</sup>

Digitalna ekonomija Estonije danas vrijedi više od 3 milijarde dolara, a korporacije prilagođene digitalnom svijetu za četvrtinu su profitabilnije. Istraživanja pokazuju da one s polovinom prihoda iz digitalne sfere imaju i veće prihode i profite od prosječnih. Zemlje s uvedenim i funkcionalnim e-građanin sustavom imaju i efikasniju državu. Uobičajene usluge neke vlade poput legislative, obrazovanja, zdravstva, glasanja, oporezivanja, policijskih poslova, pravosuđa i bankarstva digitalno su povezane jednom platformom, čime je povezana cjelokupna nacija. Prema procjenama digitalizacija državne uprave Estoncima godišnje uštedi 800 godina radnog vremena, a gotovo sva digitalna rješenja stvorena su u Estoniji.

Grad Bjelovar postao je prvi potpuno digitalizirani grad u Hrvatskoj. Građani tako sada, uz to što preko aplikacije imaju dubinski uvid u proračun, i to do razine 4 koju u mnogim gradovima ne vide niti gradski vijećnici, te na dnevnoj razini mogu pratiti kako se troši gradski novac, mogu putem interneta podnijeti i zahtjev za naknadu za novorođenčad. Dakle, u ovom trenutku Grad Bjelovar je digitalizirao i implementirao 80 radnih procesa, a gradski službenici nakon niza provedenih edukacija već aktivno provode njih petnaestak, među kojima je i digitalni potpis koji će im uvelike olakšati posao te maksimalno podići transparentnost i efikasnost rada. Prema tvrdnjama gradonačelnika, upravo je edukacija gradskih zaposlenika i jedan od najvećih izazova čitavog procesa. Procjene govore da se digitaliziranjem radnih procesa u gradskoj upravi vrijeme rješavanja zahtjeva građana skraćuje, odnosno ubrzava za čak 30 %. Još je veći iskorak na polju transparentnosti s obzirom na to da građani, kako se procesi digitaliziraju, imaju stalni uvid u stanje svojih predmeta, vide u kojem je statusu, tko ga i kojom brzinom rješava. Pritom nisu zanemarive niti uštede koje donosi digitalizacija – od troškova papira, tonera i poštanskih usluga, pa do radnih sati djelatnika gradske uprave, što će se na duži rok računati u milijunima kuna. To je vrlo bitna stavka s obzirom na predviđeni prirodni odljev, kojim se planira smanjiti broj zaposlenih u gradskoj upravi, a zahvaljujući čemu je samo tijekom 2018. godine uštedeno gotovo 1,5 milijun kuna. Ovime se uvodi standardizacija modela ponašanja prema građanima i poduzetnicima i izjednačavanje postupanja prema svakoj stranci, neovisno o tome tko je stranka i kako se zove. Sustav je vrlo precizan, mjerljiv i moguće je svakog službenika ocijeniti kroz njegov rad i odgovarajuće stimulirati. Prije početka digitalizacije, bilo je potrebno punih šest mjeseci snimati

---

<sup>120</sup> 24 sata (2020) *Digitalni uzor – godišnje uštede 800 godina radnog vremena*. Dostupno na: <https://www.24sata.hr/tech/digitalni-uzor-cijela-estonija-ima-besplatan-wifi-670714> [28. svibnja 2020.]

stanje i analizirati radne procese te izraditi studiju prema kojoj treba digitalizirati 100 radnih procesa koji čine 95 % dnevnih poslovnih procesa (od podjele stipendija, nabave uredskog materijala, zaprimanja i obrade zahtjeva građana za razne naknade, digitalnog potpisivanja pa i putem pametnog telefona, itd.), dok za preostalih stotinjak nije isplativo jer je riječ o jednokratnim poslovima koji se rade svega nekoliko puta godišnje. Dokazano je da BDP raste sukladno digitalnoj transformaciji društva te da investicije idu upravo u ona mjesta gdje postoji pravna sigurnost i gdje je javni servis vrlo brz i učinkovit.<sup>121</sup>

Estonija je napravila veliki iskorak, iako je bila po razvijenosti daleko ispod Hrvatske. Danas je jedna od zemalja koje prednjače u svom razvoju i baš zbog digitalne transformacije javnog sektora napravili su ogroman napredak u razvoju.

Koje benefite bi Hrvatska mogla imati od daljnjeg unaprjeđenja digitalizacije? Daljnje unaprjeđenje digitalizacije Hrvatskoj bi donio daljnji ekonomski rast i rast investicija, ponajviše stranog kapitala. Istodobno – prema procjenama stručnjaka, Hrvatska bi digitalizacijom uštedjela na stotine milijuna kuna godišnje, pri čemu bi najveća ušteda bila u vremenu koje se troši na izgubljene radne dane i sate za nešto što bi se u nekoliko minuta moglo obaviti digitalno. Za cjelovitu digitalizaciju Hrvatske, državna vlast bi taj proces morala izglasati kao važan strateški projekt koji se, bez obzira na promjenu vladajućih struktura, mora neometano nastaviti. Budućnost razvoja e-javnih usluga u Republici Hrvatskoj najviše će ovisiti o zadovoljstvu korisnika pruženim uslugama te njihovoj podršci i motivaciji za korištenje, kao i pokrivenosti pristupnim mrežama sljedeće generacije i većim internetskim brzinama, a ponajviše uspješnom provedbom strategije razvoja te digitalizacije od strane države.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Gradonačelnik.hr (2019) *Prvi grad bez papira u zemlji: Digitalizacijom gradske uprave Bjelovar će uštedjeti milijune, građani će brže rješavati svoje predmete a najbolji gradski djelatnici dobivat će stimulacije.* Dostupno na: <https://gradonacelnik.hr/vijesti/prvi-grad-bez-papira-u-zemlji-digitalizacijom-gradske-uprave-bjelovar-ce-ustedjeti-milijune-gradani-ce-brze-rjesavati-svoje-predmete-a-najbolji-gradski-djelatnici-dobivat-ce-stimulacije/> [28. svibnja 2020.]

<sup>122</sup> 24 sata (2020) *Digitalni uzor – godišnje uštede 800 godina radnog vremena.* Dostupno na: <https://www.24sata.hr/tech/digitalni-uzor-cijela-estonija-ima-besplatan-wifi-670714> [28. svibnja 2020.]

## 5. ZAKLJUČAK

Sektor malih i srednjih poduzeća izuzetno je značajan za hrvatsko gospodarstvo, jer kao i u većini zemalja ima značajno najveći udio u broju poduzeća (99,7 %). Unatoč tome, brojne domaće kompanije još uvijek nisu ni osvijestile važnost transformacije poslovanja, čemu u prilog govori i DESI indeks, odnosno stupanj gospodarske i društvene digitalizacije, prema kojem je Hrvatska na 22. mjestu, što je jedan od najlošijih rezultata u Europskoj uniji. Dok je privatni sektor uglavnom prepoznao prednosti i ključni značaj implementacije informacijskih i komunikacijskih tehnologija, državna uprava je dugo vremena pokazivala zaostajanje po tom pitanju, zbog čega je javni sektor postao sinonim za trom i teško prilagodljiv sustav. Ipak, situacija se posljednjih godina počela mijenjati i u javnom sektoru u pogledu digitalizacije. U ovom radu detaljno smo obradili uslugu ePorezne, koju je Porezna uprava dodatno unaprijedila tijekom 2019. godine uvođenjem novih usluga te unaprjeđenjem sustava. Korištenjem ePorezne obveznici sada mogu ostvarivati svoja prava ili izvršavati obveze od kuće bez dolaska u Poreznu upravu i bez plaćanja upravnih pristojbi, a sve navedeno dio je Strategije Porezne uprave, u kojoj je navedeno kako je elektroničko poslovanje vrlo važan cilj Porezne uprave, budući da doprinosi daljnjem smanjenju neizravnih troškova oporezivanja, a s tim ciljem nastavit će s daljnjim unapređenjem postojećih elektroničkih usluga te razvijati nove mogućnosti, uključujući uspostavljanje dvosmjerne komunikacije u sustavu, što je i započeto omogućavanjem slanja poreznih akata u korisnički pretinac poreznih obveznika.

Iz analiziranih podataka i recentnog izvještaja Europske komisije iz listopada 2019. godine jasno se može zaključiti kako je Hrvatska krenula putem digitalizacije javne uprave, no potrebno je uložiti značajne napore kako bi se sustigle ostale članice Europske unije. U radu smo se osvrnuli na primjere Estonije, koja je s 99 % digitaliziranih usluga uspjela postati jedna od najnaprednijih tehnoloških zemalja u svijetu, ali i na domaći primjer Grada Bjelovara, koji je postao prvi potpuno digitalizirani grad u Hrvatskoj. Iz oba primjera može se jasno zaključiti kako digitalizacija donosi bolju efikasnost, ali i transparentnost (koja je Hrvatskoj potrebna više nego ikad prije), omogućava uvid u stanje predmeta te u brzinu rješavanja istih, što posljedično omogućava mjerljivost i ocjenu rada svakog službenika. Sve navedeno pridonosi ekonomskom rastu i rastu investicija, ponajviše stranog kapitala. Daljnjim razvojem digitalizacije Hrvatska bi mogla uštedjeti stotine milijuna kuna godišnje, pri čemu bi najveća ušteda bila u vremenu koje se troši na izgubljene radne dane i sate za nešto što bi se u svega nekoliko minuta moglo obaviti digitalno. S obzirom na to da je dokazano kako BDP raste sukladno digitalnoj transformaciji društva te da investicije idu upravo u ona mjesta gdje postoji pravna sigurnost i gdje je javni servis vrlo brz i učinkovit, Hrvatska bi cjelovitu digitalizaciju morala prepoznati kao važan strateški projekt.

## POPIS LITERATURE

1. 24 sata (2020) *Digitalni uzor – godišnje uštede 800 godina radnog vremena*. Dostupno na: <https://www.24sata.hr/tech/digitalni-uzor-cijela-estonija-ima-besplatan-wifi-670714> [28. svibnja 2020.]
2. Alpeza, M. et al. (2019) *Izvyješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2019*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva
3. Antić, T. (2019) *Javno pravo i javna uprava: organizacija države, organizacija države, državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, upravni postupak i upravni spor*. Zaprešić: Veleučilište s pravom javnosti Baltazar
4. Bazina, V. (2018) *Analiza sustava potpora za pokretanje poduzetničke aktivnosti u Republici Hrvatskoj*. Završni rad. Požega: Veleučilište u Požegi, Društveni odjel
5. Bertović, N. (2017) *Analiza upravljanja tehnološkim promjenama u tijelima državne uprave Republike Hrvatske*. Doktorska disertacija. Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku
6. Blažević, R. (2016) *Upravna znanost*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta
7. Blekić, A. i Brković, M. (2020) Usluge ePorezne dostupne građanima. *Porezni vjesnik*, 2 (29), str. 98-108.
8. Brajković, L. (2018) *Primjena koncepta „E-uprava“ u Republici Hrvatskoj*. Diplomski rad. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma „Dr. Mijo Mirković“
9. Bratić, V. et al. (2010) *Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru – istraživački projekt*. Zagreb: Institut za javne financije, str. 13-14, 27. Dostupno na: <http://www.nsz.hr/datoteke/09-10/Analiza%20sustava%20zaposlenih.pdf> [23. svibnja 2020.]
10. European Commission (2019) *eGovernment Benchmark 2019: trust in government is increasingly important for people*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people?fbclid=IwAR1IzYIfCNdxmg3OTtMdzYfxF5p4rLEGp-uXzFwTRpBHujm6Zfw7rgAdZ\\_c](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people?fbclid=IwAR1IzYIfCNdxmg3OTtMdzYfxF5p4rLEGp-uXzFwTRpBHujm6Zfw7rgAdZ_c) [24. svibnja 2020.]
11. Gorupić, D. i Gorupić, D. jr. (1990) *Poduzeće – postanak i razvoj poduzetništva i poduzeća*, Zagreb: Informator
12. Gradonačelnik.hr (2019) *Prvi grad bez papira u zemlji: Digitalizacijom gradske uprave Bjelovar će uštedjeti milijune, građani će brže rješavati svoje predmete a najbolji gradski djelatnici dobivat će stimulacije*. Dostupno na: <https://gradonacelnik.hr/vijesti/prvi-grad-bez-papira-u-zemlji-digitalizacijom-gradske-uprave-bjelovar-ce-ustedjeti-milijune-gradani-ce-brze-rjesavati-svoje-predmete-a-najbolji-gradski-djelatnici-dobivat-ce-stimulacije/> [28. svibnja 2020.]
13. Hirsch, R. D., Peteres, M. P. i Shepherd, D. A. (2005) *Entrepreneurship*. McGraw-Hill Irwin

14. Knezović, G. (2019) *Hrvatska je među najlošijim zemljama u Europi po dostupnosti e-usluga*. MREŽA – za IT profesionalce – Bug. Dostupno na: <https://mreza.bug.hr/hrvatska-je-medu-najlosijim-zemljama-u-europi-po-dostupnosti-e-usluga/> [24. svibnja 2020.]
15. Kolaković, M. (2006) *Poduzetništvo u ekonomiji znanja*. Zagreb: Sinergija
16. Koprić, I. et al. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta
17. Kos, I. (2017) E-uprava. *Pravnik (Zagreb)*, 51, 1 (102), str. 83-98.
18. Kuvačić, N. (2002) *Poduzetnička biblija*. Split: Vlastita naklada autora
19. Narodne novine (2015) *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. NN br. 70/2015.
20. Narodne novine (2019) *Zakon o sustavu državne uprave*. NN 66/2019.
21. Osredečki, E. (1996) *Sve što poduzetnik treba znati*. Samobor: Naklada Edo
22. Puljić, M. (2016) *Strategije poduzetništva u RH*. Završni rad. Split: Ekonomski fakultet
23. Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. 12. izd. Zagreb: Školska knjiga
24. Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Porezna uprava. *Jedinstveni portal Porezne uprave*. Dostupno na: <https://e-porezna.porezna-uprava.hr/Prijava.aspx?ReturnUrl=%2f> [26. svibnja 2020.]
25. Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Porezna uprava. *O usluzi*. Dostupno na: <https://e-porezna.porezna-uprava.hr/Pages/Ousluzi.aspx> [26. svibnja 2020.]
26. Republika Hrvatska, Ministarstvo financija. *O Ministarstvu*. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/o-ministarstvu/9> [24. svibnja 2020.]
27. Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave (2017) *Strategija e-Hrvatska 2020*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/strategija-e-hrvatska-2020/14630> [26. svibnja 2020.]
28. Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *Državni službenici i namještenici*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicke-odnose/drzavni-sluzbenici-i-namjestenici/779> [28. svibnja 2020.]
29. Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *O državnoj upravi*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/705> [23. svibnja 2020.]
30. Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicki-sustav/drzavni-sluzbenici-i-namjestenici/prava-obveze-i-odgovornosti-drzavnih-sluzbenika/780> [28. svibnja 2020.]
31. Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave. *Ustrojstvo državne uprave*. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/ustrojstvo-drzavne-uprave-i-struktura-upravljanja/706> [23. svibnja 2020.]

32. Središnji državni portal. *Ministarstva i državna tijela*. Dostupno na: <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58> [24. svibnja 2020.]
33. Škrtić, M. i Vouk, R. (2006) *Osnove poduzetništva i menadžmenta*. Zagreb: Katma
34. Tadić, J. (2015) Razvoj ljudskih potencijala u državnoj upravi Republike Hrvatske. *Policija i sigurnost*, 24 (4), str. 365-376.
35. Telegram redakcija (2019) *Stigao novi izvještaj EU o digitalizaciji javnih uprava: za Hrvatsku je dubinski poražavajuć*. Dostupno na: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sitgao-novi-izvjestaj-eu-o-digitalizaciji-javnih-uprava-za-hrvatsku-je-dubinski-porazavajuć/> [24. svibnja 2020.]
36. Tomić, D. (2019) *Digitalizacijom usluga državne i javne uprave štede se stotine milijuna kuna* [online]. ICT Business. Dostupno na: <https://www.ictbusiness.info/internet/digitalizacija-usluga-drzavne-i-javne-uprave-stede-se-stotine-milijuna-kuna> [26. svibnja 2020.]
37. Tomić, D. (2019) *Hrvatskom vladaju mikro i mali poduzetnici* [online]. ICT Business. Dostupno na: <https://www.ictbusiness.info/poslovanje/hrvatskom-vladaju-mikro-i-mali-poduzetnici> [18. svibnja 2020.]
38. Vidučić, Lj. et al. (2005) *Mala i srednja poduzeća: financijski, računovodstveni i pravni aspekti osnivanja i poslovanja*. Split: Ekonomski fakultet
39. Vrčec, N., Musa, A. (2016) E-uprava u Hrvatskoj: Izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu. U: *Uprava u digitalno doba: Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*, str. 13-14.
40. Vrčec, N., Musa, A. (2017) E-uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom dobu. U: Musa, A. (ur.): *Uprava u digitalno doba. Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*. Zagreb. Friedrich Ebert Stiftung / Institut za javnu upravu, str. 7-31.
41. Zakon.hr, pročišćeni tekstovi zakona (2016) *Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva*. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/527/Zakon-o-poticanju-razvoja-malog-gospodarstva> [20. svibnja 2020.]
42. Zakon.hr, pročišćeni tekstovi zakona (2020) *Zakon o računovodstvu*. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/118/Zakon-o-ra%C4%8Dunovodstvu> [20. svibnja 2020.]
43. Zoretić, G., Buterin, D. (2016) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 4 (1), str. 159-170.



## POPIS SLIKA

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Slika 1.  | Struktura hrvatskog javnog sektora .....                   | 22 |
| Slika 2.  | Shematski prikaz javne uprave u Republici Hrvatskoj.....   | 23 |
| Slika 3.  | Pregled rezultata e-uprava prema zemljama .....            | 37 |
| Slika 4.  | Početna stranica portala Porezne uprave ePorezna-JPPU..... | 41 |
| Slika 5.  | Prikaz kartice „Dostavi obrazac“ .....                     | 45 |
| Slika 6.  | Prikaz kartice „Podnesi zahtjev“.....                      | 46 |
| Slika 7.  | Prikaz kartice „Korisnički pretinac“ .....                 | 47 |
| Slika 8.  | Uvid u Poreznu knjigovodstvenu karticu (PKK).....          | 48 |
| Slika 9.  | Generiranje podataka za uplatu.....                        | 49 |
| Slika 10. | Usluga Moj JOPPD.....                                      | 49 |
| Slika 11. | Uvid u IP1/IP2 .....                                       | 50 |

## POPIS TABLICA

|   |    |
|---|----|
| Tablica 1. Financijski rezultati poslovanja poduzetnika RH u 2018. godini<br>po veličini poduzetnika .....        | 13 |
| Tablica 2. Prosječan broj zaposlenih i produktivnost u mikro i malim poduzećima<br>od 2014. do 2018. godine ..... | 16 |
| Tablica 3. Prosječan broj zaposlenih i produktivnost u srednjim poduzećima<br>od 2014. do 2018. godine .....      | 16 |
| Tablica 4. Prosječan broj zaposlenih i produktivnost u velikim poduzećima<br>od 2014. do 2018. godine .....       | 17 |