



**UPRAVNA
ZNANOST**

I. UVODNA PITANJA

ZNAČENJE UPRAVE U SUVREMENOM DRUŠTVU

- uprava postaje sve važnijom pojavom suvremenog društva - tijekom 20. stoljeća u srednje i visokorazvijenim zemljama rasla je 10-20 puta brže od stanovništva
- na osnovi dosadašnjeg iskustva smatra se da je **razvoj upravnog sustava preduvjet općeg društvenog rasta** jer je uprava prijeko potreban instrument za regulaciju društvenih procesa
- velika moderna uprava ima **povećane mogućnosti**:
 - a) **pozitivne** - može preuzeti i ostvariti društvene zadatke koje prije nije mogla i tako pridonijeti ekonomskom i kulturnom procvatu, oslobađanju ljudi od oskudice i zaostalosti
 - b) **negativne** – može postati oruđem za vladanje nad ljudima i opasan instrument moći jer je opremljena sredstvima:
 - fizičke sile nezamislive razorne snage
 - ekonomske kontrole koja mu, bez obzira na društveno i ekonomsko uređenje, mogu osigurati komandne pozicije u narodnom gospodarstvu
 - sredstvima komunikacijskog utjecaja pomoću kojih je kadar bitno sudjelovati u formiranju mišljenja ljudi
- velika uprava **mijenja situaciju u društvu** u nekim bitnim odnosima:
 - ljudi urbaniziranog i industrijaliziranog društva u svojoj su svakodnevnoj egzistenciji ovisni o funkcioniranju nebrojenih upravnih službi, agrarne zajednice nisu poznavale tu ovisnost
 - brzina ekonomskog i kulturnog napretka, više se nego ikad prije, temelji na kvaliteti uprave
- otvara i **politički problem** – kako postići potreban stupanj koordinacije društvenih poslova, a spriječiti da uprava, kao instrument te koordinacije, ne postane podlogom nesavladive koncentracije vlasti? - politički zahtjev razvojnog, a slobodnog društva: **integracija bez dominacije**
- moderna uprava znači i **kraj diletantizma u upravljanju** – nije više posao obrazovanih amatera već je posao specijaliziranih stručnjaka
- iz toga proizlazi nagli razvoj znanstvenih disciplina koje se bave:
 - upravom, njenom organizacijom i funkcioniranjem
 - regulacijom
 - političkom kontrolom
 - društvenom i ekonomskom ulogom
 - socijalnim sastavom upravnih kadrova te
 - dinamikom reagiranja pojedinaca i skupina u upravnim odnosima.
- **konačni praktični cilj nauke o upravi** – upoznati upravu i steći znanje rukovanja složenim mehanizmima velikog suvremenog upravnog sustava

PREDMET, GRAĐA I METODA NAUKE O UPRAVI

- uprava je središnji pojam nauke o upravi, ima više značenja, a 2 su glavna:
 - a) uprava kao **skup upravnih organizacija**
 - b) uprava kao **specifična djelatnost upravljanja**
- priroda društvene pojave ne može se potpuno obuhvatiti jednoznačnim izrazom jer se društvena pojava mijenja – radi se o procesu mijenjanja uprave

UPRAVNA ORGANIZACIJA

- takva **organizacija u kojoj ljudi, kao svoje stalno zanimanje, obavljaju društvene poslove na temelju trajne podjele dužnosti i ovlasti**
- upravne organizacije su vrsta organizacije tj. **skupine ljudi koji kooperiraju da bi ostvarili neki zajednički cilj**

- zajednički zadatak je podijeljen među članovima upravne organizacije tako da svaki od njih obavlja svoj dio posla, a tijekom rada svi su međusobno povezani kako bi se doprinos svakog od njih uklopio u cjelinu i usmjerio na cjelovit rezultat zajedničke akcije
- **specifična obilježja** upravnih organizacija:
 1. kontinuitet
 2. društveni karakter poslova
 3. trajna podjela dužnosti i ovlasti
 4. profesionalizam članova
- te se karakteristike ne odnose isključivo na upravne organizacije nego postoje i kod gospodarskih organizacija

1. društveni poslovi

- poslovi koje određena zajednica, odnosno odlučujuća skupina u toj zajednici (politička odlučujuća skupina), u određeno doba, smatra da treba obavljati, a ne obavljaju ih pojedinci svaki za sebe
- društveni karakter mijenja se po svom sadržaju tijekom društvenog razvoja jednako kao što se mijenjaju poredci, kako se transformiraju interesi i shvaćanja
- svako će vrijeme smatrati druge poslove društvenima i prema tom kriteriju, drugim organizacijama davati osobinu upravnih
- određeni posao obično postaje društveni kad ga pojedinac ne može dobro ili ne može uopće obavljati – razlog zbog kojeg pojedinci te poslove ne obavljaju je irelevantan za društveni karakter funkcija

2. trajna podjela dužnosti i ovlasti

- odnosi među ljudima u organizaciji takvi su da su radni zadaci svakog pojedinca u isti mah njegove dužnosti i sadrže u sebi određene ovlasti
- pojedine radne operacije proizlaze iz cjeline svakog zadatka - logikom povezanosti između sredstva i cilja
- kadrovi upravne organizacije su motivirani specifičnim mehanizmom da trajno izvršavaju poslove koji su u njihovom djelokrugu - postoje normativni sustavi (pravni, moralni, konvencionalni) koji zahtijevaju od svakog člana da obavlja poslove koji mu na određeni način budu dodijeljeni
- tijekom svog rada pojedinac se obraća na druge članove upravne organizacije ili na osobe koje nisu članovi te organizacije zahtijevajući od njih određeno ponašanje – drugi se u pravilu ponašaju prema tim zahtjevima jer su obuhvaćeni istim normativnim sustavom kojim je takav zahtjev utemeljen i opravdan
- u odnosu spram onih kojima je upućen, postavljanje zahtjeva javlja se kao **ovlast** tj. ona je samo druga strana dužnosti i to kako radne dužnosti onoga koji zahtijeva, tako i dužnosti i discipline onoga koji prema zahtjevu postupa
- norme iz kojih proizlaze dužnosti i ovlasti povezane su u sustave, a **normativni sustavi** se temelje se na razmjerno trajnom karakteru osnovne društvene strukture, na prirodi proizvodnih odnosa u društvu
- ta trajnost izvora normi daje **relativni kontinuitet** i samom sustavu upravne organizacije na koji se norme odnose
- prema obilježju kontinuiteta, dužnosti i ovlasti upravne organizacije se razlikuju od *ad hoc* stvorenih organizacija koje ponajprije povezuje težnja prema neposrednom cilju

3. profesionalizam

- pojedinci koji rade u upravnim organizacijama pretežno su profesionalci, tj. rade za plaću koja je temelj njihove materijalne egzistencije
- poslu u upravi posvećuju pretežni dio svog radnog vremena i za taj posao se posebno obrazuju
- profesionalizam razdvaja upravnu organizaciju od udruženja građana čiji su članovi uglavnom neprofesionalci tj. ljudi kojima sudjelovanje u udruženju nije glavno zanimanje
- značajka profesionalizma pojavila se tijekom razvoja uprave, a proces njene stabilizacije nije ni danas dovršen
- postoji mogućnost da se određeni dijelovi upravnog sustava ponovo deprofesionaliziraju (ako kolektivna tijela građana – neprofesionalaca preuzmu određene funkcije koje danas u upravi obavljaju profesionalci)

UPRAVLJANJE

- **kontinuirana djelatnost povezivanja više ljudi u akciji na obavljanju nekih društvenih poslova**
- djelatnost upravljanja teče u sklopu **sustava pravila** kojima su s jedne strane utvrđeni njezini postupci i definirane metode, a s druge strane, određeni interesi kojima treba služiti
- **osnovne značajke:**
 1. transmisijski karakter
 2. dinamičnost
 3. kontinuitet
 4. dvojak karakter pravila koji reguliraju djelatnost upravljanja

1. transmisijski karakter

- upravljanje se pojavljuje kao **posrednik**, transmisija, između postavljenih **ciljeva i njihova ostvarenja**
- cilj je postavljen političkom odlukom, a ostvaruje se akcijom ljudi
- u toj akciji se razlikuju 2 djelatnosti:
 - a) obavljanje stručnih i izvršnih poslova kojima se neposredno postiže postavljena svrha
 - b) povezivanje svih neposredno izvršnih stručnih poslova u jednu cjelinu: planiranjem, arbitriranjem, usmjeravanjem, kontrolom, ocjenjivanjem – **upravljanje** (pretpostavka ostvarenju svakog cilja koji traži kolektivni rad)
- **predmet upravljanja** – akcija kojom ljudi neposredno ostvaruju vanjske društvene ciljeve pojedine organizacije, ustanove ili upravnog pothvata
- u upravnoj organizaciji obavljaju se dvije vrste poslova:
 - upravljanje (tu sudjeluju i različita tijela koja nisu upravne organizacije) i
 - druge aktivnosti koje nisu upravljanje
- po količini pretežan, a po društvenom učinku jedini neposredno koristan posao koji se obavlja u upravnoj organizaciji nije upravljanje, nego različite stručne i izvršne djelatnosti koje čine bit javnih službi
- postoje suprotnosti između tih poslova i upravljanja:
 - ⇒ **STRUČNI POSLOVI** imaju svoj *lex artis* i druge zakone osjećaju kao sputavanje svoje funkcionalne autonomije
 - kao građani, svjesni opće hijerarhije društvenih vrijednosti, spremni su priznati da ima kriterija i mjerila prema kojima neki obziri dolaze ispred pravila njihove struke
 - kao stručnjaci određene struke, imaju samo jedan cilj: riješiti problem što bolje u skladu s pravilima struke, dok im svako ograničenje u primjeni tih pravila mora biti strano
 - stoga se struke opiru izjednačavanju i vezivanju uz jedinstvena pravila i predstavljaju **centrifugalni element** u upravnoj organizaciji
 - ⇒ **UPRAVLJANJE** ne znači neposredno obavljanje neke službe nego je nadgradnja nad službama koje se obavljaju u upravnim organizacijama - svrha mu je povezivanje, koordinacija radnih operacija i njihovo upućivanje u jednom smjeru, prema zajedničkom cilju
 - orijentirano je prema cjelokupnoj ljestvici društvenih vrijednosti i na temelju toga određuje mjesto i granice pridržavanja normi i vrijednosti pojedinog područja i djelatnosti u organizaciji – ono je glavna **centripetalna snaga** u upravi
- dvije osnovne djelatnosti u upravi (upravljanje i neposredno obavljanje društvenog zadatka) su suprotnosti, snage oprečnih tendencija
- nekada je o društvu kao cjelini prevladavala slika harmonije, mišljenje da se ljudsko društvo sastoji od skupina koje se skladno međusobno nadopunjuju
- danas prevladava mišljenje da su stabilnost i promjena, integracija i konflikta, funkcije i disfunkcije podjednako važni aspekti egzistencije svakog društva

2. dinamičnost

- proizlazi odatle što je predmet upravljanja zajednički rad, upravljanje povezuje taj rad i njegove nositelje, i to dok rade, dok su u akciji
- akcija se ne zaustavlja da bi se lakše koordiniralo, već upravljanje prilagođava metode i instrumente dinamici djelatnosti koju koordinira
- sve istodobne procese i promjene valja uzeti u obzir pri programiranju upravljanja koje tako postaje **dvostruko dinamično** – akcija kojoj je predmet opet akcija

3. kontinuitet upravljanja

- proizlazi (kao i kontinuitet upravnih organizacija) iz 2 faktora:
 - a) iz trajnosti potreba koje se zadovoljavaju osnovnom djelatnošću upravnih organizacija
 - b) iz trajnog karaktera sustava normi (tehničkih i interesnih) koji je okvir uprave kao djelatnosti
- trajnost potreba uvjetuje i neprekidnost djelatnosti kojom se te potrebe zadovoljavaju i time kontinuitet upravljanja
- svaki sustav normi, po svojoj prirodi, djeluje stabilizirajuće, homeostatski, na djelatnost koju regulira

4. dvojak karakter pravila koja reguliraju upravljanje

A. **TEHNIČKA PRAVILA** - kakvi se ciljevi mogu postići i kojim sredstvima

- proizlaze iz same djelatnosti, iz njenog stručnog karaktera
- osnovne pravilnosti i otkrivene zakonitosti iz prirode i društva pretvaraju se u tehnička pravila tj. u primijenjene zásade o tome kako treba praktično raditi da bi se postigao određeni učinak
- to su zakoni umijeća – *lex artis* koji vrijede zbog svoje objektivne valjanosti, bez obzira na to jesu li formalno propisani, bez obzira na to jesu li čak i napisani

B. **INTERESNE NORME** – kojim interesima treba služiti osnovna djelatnost kojom se upravlja

- vrijede zbog toga što su ih izričito donijeli oni koji su ovlašteni rješavati interesna pitanja, da odrede u čiju će korist ići neka djelatnost, koji interesi imaju prednost
- rješavanje interesnih pitanja u društvu je sadržaj politike - forumi i tijela koja donose interesne norme su politički forumi i tijela
- tako su interesne norme politički okvir upravljanja
- tijekom razvoja uprave se sve više tehnicizira tj. povećava se broj i određenost tehničkih pravila prema kojima se obavljaju pojedini upravni poslovi, a i relativno se povećava dio ukupne djelatnosti uprave koji je reguliran tehničkim pravilima
- tijekom razvoja interesne norme i način njihova donošenja mijenjaju se u dva pravca:
 - a) sve većem broju interesenata omogućeno je da utječe na sadržaj interesnih normi pa one odražavaju sve općenitije interese, i
 - b) zbog sve veće razgranatosti i složenosti upravljanja u velikim sustavima, interesne se norme sve više isprepliću s tehničkim (tehnička pravila imaju sve veće interesne implikacije, a rješavanje interesnih pitanja sve više pretpostavlja poznavanje tehničkih pravila)

PREDMET I GRAĐA NAUKE O UPRAVI

- **predmet** - ispitivanje zakonitosti društvenih pojava u vezi s upravnom organizacijom i djelatnošću upravljanja
- **građa** - upravne organizacije, a zatim i druge društvene institucije u vezi s predmetom a to mogu biti i druge društvene institucije – različita tijela za donošenje političkih i drugih društvenih odluka koje su okvir za djelovanje upravne organizacije (načelo da interdisciplinarne granice u empirijskim znanostima nisu hermetičke pregrade)
- sve što može poslužiti rasvjetljavanju osnovnog predmeta znanosti, može u danim okolnostima predstavljati njenu građu
- razlikovanje predmeta i građe upućuje na činjenicu da se različite znanstvene discipline često bave istom vrstom prirodnog ili društvenog «materijala», ali da zbog toga ne gube na svojoj individualnosti – tako i upravne organizacije mogu predstavljati dio građe za razne znanstvene discipline (razlika u predmetu ne isključuje međusobne veze između znanosti)

METODA NAUKE O UPRAVI

- metoda nauke o upravi (ne razlikuje se bitno od znanstvene metode): opis i klasifikacija građe na kojoj se stalno provjeravaju pretpostavke o pravilnostima u pojavama
- opis i klasifikacija nisu zapravo početak znanstvenog istraživanja jer im se pristupa s određenom, makar najopćenitijom pretpostavkom o pravilnostima koje ćemo naći u pojavama
- bez takve pretpostavke ne bismo uopće imali kriterij prema kojem će se iz nepreglednog šarenila stvarnosti izabrati činjenice koje su za našu svrhu relevantne
- znanstveno se istraživanje sastoji u tome da se te prvotne pretpostavke ispituju na temelju prikupljenih činjenica i odbacuju ako su neosnovane, ispravljaju, upotpunjuju

- mnoštvo oblika i djelatnosti upravnih organizacija treba najprije uočiti, opisati i raspodijeliti u skupine, a sve sa stajališta određenih pretpostavki o sličnostima i pravilnostima s kojima pristupamo materijalu
- bez tog prethodno obavljenog posla nijedna znanost ne može prići svom glavnom i najtežem zadatku, tumačenju pojava
- da bi protumačila društvenu pojavu upravnih organizacija, nauka o upravi mora ispitivati i utvrđivati pravilnosti u strukturi i djelovanju tih organizacija u pojedinoj društvenoj zajednici i u ponašanju ljudi naspram upravnih organizacija
- u praksi znanstvenog rada, osobito na razvijenijem stupnju, sve se te aktivnosti isprepleću
- opisivanje i klasifikacija pružaju neposrednu podlogu za uočavanje i provjeravanje pravilnosti, a pravilnosti dobivene tumačenjem služe kao bolji i potpuniji kriterij pri opisu i klasifikaciji
- nauka o upravi mora ispitivati i utvrđivati pravilnosti u strukturi i djelovanju organizacija u pojedinoj društvenoj zajednici i ponašanju ljudi prema upravnim organizacijama

IZVOR MATERIJALA ZA NAUKU O UPRAVI

- sve što omogućuje uvid u strukturu i funkcioniranje upravnih organizacija, u njihovu ulogu u društvu, u ponašanje ljudi u njima i prema njima:
 1. **povijesni dokumenti** – upravne organizacije mogu se shvatiti samo u razvoju, u stalnom međusobnom djelovanju ljudi u upravi i društvene okoline u kojoj se uprava nalazi
 2. **statistički podaci** – sadržavaju osnovne činjenice o strukturi, radu i djelovanju uprave (mjesto i vrijeme, pojedino područje, u upravi)
 3. **pravni propisi** – potencijalno značajan izvor znanja za mnoge socijalne znanosti koji se do sada često nije dovoljno iskoristavao; pravni propisi su ponajprije građa pravnih disciplina, samo što se u pravnoj znanosti pravni propisi upotrebljavaju drukčije nego u drugim društvenim znanostima
 4. **arhivski materijali** – odnose se na konkretnu upravnu organizaciju (pojedino nadležstvo, ustanova; spisi, predmeti, dosjei); egzaktno podatke može u načelu pružiti samo materijal koji se odnosi na pojedinu konkretnu upravnu organizaciju
 5. **izvještaji** – o pravnoj organizaciji i njenom radu, godišnji izvještaji, izvještaji o pregledima
 6. **organizacijske sheme** – grafički materijal; grafikoni postupaka, tabele rasporeda
 7. **ankete** – intervjui na koje odgovaraju upravni službenici i građani; svako dublje ispitivanje pojedinog problema ih zahtijeva
 8. **protokoli promatranja** – precizni podaci o promatranju pojedinih upravnih procesa
 9. **upravni slučajevi** – H.Stein.; prikaz događaja koji predstavljaju odluku ili su doveli do nje, tj. skupine povezanih odluka upravnog službenika ili skupine upravnih službenika

RAZVOJ ZNANOSTI

- motivi stjecanja znanja (znanje u funkciji ostvarivanja praktičnih ciljeva + metafunkcionalno zanimanje za pojave kao takve) isprepleteni su rano u razvoju ljudskog mišljenja, zatim su se diferencirali pa ponovo stopili
- da bi se iskustvo moglo praktično iskoristiti ono mora biti sistematizirano – zabilježiti opažanja, međusobno ih uspoređivati, klasificirati, eksperimentirati, izvoditi opća pravila
- glavni učinak je da veza između pojedinog opažanja i generalizacije ostaje jasno vidljiva, tako i u budućnosti
 1. **Sistematizirano iskustvo** – znanje upotrebljivo kao sredstvo u ostvarivanju naših ciljeva, u funkciji zadovoljenja interesa
 - takvo znanje nije i ne može biti oslobođeno od vrijednosti jer je njegova **osnovna svrha ostvarivanje naših interesa** tj. interesa generaliziranih u vrijednosti
 2. **Metafunkcionalni interes** – u vezi sa znanjem o pojavama kao takvima – sam po sebi vrijednost, cilj koji **potiče pojedinca na razmišljanje, bez obzira na eventualne praktične svrhe koje bi se takvim znanjem mogle ostvariti**
 - polazi od pojava, ali se u traženju povezanosti među njima može i odvojiti od stvarnosti i nastaviti razmišljanje - spekulaciju kao autonomni mentalni proces
- s vremenom znanje na pojedinim područjima postaje složenije i pouzdanije, a generalizacije iz sistematiziranog iskustva približavaju se stupnju općenitosti, apstraktnim zaključcima na temelju metafunkcionalne spekulacije - do njihova stapanja dolazi kad se uspostavi neprekinuti lanac

između pojedinačnih činjenica ljudskog iskustva i najopćenitijih pretpostavljenih zakonitosti, pa se opći zakon može neposredno provjeriti na stvarnosti, a konkretna se pojava također može protumačiti pomoću općeg zakona

- uslijed toga, opće se zakonitosti mogu izravno prevesti na jezik tehnologije, na upute za praktičnu djelatnost
- u sklopu općih zakonitosti prikupljanje znanja je kumulativno tj. raspoloživa količina upotrebljivog znanja je sve veća, pa istraživači ne moraju počinjati ispočetka
- takav kvalitativni skok ne zbiva se na svim znanstvenim područjima istodobno – prvo kod prirodnih, a kod društvenih još uvijek odvojeno
- u praktičnoj je djelatnosti na tom području upotrebljivo jedino sistematizirano iskustvo, dok se iz spekulativnih «teorija o društvu» za sada ne može neposredno izvesti bilo kakva «društvena teorija»
- nauka o upravi je **empirijska društvena znanosti**, kao takva, disciplina sistematiziranog iskustva u vezi sa činjenicom postojanja upravne organizacije u društvu i s društvenom djelatnošću upravljanja

znanost:

1. **empirijska** (samo opisuje)
2. **teorijska** (otkriva opće zakonitosti)

RAZVOJ PROUČAVANJA UPRAVE

- svaka znanost u početku razvoja tvrdi više nego što zna – na temelju relativno malog broja utvrđenih i analiziranih činjenica prave se razmjerno široke generalizacije, pa je **raspon između činjenične osnove i misaonog zaključka** velik i postoje samo 2 puta sistematizirano iskustvo ili od stvarnosti neovisna spekulacija tj. metafunkcionalna razmišljanja
- ali oba puta ne zadovoljavaju pa se javljaju tendencije prema **integraciji**, povezivanju obaju smjerova u jedinstven znanstveni sustav, s čime su povezana i prva značajna znanstvena imena u svakoj znanosti
- daljnji razvoj znanosti pretpostavlja postupno otkrivanje mnogostranosti i složenosti – znanosti se **diferenciraju i specijaliziraju** za određenu skupinu sastavnih dijelova pojave
- posao se dijeli i pažnja se usredotočuje- generalizacije su skromnije, ali su bliže praktičnoj upotrebljivosti
- proces diferencije (negacija prvobitne integracije empirije i teorije) vodi negaciji pa dolazi do ponovne **integracije na višem stupnju**
- uprava je dio političkog sustava pa se i u razvoju proučavanja uprave odražavaju preokreti i proturječja koji obilježavaju razvoj države kao jezgre političkog sustava
- izraz nauka se upotrebljava za označavanje generalizacija iz sistematiziranog iskustva radi njihove praktične primjene
- izraz znanost za označavanje sustava teorija koje objašnjavaju pojave određenog područja
- «upravna nauka» tj. «nauka o upravi» bi značila ukupnost poopćavanja iz sistematiziranog iskustva upravljanja i upravnih organizacija radi njihove neposredne praktične primjene
- «upravna znanost» se odnosi više na metafunkcionalne teorije na tom području ili na sustav teorijskih pretpostavki o zakonitostima ponašanja ljudi u upravi i u vezi s upravom
- nauka o upravi kao posebna znanstvena disciplina započinje u Europi kada počinje i suvremena uprava, **sredinom 18. stoljeća**
- ti počeci upućuju na **dva smjera**:
 - a) **opisni smjer** – početna nauka o upravi opisuje upravnu organizaciju i upravnu djelatnost, s namjerom da takvo sistematizirano iskustvo posluži onima koji sudjeluju u upravi
 - vremenski se poklapa s prosvijećenim apsolutizmom i služi školovanju i pripremanju monarhova upravnog aparata
 - b) **filozofsko - spekulativni smjer** – proučavanje uprave polazi od uprave kao cjeline, od mjesta upravne organizacije u mehanizmu vlasti, o državi i zajednici uopće, a rješenja se tih političkih problema upravljanja traže na filozofsko – spekulativnom planu
 - ima ujedno praktično-politički zadatak legitimirati vladarevu vlast
- spajanje ova dva smjera nauke o upravi u veliki sustav povezano je s djelom **Lorenza von Steina** (teoretski temelj njegove koncepcije je Hegel)
- on u tom sklopu sistematizira i daje zajednički smisao povijesnom razvoju upravljanja, obuhvaćajući upravnu organizaciju i upravnu djelatnost prema pojedinim područjima
- ta prvotna integracija ipak je izraz relativne nerazvijenosti društvenih znanosti, posebno nauke o upravi
- kraj 19. i prva ½ 20.st proces diferencijacije opet kreće u 2 smjera:
 - a) **upravno-pravni smjer**:
 - uglavnom u Europi, posebna obrada tada aktualnih aspekata uprave
 - zbog političkih shvaćanja o diobi vlasti i razvoja načela legaliteta uprave, shvaćenog kao zaštita građana od samovolje države → počelo je prevladavati zanimanje za vezanje i regulaciju uprave pravnim propisima pa tako i nauke upravnog prava
 - zbog industrijalizacije, urbanizacije, pojave i učvršćivanja nacionalnih država došlo je do nove koncentracije u političkom sustavu države i državne uprave
 - to je dovelo do proučavanja zadataka praktičnog organiziranja i djelovanja sve razvedenijeg upravnog sustava javnih službi i socijalne države
 - b) **upravno-tehnički smjer**:
 - uglavnom u SAD-u, razvio se u upravi povezano sa sličnim proučavanjima u gospodarstvu
 - zanimanje za praktična pitanja – kako izgraditi upravne organizacije i usmjeriti njihovo djelovanje da bi bilo što ekonomičnije
 - taj smjer se prije svega zanima za pitanja kako izgraditi upravne organizacije i kako usmjeriti njihovo djelovanje da bi se postigao najveći učinak po uloženoj jedinici sredstava

- težište interesa je na ekonomičnosti rada upravne organizacije zbog brze industrijalizacije, urbanizacije, problema ekonomskog rasta
- oba smjera su se s vremenom proširila i izvan svojih granica
- tako su dva najaktualnija aspekta uprave (pravna regulacija i ekonomičnost upravnog djelovanja) uvjetovali nicanje posebnih disciplina u različitim zemljama
- diferencijacija se nastavlja u smislu daljnje **specijalizacije** upravnog prava i upravne tehnike koji se počinju **dijeliti u pojedine pravne (radno, financijsko...) ili tehničke discipline**
- pojavljuju se posebne discipline koje ne polaze od nauke o upravi nego od drugih znanosti i proučavaju pojedine aspekte uprave (psihologija, sociologija, ekonomija)
- ta dva puta daljnje diferencijacije (**3. i 4. diferencijacija**) dalje se isprepliću (npr. znanost o financijama – povezuje jedan aspekt ekonomskih znanosti s jednim aspektom nauke o upravi)
- protiv opasnosti dezintegracije nauke o upravi djeluju dva čimbenika:
 - a) cjelovitost društvene pojave uprave
 - b) potrebe prakse (upravne organizacije su sve složenije pa su potrebni ljudi sa što temeljitijim poznavanjem i teoretskim razumijevanjem uprave uopće)
- pojavljuju se **tendencije prema novoj integraciji**, ali se ona ne može izvesti jednostavno kao ona prva zbog velike količine činjeničnog materijala u različitim disciplinama koje proučavaju upravu te zbog prednosti koje za proučavanje ima specijalizirano i koncentrirano promatranje pojedinih aspekata i raznovrsnost metoda
- tendencije prema jedinstvu se očituju u ovim oblicima:
 - a) proširenje posebnih disciplina, prije svega upravnog prava i upravne tehnike
 - b) planovi i programi upravnih škola i instituta kojima se nastoji postići ravnoteža između različitih disciplina u odnosu na upravu
 - c) poredbena znanstvena istraživanja pojedinih upravnih problema i njihovih rješenja u različitim upravnim sustavima
 - d) postavljanje i provjeravanje općih postavki o zakonitostima na području upravne organizacije i djelatnosti, stvaranje temelja opće teorije upravljanja
- uprava će morati uzeti u obzir i najnoviji preokret u razvoju političkih i upravnih sustava države, ponovnu tendenciju prema dekoncentraciji – utjecaj tog preokreta osjeća se u sve kritičnijim pristupima nedostacima i političkim rizicima državne uprave kao i u ponovnom pojavljivanju vrijednosnih pristupa

PROUČAVANJE UPRAVE U HRVATSKOJ

- uprava se proučavala i o njoj podučavalo **na načelima kameralizma** još od **1769. godine**, kada je započeo «Političko-kameralni studij u Kraljevini Dalmacije, Hrvatske i Slavonije» u Varaždinu
- u razdoblju nakon drugog Svjetskog rata proučavanju uprave polazilo se od **triju polazišta** koji su dali različite rezultate:
 1. analiza političke uloge uprave i procesa upravljanja
 2. konkretne potrebe organiziranja i djelovanja novog upravnog aparata i širenja upravnih službi
 3. tradicionalni pravni smjer u proučavanju uprave
- te 3 komponente su dale različite rezultate na pojedinim fakultetima i visokim školama, u sklopu različitih instituta i znanstvenih zavoda, na stranicama stručnih časopisa i u djelima pojedinih autora

SUSTAV PROUČAVANJA UPRAVE

- razvoj proučavanja uprave pokazuje određene tendencije, stalno spiralno kretanje sa dva pola, diferencijacijom i integracijom
- prema tome treba učiniti trenutnu snimku stupnja razvoja u određenom ograničenom odsječku vremena
- **granice klasifikacije:**
 1. umjetno ograničenje u vremenu
 2. umjetni karakter cjelokupnog klasifikacijskog sustava
- razlikovanje znanosti na empirijske i teorijske (opisuju - otkrivaju opće zakonitosti) pokazalo se kao pretvaranje vremenskih etapa u razvoju svake znanosti u kategoriju klasifikacije
- iskustvo o relativnosti svake klasifikacije (isto tako podjela između: ideografskih i nomotetskih, teorijskih i praktičnih, fundamentalnih i primijenjenih) vodi spoznaji o međusobnoj povezanosti disciplina, njihovom stalnom mijenjanju, o nastajanju jedne iz druge diferencijacijom i povezivanju na višoj razini integracije
- klasifikacija znanosti ne smije biti sredstvo njihove izolacije već isticanje posebnih obilježja svake discipline treba olakšati uočavanje mnogobrojnih prijelaznih oblika, uputiti na potrebu njihovog povezivanja
- klasifikacija nauke o upravi u sustavu znanosti nadovezuje se na podjelu znanosti: **prema podjeli područja** (prirodne i društvene), **prema razlici u cilju i metodi** (empirijske i normative)
 - ⇒ prirodne znanosti – bave se prirodnim pojavama
 - ⇒ društvene znanosti – bave se pojavama u društvu, u odnosima među ljudima
 - ⇒ empirijske znanosti – ispituju objektivne pojave u prirodi ili društvu, prikupljaju materijal o tim pojavama na osnovi iskustva
 - ⇒ normative znanosti – bave se unutarnjom čvrstoćom sustava pravila, normi, njihovom međusobnom vezom i logičkim izvođenjem posljedica koje slijede iz osnovnih postavki sustava
- nauka o upravi je društvena empirijska znanstvena disciplina, ima specifičan predmet
- klasifikacija nauke o upravi kao empirijske, podloga je za njeno **razgraničenje prema normativnim disciplinama** koje se bave upravom (npr. znanost upravnog prava)
- izvori materijala za nauku o upravi su i **pravni propisi** i u tome je njena glavna dodirna točka sa znanostu upravnog prava. Ali one ne pristupaju pravnim normama na isti način: pravnik znanost interpretacija propisa, njegovo mjesto u sustavu prava i modaliteti primjene
- nauka o upravi gleda na propis kao opis mogućeg ponašanja, opis koji donekle čini statističku granicu stvarnog ponašanja – propis je izvor prognoza
- nauku o upravi najviše zanimaju organizacijski propisi koji prema nekima uopće nisu specifično pravne nego u pravnoj formi donesene tehničke norme
- razlika u metodologiji između pravne znanosti i empirijskih društvenih znanosti ne dozvoljava prenošenje pojedinih pojmova iz jednih u druge - program nauke o upravi kao nastavnog i znanstvenog predmeta ovisi o tri glavna čimbenika: predmetu discipline, razgraničenju sa susjednim disciplinama, praktičnom razgraničenju s drugim nastavnim predmetima

SUSTAVI

SUSTAV

UPRAVNI SUSTAVI – skupovi upravnih organizacija i djelatnosti koje su u pojedinoj zemlji u danom povijesnom razdoblju na specifičan način razvedene i međusobno povezane

POJAM SUSTAVA (grč. sklop, slaganje)

- sustav je:
 - a) **cjelina sastavljena od dijelova** i (ili)
 - upućuje na unutarnju strukturiranost sustava i na traženje pravilnosti, invarijantnosti, zakonitosti tog unutarnjeg poretka
 - ovo gledanje je bliže zatvorenim sredinama, društvenim odnosima koji se doživljavaju kao stabilni, pri čemu centralne snage u društvu efektivno utječu na sve elemente društvene zajednice

b) **cjelina odvojena od svoje okoline**

- okrenuto bezgraničnoj raznovrsnosti okoline, koja načelno obuhvaća sve što nije sustav, i stoga se mora suočiti sa svim što utječe na sustav, a sa stajališta promatrača je slučajno, nije obuhvaćeno pravilnostima
- ovo gledanje odražava društvene situacije prijelaza, odnosno tržišne i druge otvorenosti, gdje se subjekti svakodnevno nužno konfrontiraju sa svijetom i događajima kojima ne mogu do kraja ovladati
- oba se pojmovna određenja sve više upotrebljavaju kumulativno
- ova dva osnovna pojmovna određenja sustava izražavaju dvije osnovne teorijske orijentacije, a putem toga možda i dvije različite društvene situacije

ZNAČAJKE SUSTAVA

1. opća povezanost

- sustav kao cjelina sastavljena od dijelova znači međusobnu povezanost tih dijelova
- sustav kao entitet u odnosu prema okolini navodi na misao da povezanost postoji i preko granica sustava, čim postoje odnosi
- u toj povezanosti ima stupnjeva jače i slabije povezanosti, ovisno o frekvenciji i intenzitetu međusobnih utjecaja između pojedinih pojava u okolini sustava i samog sustava
- snaga povezanosti (stupnjevi jače i slabije povezanosti) slabi s udaljavanjem od središta, tj. od pojave koju upravo promatramo, ali širenje krugova povezanosti nema nužnih i unaprijed utvrđenih granica

2. kontingentnost

- odnosi u sustavu su kontingentni, tj. oni bi uvijek mogli biti i drugačiji nego što stvarno jesu na određenom mjestu i u određeno vrijeme
- kontingentnost - znači da negacija određene mogućnosti u određenom času ne poništava tu mogućnost konačno, već je samo u danoj konstelaciji uklanjanja, a ostavlja je otvorenom za budućnost
- iz kontingentnosti odnosa u njemu izvire složenost i promjenjivost svijeta
- kontingentno – ovisno o okolnostima (američka teorija organizacije) – bilo koja pravila organizacije vrijede samo u danim okolnostima, dok u drugima njihova primjena može dati rezultate suprotne onima koji su se htjeli postići
- elementi sustava imaju svojstva ili attribute te su u međusobnoj vezi baš putem svojih atributa
- isti element može imati više atributa, te po njima može pripadati različitim sustavima
- svojstvo pripadanja sustavu je kontingentno, ono za isti element može uvijek biti drugačije
- u različitim okolnostima se iste pojave mogu značajno vezati s drugim pojavama na temelju drugih svojih atributa, na drugi način, u drugačije cjeline
- odnosi ovise o postavljenim kriterijima koji se mogu mijenjati

3. dinamika suprotnosti

- elementi su međusobno povezani u sustavu, ali su u isti mah bar toliko samostalni da se mogu identificirati kao elementi
- ta istodobna nazočnost oprečnih stanja, samostalne egzistencije elemenata i postojanja jedinstvene cjeline sustava, omogućuje da se pojmom sustava zahvate procesi u prirodi i društvu, dinamične pojave u kojima je kretanje baš određeno istodobnom prisutnošću protuslovnih činitelja
- dok se mijenjaju atributi elemenata u sustavu, elementi sami, pa i odnosi među njima, ali tako da osnovno načelo po kojem se sustav održava kao jedinstvena cjelina ostaje isti, riječ je o **kvantitativnim promjenama**
- nova načela integracije, naprotiv, znače **kvalitativne promjene**

MIJENJANJE SUSTAVA

- interni procesi u sustavu i njegova neprestana interakcija s okolinom izvori su pokretačkih snaga za mijenjanje sustava
- interno, to je konstantna diferencijacija elemenata sustava koji također pokreće interakcija sustava s okolinom snage kao sustav beskonačne raznovrsnosti
- ta interakcija radi pritisak na sustav da povećanjem vlastite unutarnje diferencijacije prilagodi svoju unutarnju strukturu raznovrsnosti okoline
- međutim, ta je mogućnost ograničena relativno krutim načelom integracije sustava.

UPRAVNI SUSTAVI

UPRAVNI SUSTAV je takav sustav ljudske suradnje čiji su elementi upravne organizacije

POJAM I VRSTE

- elementi upravnih sustava – upravne organizacije, jesu organizacije tj. skupine ljudi međusobno povezanih tako da među njima podijeljene radne operacije budu usmjerene prema jedinstvenom cilju, odnosno zajedničkim ciljevima
- upravni sustavi su **sustavi višeg reda** – njihovi su elementi, ne izravno pojedine radne uloge, nego uži sustavi takvih uloga
 - a) unutarnji procesi u upravnih sustavima su dvovrsni:
 - a) **kontinuitet** (npr. razvoj metoda rada)
 - b) **borba suprotnosti** (centralizacija – decentralizacija i sl.)
 - b) odnos upravnih sustava s okolinom (ista dvovrsnost):
 - c) **kontinuitet** (npr. industrijalizacija i urbanizacija)
 - d) **suprotnosti društvenog razvitka** (koncentracija – dekoncentracija političke vlasti)
- **vrste** upravnih sustava (u svim zemljama):
 - a) **teritorijalni**
 - b) **funkcionalni**
 - c) **asocijativni**

FAZE POVIJESNOG RAZVOJA UPRAVLJANJA DRUŠTVENIM POSLOVIMA

- povijesni razvoj upravljanja društvenim poslovima je prošao kroz 3 faze:

1. **asocijativni**
2. **teritorijalni**
3. **funkcionalni**

1. Asocijativna faza u upravljanju društvenim poslovima

- jedino sredstvo koje čovjek ima, u početku, u borbi protiv prirode je – čovjek, radna snaga i volja za opstankom
- svako nastojanje da se regulira život u zajednici počinje od čovjeka i ide za tim da se te ljudske radne i borbene snage sumiraju, koncentriraju i tako bolje iskoriste u ratovanju s okolinom
- osnovno vezivo zajednice je **pripadnost pojedinca grupi**, kriterij te pripadnosti je **značajka osobe** – neko objektivno ili subjektivno svojstvo koje obilježava pojedinca kao pripadnika grupe, asocijacije
- ta je veza najčešće srodstvo, a može biti i vlasništvo osobe tj. ropstvo
- nije važno što netko radi, već što jest, to znači koja mu je uloga u asocijaciji pripisana, pripada li plemenu x ili y i u kojem bratstvu
- u upravljanju društvenim poslovima se polazi od osobnih veza pojedinaca s određenom asocijacijom
- upravljanje društvenim poslovima - zajedničko ostvarivanje interesa u konkretnom društvu i u rješavanju sukoba koji nastaju među pojedincima i skupinama

2. Faza teritorijalizacije upravljanja društvenim poslovima

- prvi izvor:
 - e) **stabilizacija naselja i**
 - f) **razvoj poljoprivrede** – afirmacija zemlje kao glavnog proizvodnog sredstva
- teritorijalizaciju društva prati teritorijalizacija upravljanja
- zajedničke aktivnosti na ostvarivanju interesa i rješavanju sukoba dobivaju teritorijalni okvir
- za razliku od upravljanja u asocijacijama gdje pripadnost pojedinca grupi sama po sebi djeluje motivirajući, stvara koheziju potrebnu radi zajedničke akcije
- teritorij pruža samo okvir, vezivo unutar tog okvira i motivaciju koordiniranog djelovanja osigurava sve više jedna nova društvena institucija – **politička vlast**

3. Faza funkcionalizacije

- ova faza započinje **industrijskom revolucijom**, pojavom industrijskog poduzeća kao proizvodne organizacije, a kasnije se širi na osnovne društvene djelatnosti i ustanove koje ih obavljaju

- suvremena proizvodna organizacija, a s njom i drugi centri društvene djelatnosti, postaju principijelno neovisni u teritoriju, organiziraju se **institucionalno** – kao razmjerno zatvoreni i autonomni sustavi upravljanja, koji osiguravaju unutarnju koheziju i međusobno se povezuju po kriteriju funkcije koju obavljaju
- institucije, poduzeća, ustanove, radne organizacije – preuzimaju sve značajniju ulogu u upravljanju društvenim poslovima i dobivaju veću težinu u odnosu na sustave teritorijalnog upravljanja
- funkcionalizacija upravljanja imala je brojne i dalekosežne društvene posljedice: od promjene načina proizvodnje i društvenog života ljudi do konkretnih promjena u institucijama vlasti i odnosima vlasti i uprave
- funkcionalizacija je **osobito izražena**:
 - a) **društvene službe u najširem smislu** (škole i prosvjetne ustanove od osnovnih do visokih, zdravstvo, socijalna zaštita i socijalno osiguranje, komunalne službe, kulturne ustanove, promet...) – sve se to temelji na djelovanju ustanova, organiziranih na funkcionalnom principu, oko određene djelatnosti ili funkcije
 - b) **gospodarstvo** – kao sustav poduzeća i njihovih raznovrsnih zajednica sve se više isprepliće s teritorijalnim sustavima upravljanja i time pridonosi općoj tendenciji prema funkcionalizaciji
 - c) **urbanizacija** – znači pretvaranje samog teritorija u funkcionalni kriterij. Gradovi predstavljaju područje na kojem gustoća naseljenosti i stupanj društvene diobe rada stvaraju specifične probleme i traže specifične djelatnosti (lokalni promet, opskrba vodom... - obavljanje tih poslova osnovni je razlog postojanja gradske uprave) - grad je funkcionalna cjelina, ali ne nužno i cjelovito područje vlasti

KARAKTERISTIČNI PROBLEMI

- prelaskom od jedne faze na drugu težište se pomiče s jedne vrste upravnih sustava na drugu, ali sustavi karakteristični za raniju fazu ne gube se posve u kasnijoj fazi nego ostaju na onim područjima za koje su prikladni
- upravni sustavi se s vremenom diferenciraju pa u razvijenim zemljama istodobno postoje sva tri sustava
- zajednička pretpostavka svih triju tipova upravnih sustava – unutar njih nastaju strukture koje imaju obilježja upravnih organizacija
- sva su tri tipa suočena s pitanjem diferencijacije i integracije svojih elemenata i pitanjem odnosa sustava s okolinom u kojoj postoji, koja utječe na njega i na koju on utječe (ta se pitanja za svaki tip sustava postavljaju na specifičan način)

1. teritorijalni upravni sustav - danas većinom težište upravljanja društvenim poslovima

- obuhvaćaju **državnu upravu u užem smislu** (centralnu, lokalnu, regionalnu), tj. upravne organizacije koje su podloga i izraz političke vlasti pa su neposredno povezane uz one grupe u društvu koje tu vlast kontroliraju (politički odlučujuće grupe)
- u teritorijalnom sustavu okupljene su, prema kriteriju teritorija, upravne organizacije posve različitog sadržaja rada, iz čega proizlazi problem koordinacije tih heterogenih djelatnosti, integriranja u sustav takvih jedinica koje funkcionalno tendiraju u različitim pravcima
- teritorijalni upravni sustavi su instrumenti političke vlasti, te stoga postavljaju problem odnosa sustava s neposredno relevantnom njegovom okolinom u 2 smjera:
 1. odnos upravnih organizacija u sustavu prema nosiocima političke vlasti tj. prema politički odlučujućoj grupi u konkretnom slučaju, u svakoj pojedinoj teritorijalnoj zajednici,
 2. odnos prema građanima koji političku vlast, kao regulatora i arbitra u interesnim konfliktima, doživljavaju u prvom redu kroz djelatnost uprave

2. funkcionalni upravni sustav - obuhvaćaju mreže javnih poduzeća i ustanova u onom opsegu u kojem se njihova djelatnost smatra društvenim poslom u pojedinoj zemlji

- funkcionalni sustav ujedinjava u cjelinu organizacije koje vrše istu funkciju pa je stoga sustav funkcionalno homogen
- povezivanjem organizacija (ustanova) treba riješiti problem funkcionalne, te interesne autonomije ustanova (u odnosu na vlast) – uskladiti tu autonomiju sa zahtjevima funkcioniranja sustava kao cjeline
- funkcionalne institucije ne primjenjuju vlast u svom djelovanju ili im to bar nije glavna svrha
- odnosi koji su za njih značajni su, u prvom redu, odnosi s korisnicima

- ? u kojoj mjeri i na koji način treba korisnicima osigurati utjecaj na upravljanje u funkcionalnom sustavu? Kakav treba biti odnos između raznih grupa korisnika? Kakvi se odnosi razvijaju između funkcionalnog i teritorijalnog sustava?

3. asocijativni upravni sustavi – obuhvaćaju **udruge i društva** u kojima se ljudi povezuju svojom inicijativom kako bi lakše ostvarili neke interese koji su im zajednički, a koji se u danom trenutku smatraju društvenima u određenoj zemlji

- zajednička pretpostavka – unutar njih nastaju strukture koje imaju obilježja upravnih organizacija; kao sustavi, sva su 3 tipa suočena s
 - g) pitanjem diferencijacije i integracije svojih elemenata
 - h) pitanjem odnosa sustava s okolinom u kojoj postoji i djeluje, na koju utječe i koja utječe na njega
 - za svaki tip sustava ta se dva pitanja postavljaju na specifičan način
 - najneodređeniji oblik upravljanja s najvećim brojem mogućih rješenja s obzirom na funkciju, kao i na strukturu
 - problemi proizlaze iz prirode asocijacija koje su im temelj
- ? kakav je položaj pojedinaca čl. asocijacije? Odnos članova prema profesionalcima koji rade u asocijaciji? U kakvom je odnosu s teritorijalnim upravnim sustavima, a u kakvom s funkcionalnim?

- u Hrvatskoj danas postoje paralelno:
 1. **teritorijalni upravni sustav** s prvenstveno **regulativnim funkcijama** (državna uprava i lokalna samouprava)
 2. **funkcionalni upravni sustav** s pretežno **produktivnim ciljevima** (ustanove javnih službi i javna poduzeća)
 3. **asocijativni upravni sustav** pretežno usmjeren na **ostvarivanje interesa članova asocijacija** (društva, udruženja, političke organizacije itd.)

CILJEVI UPRAVNIH SUSTAVA (tehnički i interesni aspekt)

1. **cilj u tehničkom smislu** (osiguranje javnog reda i mira, reguliranje prometa, održavanje cesta itd., uprava funkcionira kao nosilac konkretnih društvenih poslova)
 2. **cilj u interesnom smislu** (kome koristi, a kome ne djelovanje upravnog sustava)
- ta dva aspekta ciljeva upravnih sustava možemo, praktički, promatrati kao dvije posebne dimenzije
 - u svakoj se ovoj dimenziji suprotnost između integracije (jedinstva) i diferencijacije pojavljuje u posebnom obliku
 - **u tehničkoj (instrumentalnoj dimenziji)** pol jedinstva je **zajednički cilj, tehnička svrha**, a na strani diferencijacije nalazimo pojam **sredstava**, shvaćenih u njihovom materijalnom i tehničkom izrazu, kao i u obliku ljudskih radnih uloga, funkcija
 - odnos između ciljeva i sredstava izvor je osnovne tehničke suprotnosti i napetosti unutar upravnog sustava
 - prikladnost sredstava glede ostvarenja ciljeva otvara problem tehničke efikasnosti sustava (zajednički cilj ⇄ sredstva)
 - **u interesnoj (političkoj dimenziji)**: interesi cjeline ⇄ interesi dijelova
 - cjelinu čine oni interesi i interesenti koji upravnom sustavu mogu nametnuti ne samo osnovne službene tehničke ciljeve već i okvirne uvjete načina tog ostvarivanja
 - pretpostavlja se da će oni pri tome ponajprije težiti unapređenju ili zaštiti svojih interesa
 - nasuprot tim interesima cjeline se nalaze interesi dijelova
 - u toj osnovnoj interesnoj suprotnosti sadržana je politička problematika svakog upravnog sustava, bez obzira na to je li izravno vezan za državu kao nosioca političke vlasti

SUPROTOST IZMEĐU JEDINSTVA (INTEGRACIJE) I DIFERENCIJACIJE

- **najopćenitiji ciljevi čine jedinstvo** - oni opredjeljuju i u isti mah ograničavaju svaku pojedinu aktivnost u sustavu
- naprotiv, te aktivnosti, funkcije u obratnom smjeru vode diferencijaciji
- proces **diferencijacije stalno pojačava centrifugalne tendencije dijelova sustava** – ta je opreka objektivne prirode
- isti ovaj sukob i u pojedinoj upravnoj organizaciji koja čini sustav

- suprotnost između jedinstva i diferencijacije u upravnim sustavima u odnosu tih sustava s okolinom
- prema drugim sustavima treba održati **unutarnju koheziju** koja daje identitet i kontinuitet, ali u **prilagođavanju promjenama u okolini** nužna je određena elastičnost
- neizbježno se razvija određena krutost, namjerna izolacija prema vanjskim utjecajima tako da se promjene pojavljuju u obliku kriza, potresa na osnovi jedinstvene inicijative iz vrha sustava

SUPROTNOST IZMEĐU INTERESNE DOMINACIJE I INTERESNE AUTONOMIJE

- **dominantni interesi** nastoje sve dijelove upravnog sustava unaprijed vezati za interesnu konstelaciju koju oni predstavljaju i ne dopustiti da drugi interesi dođu do izražaja (centripetalne snage)
- problem dominantnih interesa – smatra se da to nisu samo zajednički interesi svih građana, nego su to vjerojatno i interesi nekih malih skrivenih grupa koji prerastaju u opći **interes**
- **svi drugi interesi** zastupaju suprotnu tendenciju (centrifugalnu)
- traži da se prizna i u praksi provede načelo interesne autonomije dijelova upravnog sustava
- interesne su konstelacije mnogo manje transparentne nego suprotnosti tehničkog karaktera
- pitanje stvarnih interesa koji dominiraju sustavom je otvoreno, a još je teže pouzdano utvrditi drugi interesni pol, sekundarne i parcijalne interese
- ta netransparentnost interesa ima 2 važne posljedice:
 - a) **zamagljenu izraženu tendenciju preuveličavanja i**
 - b) **ekstremnih zaključaka**
- ⇒ s jedne strane se pojavljuju shvaćanja prema kojima upravni sustav naprosto ostvaruje zajedničke interese svih građana, korisnika i ništa drugo, nasuprot tome, teorija prema kojoj su uvijek u pitanju interesi nekih malih skrivenih grupa koji prerastaju u opći interes

DINAMIKA UPRAVNIH SUSTAVA

- kretanje u pravcu jednog, a onda u pravcu drugog pola
- opća dinamika sustava, kretanje u smjeru jednog pola, pa onda u smjeru drugoga, odvija se u upravnom sustavu po objema njegovim dimenzijama
- ravnoteža sustava stvarno oscilira između tehničkog jedinstva i diferencijacije, između dominantnih i perifernih interesa
- upravni bi sustav bio neodrživ kad ne bi postojali djelotvorni mehanizmi stabilizacije (**homeostaze**)
- **povećanje entropije** – tendencija prema diferencijaciji (otežava tehničku koordinaciju i pojačava centrifugalne snage)
- **smanjenje elastičnosti u odnosu prema okolini** – tendencija prema interesnoj dominaciji koja mora sužavati interesnu autonomiju dijelova (time smanjuje mogućnost prilagođavanja)
- sustav sam stvara vrlo intenzivne interese koji ovise o njegovom postojanju – ti novi tzv. institucionalni interesi često zasjenjuju ili čak zamjenjuju interese koji su bili povod za stvaranje sustava
- institucija vlasti je tradicionalni stabilizacijski mehanizam koji nameće dominaciju kad svi ostali putovi rješavanja sukoba interesa ne daju rezultate
- unatoč tome događa se da upravni sustavi degeneriraju i raspadnu se kad napetosti koje se u njima stvaraju prijeđu razinu elastičnosti koju je sustav uspio zadržati
- po tehničkoj liniji – raskorak između ciljeva i sredstava, sredstva postala neprikladna, a time i ciljevi neostvarivi
- interesna linija – opreka između centralnih i drugih interesa

ODNOS UPRAVE I VLASTI

- 18. i 19.st. – odvajanje strukture uprave od strukture vlasti, i otada je odnos vlasti i uprave jedno od središnjih pitanja teritorijalnog sustava upravljanja
- za taj odnos znakovita je opreka između teorije za samostalnošću političke i upravne sfere i istodobno potrebe za njihovim povezivanjem u jedinstvenu cjelinu
- u normativnim izvorima se često ističe zahtjev za supremacijom politike nad upravom te isključivo instrumentalnom ulogom uprave u odnosu na vlast

FORMALNI I STVARNI ODNOSI UPRAVE I VLASTI

- instrumentalna uloga uprave prema vlasti prihvaća se kao opis stvarnosti
- odnos je puno kompleksniji i problematičniji nego što ga prikazuje ideološka shema jednostrane nadređenosti i podređenosti, dominacije politike i instrumentalnosti uprave
- postoji niz činitelja koji jačaju relativni položaj upravnih organizacija u odnosu prema političkim forumima:
 - a) **frekvencija interakcije** unutar upravnih organizacija je mnogo veća nego unutar kolektivnih tijela za političko odlučivanje – veći stupanj organiziranosti uprave
 - b) unutar upravne organizacije rad je organiziran na principu **sukcesivne pozornosti** tj. zadacima se pristupa radom što nije slučaj kod političkih odlučioaca kod kojih je nužna simultana pozornost i stoga neizbježno i manja metodičnost u radu (imaju veći raspon zadataka u kraćem vremenskom roku)
 - c) veći **kontinuitet** funkcija i ljudi u upravnim organizacijama
 - d) tijekom postupne tehnizacije društvenih zadataka kojima se bavi uprava, a o kojima odlučuju politički organi sve je izraženija **stručnost uprave** (stručnost kadrova, materijalna i tehnička pomagala za obradu sve veće količine informacija)
- s obzirom na to, odnos upravnih i pol. institucija je mnogo ravnopravniji nego što proistječe iz ustavnih propisa i ideoloških dokumenata

OPREČNE TEŽNJE U ODNOSU UPRAVE I VLASTI

- odnos uprave i vlasti treba promatrati sa dva stajališta:
 - a) **sa stajališta politički odlučujuće grupe** (dvojaki cilj):
 - ⇒ osiguranje povezanosti mehanizama političkog odlučivanja i uprave radi prenošenja volje političkog tijela na upravni aparat u procesu izražavanja političkih odluka
 - ⇒ osiguranje zaštićenosti političkog tijela od utjecaja što bi ga upravni sustav mogao imati na samo donošenje političkih odluka
 - b) **sa stajališta sustava upravnih organizacija**
 - ⇒ mnogo je teže govoriti o jedinstvenim stavovima u odnosu prema vlasti
 - ⇒ treba razlikovati težnje u onom dijelu upravnog sustava koji je po svojoj funkciji bliži vlasti – klasični upravni resori – od orijentacija koje se pokazuju u područjima neovisnijim o vlasti
 - ⇒ **upravni resori u kojima je institucionalizirana državna prinuda** (oružane formacije vojske i policije) identificiraju se s ciljevima države tako da su poslušni instrumenti vlastodržaca, s tim da se taj njihov afirmirani odnos prema vlasti može pretvoriti u kritiku konkretnih vlastodržaca i uzrokovati aktivno miješanje uprave u političko-interesne procese i odluke
 - ⇒ državni upravni resori prosvjete, zdravstva, politike, informacija i sl. su više usmjerivači i koordinatori mreža ustanova to jest **organizacija pretežno funkcionalnog karaktera**
 - ⇒ oni se oslanjaju na državnu vlast, ali u njoj ne vide primarni preduvjet ni konačni cilj svoje akcije
 - ⇒ njihova je orijentacija ponajprije centrifugalna
 - ⇒ ti dijelovi sustava državne uprave teže prema samostalnosti od miješanja političke vlasti u logiku njihovih stručnih planova, ali istodobno ne mogu bez političke vlasti kad se zapletu u sukob interesa s korisnicima ili drugim društvenim snagama

TENDENCIJA PREMA DEKONCENTRACIJI I REKONCENTRACIJI (na dugi i na kratki rok)

- osnovni učinak procesa funkcionalizacije na vlast i upravu – tendencija prema dekoncentraciji
- na dugi rok ta tendencija zahvaća jednako odnos vlasti u društvu i institucionalni kompleks uprave
- **dekoncentracija vlasti** slijedi zbog sve šireg sudjelovanja sve većeg broja ljudi u procesima vlasti

- **dekoncentracija uprave** odvija se pod pritiskom konstantnog napredovanja društvene diobe rada i nužnog stalnog povećanja tehničke autonomije pojedinih službi
- paralelna načela samostalnosti i odgovornosti uprave
- dekoncentracija vodi do jače uloge lokalne uprave i lokalnog samoupravljanja u teritorijalnom upravnom sustavu - svako udaljšavanje uprave od vlasti kao cilj po pravilu ima dekoncentraciju
- tendencija prema dekoncentraciji mogla se do sada konstatirati samo u usporedbi s dugim razdobljima
- osnovno obilježje današnje etape u razvoju je neravnomjernost (između uprave i vlasti) – na kratak rok dobivamo sliku izmjenjivanja etapa dekoncentracije sa stadijima ponovne koncentracije

– razlozi za takvo valovito kretanje:

1. raskorak između interesne i tehničke dimenzije upravljanja (danas prevladavaju tehnički složeni radni procesi pojedinih upravnih službi u kojima odluke vlasti igraju marginalnu ulogu)

- ⇒ obratno interesni odnosi koji su za te procese vezani razvijaju se polaganije
- ⇒ disperzija interesa, povećanje broja interesnih krugova u kojima svaki pojedinac sudjeluje slijedi postupno, polaganije od tempa tehničkog razvoja
- ⇒ zbog toga se sukobljava dekoncentracija izazvana tehničkim promjenama s tendencijama prema ponovnoj koncentraciji koje proizlaze iz svakodobno dominantne konstelacije interesa
- ⇒ tehničke promjene – traže funkcionalizaciju u strukturama i metodama upravljanja i dekoncentraciju vlasti
- ⇒ interesni odnosi koji su za te procese vezani se razvijaju većinom mnogo polaganije od tempa tehničkog razvoja, zbog toga se sukobljava dekoncentracija, izazvana tehničkim promjenama u upravnom sustavu, s tendencijama prema ponovnoj koncentraciji koje proizlaze iz svakodobno dominantne konstelacije interesa
- ⇒ tehničku dimenziju ne mogu pratiti politički interesi – vlast se uvijek nastoji koncentrirati

2. stanje okoline djeluje na konfiguraciju odnosa uprave i vlasti - kritična i uznemirena stanja u okolini pridonosit će koncentraciji, a mirna i sređena napredovanja dekoncentracije (uzeti u obzir da prolazno jaka koncentracija npr. u revolucijama katkada se pokazivala kao «proboj» poslije kojeg je slijedila brža i radikalnija dekoncentracija)

- ⇒ utjecaj okoline na ponašanje organizacije – engleski sociolozi **Emery i Trist** (4 moguća stanja okoline: mirna i homogena, grupirana, reaktivna, turbulentna okolina)

3. neravnomjernost unutar samog teritorijalnog sustava vlasti i uprave - po pravilu lokalni dijelovi sustava pokazuju jači stupanj dekoncentracije od centralnih

4. opći stupanj razvijenosti određene zemlje - u ranim je fazama razvoja, upravljanje društvenim poslovima dekoncentrirano jer vlast nije dovoljno jaka da svuda dopre

- ⇒ s razvojem vlast jača i koncentrira da bi na još višem stupnju razvoja vlast i uprava prolazili kroz proces svjesne dekoncentracije radi političke kontrole vlasti i lakše dostupnosti upravnih službi
- ⇒ amplitude razvojne krivulje dekoncentracije i koncentracije u odnosu uprava-vlast ograničene su praktičnom potrebom da se održi i njihov posebni identitet i njihova međusobna veza

– **simptomi koncentracije:**

- a) naglašavanje jedinstva vlasti
- b) izravna infiltracija članova politički odlučujuće grupe u upravni aparat
- c) stavljanje težišta na ciljeve
- d) pohvala discipline i monolitnosti + tehnizacija političkih tijela (naglašavanje njihova radnog obilježja)
- u koncentraciji uprava opet postaje u većoj mjeri instrument vlasti, a njezine funkcije službe u drugom su planu

ODNOS UPRAVE I VLASTI – STRUKTURNA RJEŠENJA

- pojavom dvojnosti politike i uprave umjesto prijašnjeg jedinstva krajem 18-og i početkom 19-og st., nastaje sustav karakterističnog odnosa između relativne samostalnosti obaju dijelova i istodobnog njihovog relativnog jedinstva u cjelini
- s jedne se strane postavlja zahtjev za povezivanjem, za zbližavanjem s drugom stranom, a s druge strane jednako odlučan zahtjev za izolacijom, za zaštitom autonomije vlastite sfere

PRIJELAZNI LANAC

- nastaje **između političkog i upravnog pola** (sastoji se od institucija i funkcija)
- **glavni elementi** lanca:

Prijelazni lanac između političkih i upravnih elemenata u teritorijalnom sustavu upravljanja					
političke organizacije	predstavničke skupštine	šef države	vlada		uprava
	odbori predstavničke skupštine	(individualni i kolegijalni)	šef vlade	članovi vlade	centralni resori

- centrifugalne se tendencije smjenjuju s centripetalnima i održavaju međusobnu ravnotežu – svaka svjesna mjera u jednom pravcu izaziva trenutačni poremećaj ravnoteže i rađa potrebu za mjerom u suprotnom pravcu
- ako **veza između vlasti i uprave postane neposredna**, njihov dodir frontalni, pokazati će se **težnja za uspostavljanjem pregrada, pojačavanjem kautela**, naglašavanjem diobe
- lanac se čas produžuje čas skraćuje
- ako se lanac suviše produži, moraju se uspostaviti dodatne kraće veze vlasti i uprave (želja da se naglasi jedinstvo cijelog sustava)
- ako se lanac skрати (veza između vlasti i uprave postane neposredna), pokazat će se težnja za uspostavljanjem pregrada, naglašavanjem diobe
- karakteristična je tendencija prema koncentraciji utjecaja na jednoj od karika koje sačinjavaju prijelazni lanac – posljedica upravne akcije
- koncentracija vlasti se vrši radi povezivanja, integracije – može se dogoditi u bilo kojem dijelu lanca
- ovisno o tome gdje se koncentrira vlast, razlikujemo pojedine režime u odnosu vlasti i uprave:
 - a) **režim partije i države**
 - b) **skupštinski režim**
 - c) **parlamentarni režim**
 - d) **predsjednički režim**
 - e) **režim političke uprave**

Režim partije i države

- **koncentracija stvarnog političkog utjecaja u političkim organizacijama i u njihovim rukovodećim organima**
- radi se o organizacijama karizmatičkog tipa (#tradicionalnog tipa – konkurentne) s jakom ideološkom orijentacijom i emocionalnom vezanošću članstva (fašističke, komunističke političke organizacije) kad dođu na vlast
- o tom režimu možemo govoriti kad se političke odluke donose unutar političke organizacije i onda se prenose na organe države i na sustav državne uprave
- prijelazni lanac je predug pa se skraćuje tako da se politička organizacija kao cjelina povezuje za upravni sustav kao cjelinu (članovi političke organizacije su na vrhovnim vodećim položajima u upravnom aparatu; oni su na svim ključnim položajima)
- **nedostaci:**
 - a) ovaj režim vodi do velike koncentracije vlasti
 - b) izvorno karizmatička značajka političke organizacije vodi tome da organizacija gubi vezu sa stvarnim težnjama i interesima svoje masovne političke podloge i postane podlogom za različite birokratske deformacije

- c) konkretni zadaci vladanja i upravljanja koji prelaze na pol. organizaciju u tom režimu, zahtijevaju uz neprofesionalne članove organizacije i određeni profesionalni stranački aparat – zbog toga su neizbježne težnje prema oligarhizaciji utjecaja

Skupštinski režim

- **koncentracija političkog utjecaja prema upravi u zakonodavnoj skupštini, odnosno pojedinim njezinim tijelima i odborima**
- skupština efektivno kontrolira upravu svojim stalnim odborom, stalnim ili ad hoc određenim delegatima, ili drugačije
- klasični primjer ekstremnog oblika ovog režima - uređenje predviđeno tzv. francuskim **Montanjarskim ustavom** od 24. 06. 1793. – Konvent (skupština) bira Izvršni odbor od 24 člana, on je dio skupštine
- glavni suvremeni primjer ovog režima je **Švicarski ustav** iz 1874., vrhovna izvršna vlast je u rukama Saveznog vijeća kojeg bira Savezna skupština
- izvršnu vlast ima posebni kolegijalni organ koji je politički potpuno ovisan o skupštini. U praksi je savezno vijeće steklo mnogo veću političku samostalnost i jaču ulogu od uloge koju mu je bio namijenio ustavotvorac
- predstavničke skupštine podliježu manje tendenciji prema oligarhizaciji od političkih stranaka (nisu hijerarhijski organizirane)
- **glavni problem:** difuznost velikog skupa i pomanjkanje koherentnosti politike koju takvo tijelo može voditi

Parlamentarni režim

- **težište utjecaja se održava u ravnoteži između zakonodavnog tijela (parlamenta) i vlade kao politički odgovornog vrha upravne piramide** nastoji se izbjeći koncentracija političkog utjecaja na jednom mjestu
- kad se ravnoteža više ne može održati raspisuju se izbori i konačno bi riječ trebali imati birači
- zbog toga je ovaj režim nestabilan, te zahtijeva sekundarne mehanizme stabilizacije – političke stranke, vodstvo političke stranke ili koalicije koja je dobila većinu na izborima ujedno je i vodstvo parlamentarne većine u skupštini i Vlada na čelu uprave (pojava identiteta vodećih grupa – zbog koje prijeti opasnost koncentracije vlasti
- tu opasnost mogu suzbiti samo čvrsti institucionalni okviri sfere politike i sfere uprave -primjer ovog režima je engleski kabinetski sustav
- **glavni problem:** nestabilnost ugrađena u njegov mehanizam
- ako se primjeni pomoćno sredstvo identičnosti vodećih grupa, prijeti opasnost koncentracije vlasti – tu opasnost mogu suzbiti samo izvanredno čvrsti institucionalni okviri sfere politike i sfere uprave, tako da svaka od njih može očuvati svoju samostalnost i nametnuti vlastitu unutarnju zakonitost identičnoj vodećoj grupi

Predsjednički režim

- **koncentrira politički utjecaj nad upravnom u rukama šefa države** koji time postaje nositelj izvršne vlasti (egzekutive), shvaćene kao posebne političke institucije različite od upravnog sustava
- šef izvršne vlasti ima izvorni politički mandat koji nije izveden od zakonodavnog tijela i stoga se naglašava opreka između legislative i egzekutive, a jača i tendencija prema izolaciji uprave od predstavničkih skupština
- **glavni problemi** proizlaze iz nezavisnog političkog mandata i stvarnog identiteta tzv. izvršne vlasti s upravom

Režim političke uprave (danas iznimno)

- **politički utjecaj je koncentriran u samoj upravi**
- **Krbek, Dioba vlasti:** Vlada nije neka posebna državna vlast koja bi bila izvan upravne vlasti već je ona sam vrh uprave, vrhovno vođenje čitave uprave
- četiri tipa režima političke uprave:
 - 1) **karizmatička politička uprava** –upravni aparat postaje nosilac određene političke ideologije
 - 2) **uprava u doba kriza** –nužnost brzine odlučivanja i akcije ne dopušta uobičajen složeni proces stvaranja političkih kompromisa
 - 3) **politički utjecaj uprave** – veći što je sredina politički manje razvijena, a presudan kada uprava ima politički monopol organiziranosti u nekom društvu
 - 4) **kolonijalna uprava** – kada je ona ekspozitura upravnog sustava matice zemlje, ali u koloniji, osim nje, većinom nema nikakvog drugog efektivnog političkog utjecaja

- režim političke uprave zahtijeva efektivnu koncentraciju političke kontrole u vrhovima upravnog sustava i odsutnost drugih centara političkog utjecaja u danom društvu koji bi upravi i njezinoj pol. ulozi mogli uspješno konkurirati – tendencija prema koncentraciji utjecaja
- već su se rano odvojile institucije vlasti od teritorijalnog sustava uprave, društveni smisao tog odvajanja – slabljenje političkog oblika društvene pojave vlasti, smanjenje težine vlasti u zajednici, ograničavanje vlasti institucionalnim mehanizmima diobe i suprotstavljanja pojedinih strukturalnih dijelova
- nabrojeni režimi su samo **aproksimacije stvarnog stanja**, raskorak između tih tipova odnosa politike i uprave i stvarnosti ima više razloga:
 1. identifikacija pojedinog režima u odnosu vlasti i uprave je izvršena na osnovi važećih pravnih normi; istovjetne norme vrlo često odražavaju sasvim različita stvarna stanja
 2. pojedini se tipovi režima ne pojavljuju nužno u čistom obliku, u stvarnosti su često izmješane karakteristike različitih tipova
 3. promjene stvarnog stanja u odnosima vlasti i uprave katkada su mnogo brže nego odgovarajuće izmjene institucionalne strukture; porast utjecaja vojske i srodnih upravnih formacija

Polupredsjednički sustav:

- **elementi predsjedničkog sustava:**
 1. predsjednik RH imenuje Vladu i ona mu je politički odgovorna
 2. osim što je šef države, on je i šef egzekutive
 3. premda je politički neodgovoran, ima niz samostalnih funkcija u upravi (bez supotpisa) – pomilovanje, obrana, unutarnji poslovi
 4. ima izvorni politički mandat – nije izveden od zakonodavnog tijela
 5. posebna odgovornost za povredu Ustava (odlučuje Zastupnički dom 2/3 većinom)
 6. može imati savjetodavna tijela
- **elementi parlamentarnog sustava:**
 1. Vlada nije član savjetodavnog tijela predsjednika, već je samostalna – član kolegijalnog tijela
 2. politička odgovornost Vlade ne samo predsjedniku, već i Zastupničkom domu Sabora
 3. politička odgovornost čitave izvršne vlasti putem institucije supotpisa: - u slučaju raspuštanja Zastupničkog doma, - raspisivanje referenduma
 4. izvršna vlast može raspustiti predstavničko tijelo – Sabor
 5. predsjednik RH ima uobičajene ovlasti vladara

Čisti predsjednički sustav:

- ravnotežu zakonodavne i izvršne vlasti postiže kroz njihovu načelno ustrojbenu i funkcionalnu odvojenost
- predsjednik je nositelj cjelovite izvršne vlasti; ujedno i državni poglavar i predsjednik vlade
- budući da nije odgovoran predstavničkom tijelu, izvršna vlast je potpuno neodgovorna, i zbog toga ne može djelovati prema zakonskoj vlasti (raspustiti predstavničko tijelo)

Čisti parlamentarni sustav:

- u zbilji dovodi ili do potpune koncentracije vlasti i moći unutar vlade ili do miješanja vlasti i visokog stupnja raspršenosti političke moći – ukočena djelotvornost državne vlasti

ODNOS GRAĐANA I UPRAVE

SINOPTIČKI PRIKAZ

- mijenjao se tijekom povijesnog razvoja
- u našem sustavu prava građana prema upravi utvrđena su i zajamčena Ustavom
- instrumenti kojima se ta prava ostvaruju i zaštićuju obuhvaćaju:
 - a) sredstva političke kontrole
 - b) sredstva pravne zaštite
 - c) organizacije građana
 - d) tehničko usavršavanje uprave te
 - e) javnost uprave:
 - ⇒ samo funkcioniranje uprave
 - ⇒ sustavni kontakti između građana i uprave
 - ⇒ sredstva javne komunikacije
- problem odnosa upravnih organizacija s građanima postavlja se za sve upravne sustave
- građani su **podvrgnuti vlasti**, donekle izloženi monopolu prinude koji država koncentrira u svojim upravnim organizacijama, dok s druge strane, u demokratskom uređenju građani i **utječu na vlast** (oni su izvor vlasti) – kontroliraju vlast
- teritorijalna se uprava u odnosu prema građanima pojavljuje i kao organizacija koja pruža usluge, a građani sa svoje strane surađuju u djelovanju upravnih organizacija kao nosilaca službe
- tako **odnos građana s teritorijalnim upravnim sustavima dobiva četiri aspekta** (te četiri uloge su ideal-tipski pojednostavljene):
 - a) uprava – građani, kad su građani **podanici podvrgnuti vlasti**
 - b) uprava – građani, kad građani **nastupaju kao izvor političke kontrole** vlasti ili na neki način **nosioci** vlasti
 - c) uprava – građani, kad su građani **korisnici općepotrebni službi**
 - d) uprava – građani, kad su građani **suradnici uprave**

POVIJESNI RAZVOJ

- uprava u današnjem smislu postoji od kraja feudalizma, kada su apsolutne monarhije u razdoblju tzv. prosvijećenog apsolutizma prvi put organizirale modernu upravu i počele preko upravnih organizacija obnašati i vlast, a u sve većoj mjeri i određene regulativne i kontrolne službe

Paternalizam

- **prva uprava**, odnosno vlast preko uprave bila je paternalističkog karaktera
- latinski pater – otac, **odnos u kojem uprava ili vlast sebi prisvaja očinski odnos prema građanima** (građani su tretirani kao djeca koja ne znaju što je zlo ni dobro, i zato vladar svojom upravom treba paziti na njih)
- uprava zna što je dobro za građane, vodi javne službe i cijelu državu
- i danas u primitivnim i nerazvijenim sredinama nalazimo zaostatke tog paternalističkog odnosa, tj. upravne službenike koji sami sebe smatraju pametnijima od građana

Demokratska država i uprava

- druga etapa nastupa demokratskim reformama i revolucijama od **17.-19.st.**
- antiteza paternalizmu apsolutnih monarhija
- **djelatnost države u odnosu prema građanima treba svesti na minimum**
- laissez faire - laissez passer (dajte da radimo – dajte da prolazimo) – prema toj izreci cijeli je liberalni gospodarski sustav početnog vremena kapitalizma dobio naziv **laissez-faire sustav**
- svrha: ograničenje upravne djelatnosti i ograđivanje privatne sfere građana sredstvima političke kontrole, mehanizmom diobe vlasti, supremacijom zakonodavne vlasti nad upravom, pravnom kontrolom uprave
- uprava smije samo ono činiti za što ima izričito zakonsko ovlaštenje (taj stav je tekovina liberalnog kapitalizma laissez-faire sustava)
- ali, uprava se sve više širila i postala više nosilac službe (vlast je relativno manje dolazila do izražaja) – građani su kao cilj regulacije počeli gledati osiguranje svog sudjelovanja kao korisnika u tim upravnim uslugama

- pravni sustav mora prije svega garantirati sigurnost i jednakost pravnog položaja građana kao korisnika javnih službi, smanjiti mogućnost zlorabe nove ovisnosti građana od operativne uprave
- dvije su varijante novog odnosa uprave i građana (javni odnosi i suodgovornost)

Javni odnosi

- uprava se glede odnosa s građanima počinje tretirati u istom smislu kao veliko poduzeće
- uprava se promatra kao uslužna organizacija za koju je vrlo važno da građani o njoj imaju dobro mišljenje, pa uprava treba njegovati te svoje javne odnose, osnovati posebne organizacijske jedinice koje će sustavnim radom činiti sve da građani o njoj imaju dobro mišljenje (publikacijama, reklamama, utjecajem preko sredstava javne komunikacije)

Suodgovornost

- s druge se strane teži tome da se u novonastaloj situaciji u odnosu građani – uprava, građani donekle učine suodgovornima za upravne službe
- treba pronaći oblike u kojima će građanin izravno sudjelovati u radu pojedinih upravnih organizacija i postati za njih donekle suodgovoran (suodgovoran, a ne isključivo odgovoran, jer uprava uvijek ostaje jednim dijelom nosilac vlasti) – uvijek nazočna dilema: građanin kao podanik i izvor vlasti i građanin kao suradnik, odnosno korisnik službe
- uprava ostaje odgovorna nosiocima političke vlasti, a građani mogu samo dijeliti odgovornost s tom skupinom
- navedena četiri stadija možemo smatrati logičkim nizom
- svaka sljedeća faza preuzima ono što je u prethodnoj fazi bilo racionalno i korisno
- centralni i lokalni upravni sustavi podjednako su teritorijalni i podjednako se u njima nameće pitanje odnosa s građanima (centralni sustavi imaju veći autoritet pa je to pitanje akutnije u lokalnim teritorijalnim sustavima s tim da je u lokalnoj upravi lakše primijeniti metode suodgovornosti građana – utjecaj građana u lokalnim je razmjerima bitno povećan zbog samog broja članova u lokalnim predstavničkim tijelima)

NAČELA ODNOSA UPRAVE I GRAĐANA

- od 3 sastavna dijela mehanizma teritorijalnog upravljanja: **uprava, vlast, građani** – građani su svakako najslabiji partner te trojke
- iako ih ima najviše najslabije su organizirani Upravi i nosiocima političke vlasti postavlja se zahtjev da se brinu da se odnosi s građanima reguliraju što pravilnije
- moralno – politički zahtjev da se prizna pravo građana da u tom trajnom odnosu igraju ravnopravnu ulogu
- **Opća deklaracija o pravima čovjeka (1948.)** – «Svatko ima pravo da sudjeluje u upravi svoje zemlje neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika». Građanima je u interesu dobra, efikasna i ekonomična uprava i zaslužili su je
- upoznavanje građana s osnovnim vrijednostima i ciljevima uprave jest ponajprije obveza politike

PRAVA GRAĐANA U ODNOSU PREMA UPRAVI

- Ustav RH od **22.12.1990.** – temeljne slobode i prava čovjeka i građanina što se odnose na specifičan odnos građana prema državnoj upravi:
 1. **pravo na žalbu i pravo na slanje predstavke i pritužbe**
 2. **načelo da pojedinačni akti uprave moraju biti utemeljeni na zakonu, te jamstvo sudske kontrole zakonitosti tih akata**
 3. **načelo jednakosti sviju pred tijelima koja imaju javne ovlasti**
 4. **jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka**
 5. **jednaka dostupnost javnim službama**
 6. **pravo davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor**

INSTRUMENTI U ODNOSU GRAĐANA I UPRAVE

SREDSTVA POLITIČKE KONTROLE GRAĐANA NAD UPRAVOM

- paralelno sa sustavima političke demokracije kada građani uza svoju tradicionalno podaničku ulogu nastupaju i kao politički kontrolori vlasti, pa time i kontrolori teritorijalne uprave kao oruđa vlasti
- institucija političke kontrole uprave je neka vrsta političkog narodnog pravobranioca, a nastala je u skandinavskim upravnim sustavima pod nazivom **ombudsman** (nadzornik)
- bira ga centralno predstavničko tijelo da bi primao žalbe građana protiv bilo kojeg državnog organa i pomagao žaliteljima da ostvare svoja prava
- to je kod nas **pučki pravobranitelj** kojeg bira Zastupnički dom Sabora na 8 godina kao opunomoćenika Sabora da štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnim upravom
- Milbraith – ispituje o čemu ovisi stvarno sudjelovanje građana u političkim procesima
- građani: 1. aktivni politički borci (gladijatori) – 5-7% stanovništva u SAD-u, 2. politički promatrači – 60%, 3. apatični – 30%

SREDSTVA PRAVNE ZAŠTITE GRAĐANA U ODNOSU S UPRAVOM

- proistječu iz sustava pravnih normi, iz pravnog ograničavanja djelatnosti uprave
- sustav pravne vezanosti uprave građen je u tri sloja (opća načela, konkretna pravila i institucije)
- **opća načela**
 - a) **načelo zakonitosti** – razvija se od negativne formulacije – uprava ne smije raditi ono što joj je zakonom zabranjeno, prema strožem protivnom shvaćanju – uprava smije raditi samo ono što joj je zakonom izričito stavljeno u dužnost
 - b) **načelo pogrešivosti uprave** – koje se postupno afirmira u različitim oblicima kao pravo na žalbu, pravo na sudsku zaštitu protiv uprave, pravo građana na naknadu štete koju građaninu nanese uprava svojim radom
 - c) **načelo odgovornosti uprave** – razvija se u 3 glavna smjera kao politička odgovornost (izvan sfere prava), kazneno-disciplinska odgovornost, te materijalna odgovornost
 - uvjet pravne odgovornosti uprave – pravno priznanje određenog stanja njezine samostalnosti u odnosu prema političkim tijelima
 - materijalna odgovornost sve je stroža i obuhvatnija
 - od osobne odgovornosti službenika, preko solidarne odgovornosti uprave i službenika, do primarne odgovornosti uprave s pravom regresa prema službeniku koji je štetu skrivio svojim nezakonitim postupkom
- **pravila** – obuhvaćena su sustavom upravnog prava, ali i drugim granama prava koje uprava u svom djelovanju primjenjuje ili po čijim normama djeluje
- **institucije** za realizaciju pravne vezanosti uprave možemo podijeliti na:
 - a) **unutarpravne institucije** – ugrađene u samu strukturu teritorijalnog upravljanja i djeluju usmjeravanjem akcije uprave i njihovim pravom garantiranih interesa. Tu pripadaju svi pravno vezani postupci (npr. opći upravni postupak)
 - b) **izvanpravne institucije** – npr. sudovi (redovni ili specijalni)

ZNAČENJE TEHNIČKOG USAVRŠAVANJA UPRAVE ZA ODNOS UPRAVE S GRAĐANIMA

- problem usavršavanja uprave kao instrumenta
- u odnosu uprave kao nosioca službe prema građanima kao korisnicima te službe veoma je važno da uprava stalno radi na svom usavršavanju, da propisi budu razumljivi, da postupci budu jednostavni, da uprava djeluje relativno jeftino, brzo, efikasno
- odnosi tijela državne uprave i građana temelje se na međusobnoj suradnji i povjerenju te poštivanju dostojanstva ljudske osobe
- tijela državne uprave dužna su davati građanima i pravnim osobama podatke, obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave
- važan aspekt usavršavanja uprave jest pitanje osobne etike službenika u odnosu prema građanima – građani o upravi, a preko uprave i o političkom uređenju pretežno sude prema svojim kontaktima s upravom
- tehnička kvaliteta uprave raste s kontinuitetom i smirenošću njezinog djelovanja, ali se s druge strane zbog predugog i predubokog mira pojavljuje opasnost od rutinizacije, formalizma

ORGANIZIRANOST GRAĐANA KAO INSTRUMENT RAVNOTEŽE U ODNOSU S UPRAVOM

- ako želimo povećati efikasnost akcije građana moramo pridonijeti njihovoj organiziranosti, usavršavati dosadašnje oblike organizacije građana i njihova djelovanja na javnu upravu
- za skupine ekonomskih interesenata nije potrebna briga o njihovoj organizaciji, oni će se sami organizirati
- pojavljuju se druge kategorije interesnih organizacija građana bilo općenitijeg karaktera (savez potrošača, političke organizacije), bilo sa specijalnim ciljem i ograničenim članstvom (politička udruženja, komore)
- **Mackenzie i Grove organizacije građana klasificiraju na:**
 - a) organizacije za plaće i nadnice
 - b) organizacije stručnjaka
 - c) poslovne organizacije
 - d) neekonomske organizacije

ZNAČENJE JAVNOSTI UPRAVE U ODNOSU UPRAVE I GRAĐANA (prekida tradiciju tajne vlasti)

- važan instrument za regulaciju odnosa građana i upravnih organizacija
- traži bar načelnu jednakost između građana i uprave glede raspolaganja informacijama
- javnost je u primjeni najviše izložena deformacijama i pretvaranju u praznu riječ iza koje ne stoji nikakva društvena stvarnost
- javnost uprave – svjesno nastojanje da se što većem broju građana pruži maksimalan uvid u organizaciju (da bi oni mogli utjecati na strukturu i rad takvih organizacija) i rad upravnih organizacija i da se tim upravnim organizacijama osigura što veća obaviještenost o potrebama, mišljenjima i stavovima građana u odnosu prema radu uprave
- možda bi bilo bolje o javnosti govoriti u množini, o javnostima - jer što znači javnost? - **javnost znači građani**
- različite grane upravnog djelovanja imati će različitu javnost i samo će se djelomice sastojati od istih ljudi
- radi se o javnosti u odnosu prema onoj skupini građana koja je specijalno zainteresirana za određeni oblik upravne djelatnosti u određenom momentu, svaka upravna djelatnost ima vlastitu publiku
- javnost uprave je **dvosmjernan proces** - građani trebaju biti obaviješteni o radu uprave, ali i uprava o stavu građana
- u toj se dvosmjernosti izražava atmosfera javnog mišljenja koje se sve više smatra nužnim preduvjetom efektivne javnosti uprave
- **politička važnost javnosti** – u tome što tajnost uprave ima loše asocijacije, loše povijesne uspomene – građani će uvijek misliti da se iza vela tajnosti krije nešto opasno, za njih nepovoljno
- bez javnosti uprave nema kritike uprave, a bez kritike nema napretka uprave
- davanje određenih izvješća može se uskratiti samo ako bi iznošenje podataka bilo povreda dužnosti čuvanja službene tajne ili ako bi to bilo u suprotnosti s drugim zakonom zaštićenim interesima građana i pravnih osoba
- **modaliteti ostvarivanja institucije javnosti uprave** mogu se podijeliti na 3 skupine:
 - a) javnost funkcioniranja
 - b) sustavni kontakti uprave i građana
 - c) sredstva javne komunikacije

⇒ javnost funkcioniranja

- pitanje koje se i koliko upravne funkcije mogu odvijati neposredno javno, dakle neposredno uz nazočnost građana
 - A. **javnost sjednica predstavničkih i izvršnih organa** – kroz javnost diskusija na sjednicama općinskih skupština, sabora, Vlade može se posredno dobiti uvid u funkcije uprave
 - sjednice predstavničkog tijela obično se održavaju javno
 - kod izvršnih organa nije tako (javnost nije uvijek propisom osigurana)
 - katkada se prakticira uži oblik javnosti – javnost za predstavnike tiska
 - B. **materijalno – financijsko poslovanje teritorijalnih jedinica** (budžeti se generalno smatraju javnim dokumentima, o njima se vodi diskusija)
 - C. **upravna izvješća** (izvješća pojedinih upravnih organizacija) – izvješća moraju biti kvalitetna, tj. objektivna, svestrana, iscrpna i pravodobna

- D. **publikacija propisa** – pravo građana da poznaju propise koji se donose. Službeni, ali i poluslužbeni ili oficijozni listovi, zbirke ugovora (prije svega međunarodnih), skupštinski bilteni, zbirke sudskih odluka (osobito u sustavima u kojima sudovi stvaraju pravo), opće upravne informacije (opći informacijski bilten), znanstvene, tehničke i prosvjetne publikacije

⇒ **sustavni kontakti uprave i građana**

- odnose se na radne zadatke upravnih organizacija
 - A. **savjetovanja i sastanci** kao oblici kolektivnog misaonog rada za postizanje određenog cilja
 - B. **stručni savjeti** – gotovo uvijek imaju savjetodavno djelovanje, gotovo nikad odlučujući
 - imaju već određenu organizaciju, pravnu podlogu i određenu kompetenciju, barem u tom pogledu da se za neka pitanja moraju konzultirati
 - C. **javne diskusije** – trebale bi biti spontane, kritične, iscrpne i temeljene na razlozima
 - D. **institucija traženja i davanja mišljenja** – odnosi se na ustanove koje daju mišljenja na prijedloge mjera i propisa teritorijalnih upravnih organa
 - E. **predstavke** – sredstvo pomoću kojeg se od prikupljenih informacija donose određene konzekvence, kako bi se utjecalo na pojavu u upravi o kojoj su prikupljene informacije
 - F. **ankete** – provode ih prije svega predstavnička tijela, ali nema zapreke da ih provode i organizacije građana, da rezultate publiciraju i tako utječu na odluke upravnih organa

⇒ **sredstva javne komunikacije** (tisak, radio, TV itd.)

- tisak je važan za osiguranje javnosti rada uprave i informiranost građana, ali to je ujedno i velika odgovornost
- dužnost je društva odgojiti tisak da bude odgovoran, a i upravu da ne bježi od kritike i javnosti
- radi održavanja veza s tiskom u upravnim se organizacijama osnivaju **uredi za tisak**
- ponekad je **uprava po zakonu dužna dati tražena obavještenja i podatke**, a od te je dužnosti može **osloboditi samo zakonski propis** koji neku informaciju proglašava **državnom ili službenom tajnom**
- za komunikacije s javnošću odgovoran je osobno dužnosnik koji rukovodi upravnim organom, odnosno organizacijom, predsjednik kolegijalnog tijela ili ovlašteni dužnosnik
- kako djeluje javnost na odnose uprave i građana? Imaju li od toga koristi građani, a ima li uprava? odgovor je složen: uprava katkada treba građane za izvršenje svojih upravnih akcija, zadataka i mjera (npr. popis stanovništva), nadalje, mišljenje građana utječe na personalni stav i na zadovoljstvo ljudi koji rade u upravnim organizacijama

ZAKLJUČAK

- dvije tendencije osobito obilježavaju razvoj odnosa uprave i građana:
 1. **diferencijacija očekivanja**
 - uprava kao oruđe političke vlasti u građana budi negativne asocijacije, potrebu obrane, ograđivanja od uprave
 - uprava kao nosilac općekorisnih djelatnosti u građana stvara težnju da osiguraju svoj udjel u općoj potrošnji do koje se dolazi posredovanjem uprave
 - građani, ovisno o svom položaju, interesima, momentu promjena situacije mijenjaju i svoje stavove prema upravi
 - uprava kao skup službi u predodžbama ljudi sve više potiskuje slike uprave kao instrumenta vlasti
 2. **autonomizam organizacija**
 - upravne su organizacije u svom djelovanju nužno sve samostalnije
 - ta autonomizacija teritorijalnih sustava seže usporedo sa sve većom međusobnom funkcionalnom ovisnošću organizacija upravljanja
 - funkcionalna se međuzavisnost organizacija razlikuje kvalitetno od njihove prijašnje organizacijske povezanosti
 - u nove se odnose uklapaju građani kao ravnopravan partner

UPRAVA U HRVATSKOJ I VELIKI UPRAVNI SUSTAVI

RAZVITAK UPRAVE U HRVATSKOJ

SINOPTIČKI PRIKAZ

- politički okvir uprave kao i krug poslova kojima se pridaje javno značenje mijenja se tijekom povijesnog razvoja
- državna se uprava s profesionalnim službenicima počela razvijati u Europi tijekom 17. i 18. st., u Hrvatskoj se takva uprava počela uvoditi reformama Marije Terezije – 1767. ona osniva Kraljevsko vijeće u kraljevinama Dalmaciji, Hrvatskoj i Slavoniji kao vrhovno upravno tijelo pod predsjedanjem bana, sastavljeno od 5 članova (1 visoki crkveni dostojanstvenik, 1 velikaš i 3 plemića) sa sjedištem najprije u Varaždinu, a poslije u Zagrebu i s manjim upravnim aparatom sastavljenim od profesionalnih službenika
- istodobno ona osniva i Političko-kameralni studij (1769.), koji je najprije u Varaždinu, a kasnije u Zagrebu, radi izobrazbe upravnih profesionalaca
- taj početak u Hrvatskoj nije ostavio dubljih tragova, zato što:
 - a) Marija Terezija je već 1779. ukinula Kraljevsko vijeće i njegove poslove je prenijela na Ugarsko namjesničko vijeće
 - b) zato što vijeće nije imalo mrežu profesionalne regionalne ni lokalne uprave, već je svoje zadaće moralo obavljati s tadašnjim županijama kao jedinicama feudalne staleške samouprave plemstva i svećenstva i s kraljevskim slobodnim gradovima
- drugi važan pristup modernizaciji uprave u Hrvatskoj jesu upravne reforme neoapsolutističkog režima Franje Josipa II. od 1851.-1860.
- Banska vlada tj. od 1854. Namjesničko vijeće na čelu s banom kao vrhovni organi uprave za Hrvatsku i Slavoniju bili su podređeni ministarstvu unutarnjih poslova u Beču, a nadređeni županijskim upravama u 6 županija i, preko njih, u 20 podžupanija tj. za Namjesničkog vijeća, u 42 kotara i 4 grada – u svim su tim jedinicama radili profesionalni djelatnici
- ta je reforma utemeljila profesionalnu državnu upravu u Hrvatskoj, premda njezino djelovanje umanjuje:
 - a) okolnost što ju je proveo apsolutistički režim, a apsolutizam je bio u suprotnosti s političkim težnjama u Hrvatskoj, te
 - b) zato što je pokušala provesti germanizaciju uvođenjem njemačkog jezika kao službenog u hrvatsku upravu i
 - c) što nije bila praćena odgovarajućom izobrazbom hrvatskog upravnog osoblja
- složeniji upravni sustav u Hrvatskoj se počeo izgrađivati od 1868. – 1918. , a politički mu je okvir Hrvatsko-ugarska nagodba iz 1868. g.
- pod zemaljskom vladom na čelu s banom su sljedeći odjeli:
 - a) za unutarnje poslove
 - b) za bogoštovlje i nastavu
 - c) za pravosuđe
 - d) za narodno gospodarstvo (od 1914.)
- ti poslovi čine autonomni djelokrug hrvatske uprave. teritorij Hrvatske i Slavonije je povećan 1881. pripajanjem područja Vojne krajine kojim se upravljalo iz Beča, ta je površina podijeljena na 8 županija s velikim županom, županijskom starješinom i upravnim odborom
- svaka je županija obuhvaćala više upravnih kotareva, a u njima kotarske oblasti s profesionalnim upravnim aparatom djeluju kao prve instance u kontaktu državne uprave s građanima
- lokalna samouprava je organizirana u gradovima s izabranim gradskim zastupstvom i gradonačelnikom, te gradskim poglavarstvom kao izvršnim organom koji vodi načelnik, a poslove obavljaju upravni službenici, i u općinama s izabranim općinskim odborom i općinskim načelnikom, s nekoliko činovnika, kao izvršnim organom
- u tom je razdoblju izobrazbu vodećeg upravnog osoblja preuzelo domaće Sveučilište (1874.), a osobito njegov Pravni fakultet
- nakon WW I. i raspada Austro-Ugarske Hrvatska državna uprava u Kraljevini SHS (od 1929. u Kraljevini Jugoslaviji) nastavlja se prije svega na raniju upravu Kraljevine Srbije
- uprava u Hrvatskoj je imala određenu autonomiju do 1921., kada je cijela država podijeljena na 33 oblasti. Na čelu oblasne uprave je bio veliki župan

- 1929. je proglašena diktatura i zemlja je podijeljena na 9 banovina i Upravu grada Beograda, Hrvatska je podijeljena na Savsku i Primorsku banovinu
- na čelu banovine je bio ban kojeg je imenovao kralj na prijedlog predsjednika vlade, te po Ustavu iz 1931. izabrano Banovinsko vijeće i Banovinski odbor; uprava je organizirana u 7-8 odjeljenja
- 1939. na temelju sporazuma Cvetković-Maček – ban se imenovao kraljevim ukazom, a odgovoran je kralju i Hrvatskom saboru
- autonomija se odnosi na dio unutarnjih poslova, pravosuđa i financija, te na gospodarske poslove, tehničke i društvene službe
- uprava je podijeljena na 11 odjela i jedan samostalni odsjek, a postoji Ispostava banske vlasti u Splitu na čelu s povjerenikom, lokalna se uprava i samouprava nisu bitno mijenjale prema ranijem stanju
- u WW II. , 1941. Jugoslaviju su okupirali Njemačka, Italija i njihovi saveznici, pa je, u sklopu uređenja teritorija pod okupacijom, na dijelu Hrvatske i BiH proglašena NDH
- odlukom Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja 1943. je uspostavljena Hrvatska kao federalna jedinica u federativno uređenoj Jugoslaviji i taj je njezin položaj potvrđen i izgrađen u ustavima Narodne, kasnije, SRJ
- dok su resori vojske i vanjskih poslova ostali centralizirani, djelokrug republika se širio u unutarnjim poslovima i pravosuđu, u regulaciji gospodarstva i financijama, u društvenim službama (prosvjeti, zdravstvu, socijalnoj politici) i tehničkim službama (prometu, PTT-u, energetici), u komunalnim službama u gradovima i u informacijskim službama (statistici, hidrometeorologiji, geodeziji)

SUSTAV DRŽAVNE UPRAVE

SINOPTIČKI PRIKAZ

- nakon višestranačkih izbora 1990., donošenja Ustava RH 22.12.1990. i proglašenja samostalnosti 25.6.1991., hrvatska uprava je prvi puta u cjelini regulirana propisima Hrvatskog sabora
- središnji upravni resori su:
 - a) **obrana**
 - b) **vanjski poslovi**
 - c) **unutarnji poslovi**
 - d) **financije (državna ministarstva)**
 - e) **pravosuđe**
 - f) **uprava (ministarstva)**
- regionalna uprava i samouprava u RH se odvija u 20 županija
- županija ima na 4 g. izabranu županijsku skupštinu od 30 –50 čl. i župana koji je izvršni organ a bira ga županijska skupština i potvrđuje predsjednik RH na prijedlog Vlade
- Županijska skupština bira županijsko poglavarstvo od 10-15 čl., kao tijelo koje koordinira županijsku upravu
- upravne poslove u županijama obavljaju županijski uredi
- jedinice lokalne samouprave su gradovi (70) i općine (418)
- državna se uprava financira na temelju proračuna koji za svaku godinu donosi Sabor RH, a na kraju godine se sastavlja godišnji obračun
- sustav državne uprave u RH obuhvaća upravne organe i organizacije koje neposredno usmjerava i povezuje Vlada kao najviše državno političko-upravno tijelo i koji su putem Vlade, a u nekim slučajevima i izravno, vezani na najviše nositelje političke vlasti u državi, Sabor i predsjednika RH

UNUTARNJA PITANJA UPRAVNOG SUSTAVA

Razvedenost i povezanost

- raznovrsnost upravnih poslova se povećava, s raznovrsnošću poslova usporedno se povećava i razvedenost upravnih mreža
- da bi upravni sustav bio sustav, mora se razlikovati od svoje okoline, mora se znati tko su članovi sustava; organizacijske jedinice i ljudi u njima moraju biti međusobno povezani
- način i stupanj te povezanosti se mijenja s opsegom sustava i raznovrsnošću njegovih svrha
- što je sustav složeniji, to i veze u njemu moraju biti tolerantnije, elastičnije, da bi cjelina sustava sačuvala prilagodljivost okolnostima u kojima mora djelovati, a koje se neprestano mijenjaju

- prema tome, raznovrsnost sustava se neprestano povećava kako bi upravni sustav svojim djelovanjem mogao odgovoriti potrebama sve složenijeg društva
- kategorija državnih ministarstava je uvedena 1992. i određena kao “ministarstva koja se ustrojavaju u upravnim područjima u kojima poslove državne uprave obavljaju isključivo organi državne uprave”, međutim Zakon o sustavu državne uprave definira državne ministarstva kao “ona koja se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u upravnim područjima u kojima poslove državne uprave obavljaju isključivo ministarstva”

- ZOSDU određuje 3 vrste upravnih organizacija:
 - a) državne uprave (“za obavljanje određenih upravnih i dr. stručnih poslova koji zahtijevaju posebno ustrojenu samostalnu upravnu službu”)
 - b) državne zavode (“za obavljanje analitičkih i drugih stručnih poslova koji zahtijevaju primjenu posebnih stručnih načina rada i posebnu samostalnost u djelovanju”)
 - c) državna ravnateljstva (“za obavljanje određenih gospodarskih poslova, kad obavljanje tih poslova zahtijeva posebno ustrojenu službu, samostalnost djelovanja i posebne načine rada”)
- ZOSDU izričito navodi i upravne organizacije u sastavu ministarstava
- diferencijacija ministarstava i upravnih organizacija se nastavlja u dubinu njihovim unutarnjim ustrojem tj. podjelom na unutarnje jedinice
- unutarnje jedinice formiraju se na temelju “grupiranja istovrsnih i međusobno srodnih i tehnološki povezanih poslova koji čine jedinstvenu cjelinu”
- ministarstva i državne upravne organizacije mogu u županijama, gradu i općini osnovati svoje područne jedinice tj. upravna tijela koja su izravno podređena njima, a ne regionalnim i lokalnim političkim tijelima
- diferencijacija državne uprave se nastavlja i unutar upravno-teritorijalne podjele zemlje s županijskim i gradskim uredima, a ti uredi mogu opet osnivati svoje ispostave u gradu ili općini
- diferencijacija uprave se odražava i u mogućnosti da se određeni poslovi državne uprave prenesu na jedinice lokalne samouprave i na takve organizacije koje nisu dio državnog upravnog sustava, ali imaju svojstvo pravne osobe, a zakonom su im dane javne ovlasti
- u vezi s tako prenesenim poslovima organizacije koje ih obavljaju su pod posebnim pojačanim nadzorom vlade i državnih upravnih tijela
- od vlade RH do ispostave županijskog ureda je neprekinuta hijerarhijska ljestvica, sa stajališta građana koji dolaze u kontakt s državnom upravom, hijerarhija u upravnom sustavu određuje instancijski put: tko obavlja određeni posao u prvom stupnju, a kome se upućuje žalba protiv prvostupanjske odluke
- na vrhu upravnog sustava je Vlada (“najviši organ izvršne i upravne vlasti”) – ona može ukinuti opći akt ministarstva, a poništiti ili ukinuti pojedinačne akte
- u odnosu prema tijelima lokalne samouprave u na njih prenesenim poslovima državne uprave može ukinuti njihove propise, a kod pravnih osoba s javnim ovlastima može u tim poslovima podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti
- u odnosu prema objema kategorijama može raspraviti stanje u pojedinim upravnim organizacijama i odrediti mjere koje one trebaju poduzeti kako bi mogle uredno obavljati na njih prenesene upravne poslove, te može predložiti razrješenje njihovih čelnika
- cilj povezivanja središnje uprave imaju i službe Vlade, prije svega Ured za zakonodavstvo
- u odnosu prema lokalnoj samoupravi i prema upravnim tijelima lokalnih samoupravnih jedinica intenzitet nadzora centralnih upravnih tijela nad njima ovisi o tome radi li se o polovima iz samoupravnog djelokruga ili o poslovima koje je centralna državna uprava prenijela na samoupravna tijela:
 - a) u samoupravnim poslovima ta tijela podliježu samo nadzoru nad zakonitošću njihova rada, nadzor koji obavlja Vlada RH i organi središnje državne uprave svaki u svom djelokrugu – taj nadzor obuhvaća obustavljanje općih akata i pokretanje postupka ocjene njihove zakonitosti pred Ustavnim sudom, raspuštanje lokalnog predstavničkog tijela uz zakonski propisane uvjete i postavljanje povjerenika do izbora novog, razrješenje općinskog načelnika tj. gradonačelnika, uz vrlo općenito formulirane uvjete
 - b) u poslovima koji su preneseni na samoupravna tijela nadzor centralne uprave nad njima izjednačen je s gore opisanim nadzorom nad županijskim i gradskim uredima tj. gotovo je izjednačen s hijerarhijskim nadzorom – u tim poslovima može nadležno ministarstvo općinskom načelniku davati opće i pojedinačne naredbe, osim što pojedinačnom naredbom ne može određivati način rješavanja konkretnog pojedinačnog slučaja

Politička ovisnost i operativna neovisnost uprave

- odzivnost (responsiveness) uprave potrebama i zahtjevima koji se pojavljuju u političkoj konkretizaciji interesa u društvu je svojstvo upravnog sustava koje se sve više zahtijeva u razvijenim društvima
- istodobno se teži prema radnoj neovisnosti uprave u pristupu društvenim problemima iz njezina djelokruga
- rješenje te opreke se nastoji postići raznovrsnošću upravnih jedinica

- uprava u RH je ovisna o političkim tj. izabranim tijelima i dužnosnicima u državi, o Saboru i predsjedniku RH, jer samo oni imaju, na temelju izbora, mandat da legitimno donose političke odluke koje uprava izvršava
- s druge strane, uprava mora u svom operativnom radu biti neovisna o tim političkim dužnosnicima i tijelima kako bi mogla učinkovito djelovati kao sustav po kriterijima stručnosti i ekonomičnosti
- vlada prije nastupa dužnosti potvrđuje svoju političku ovisnost svečanom izjavom pred predsjednikom RH i pred Saborom – dužna je na prijedlog predsjednika pokrenuti Saboru donošenje zakona tj. drugih propisa i političkih mjera
- uprava je općenito vezana za Sabor načelom zakonitosti:
 - ⇒ ustrojstvo uprave kao i njezini poslovi uređuju se zakonom
 - ⇒ Sabor odobrava sredstva uprave državnim proračunom
 - ⇒ Vlada u svojoj ulozi najvišeg organa izvršne vlasti neposredno ostvaruje politički nadzor nad upravom i u tom svojstvu može i mora ukinuti propis organa uprave ne samo zbog povrede propisa ili općeg interesa već i zbog protivnosti politici Vlade, a njihove pojedinačne akte može poništiti ili ukinuti “po pravu nadzora”

Ciljevi uprave i interesi ljudi u upravi

- interesi ljudi u upravi bit će to više usredotočeni na materijalnu stranu njihova položaja što je društvo siromašnije
- s povećanjem općeg blagostanja u društvu, interesi ljudi će se raspršiti na različite ciljeve i sadržaje, pa će i motivacijski intenzitet svakog pojedinog interesa oslabiti
- koncentraciju na materijalne interese vodstvo uprave može nastojati oslabiti tako da reorijentira interese upravnih službenika na nematerijalne ekvivalente: pohvale, odlikovanja, počasna zvanja i sl.
- tako je i hrvatska uprava oruđe za obavljanje upravnih poslova, a to su: neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi”
- upravni službenici se definiraju kao oni koji “kao redovno zanimanje obavljaju poslove iz Ustavom i zakonom određenog djelokruga tih tijela” tj. tijela državne uprave, tijela sudbene vlasti i stručne službe Vlade i stručne službe Sabora, a namještenici rade na “poslovima kojima se omogućava obavljanje poslova državnih tijela (opći, pomoćni i tehnički poslovi)”
- plaće državnih službenika i namještenika se utvrđuju razvrstavanjem “grupa položaja, zvanja i radnih mjesta” u platne razrede

PROBLEMI ODNOSA UPRAVE S OKOLINOM

Oskudica i ekonomičnost u upravi

- oskudica s kojom je uprava suočena je s jedne strane nespecifična i kao takva izraz općeg gospodarskog stanja u određenom društvu, a s druge strane je toliko strogo specifična da sredstva o kojima je riječ ne mogu biti upotrebljena ni za koju drugu svrhu
- zahtjev ekonomičnosti u trajanju i djelovanju uprave se postavlja općenito, bez obzira na vrijeme i mjesto
- ekonomičnost uključuje u sebi zahtjev učinkovitosti ili efikasnosti tj. zahtjev da se prije svega postigne učinak
- problem je s primjenom kriterija ekonomičnosti na one djelatnosti javne uprave koje ne proizvode dobra ili usluge neposredno mjerljive vrijednosti, nego tek na općeniti način pridonose sigurnosti i stabilnosti određenog društva, to su prije svega poslovi opće domene vlasti: vojska, diplomacija, policija, sudovi
- jedini način da se na njih primjeni kriterij ekonomičnosti jest međusobno uspoređivanje usporedivih jedinica odgovarajućih upravnih mreža
- središnji instrument za upravljanje sredstvima koje uprava u svom radu troši jest državni proračun ili budžet
- tako se upravni resor financija može smatrati faktički jednim od glavnih organa za ostvarivanje racionalnog, štedljivog i djelotvornog funkcioniranja upravnog sustava

Neizvjesnost i informacije u upravi

- uprava je sustav koji sve više ovisi o informacijama
- neizvjesnost, kao stanje koje informacije neutraliziraju, po svojim je posljedicama dvoznačna
- ona znači otvorenost prema budućnosti, sposobnost za inovaciju, ali i pomanjkanje orijentacije, nepouzdanost očekivanja u odnosu prema okolini

- tako je potpuna odsutnost neizvjesnosti istovjetna s potpunom stagnacijom
- prevelika neizvjesnost vodi u isto stanje mrtvila jer paralizira svaku odluku i akciju
- problem informacija se pojavljuje u 3 posebna vida:
 1. upravni resori koji pripadaju skupini informacijskih službi (statistika, meteorologija, patentni, informiranje javnosti i dr.)
 2. javnost uprave, jamstva javnosti i nadzor nad djelotvornim provođenjem
 3. posebna očevidnosti i očevidnici propisani za pojedino upravno tijelo
- od 1994. u skupini informacijskih službi imamo državne zavode za statistiku, za hidrometeorologiju, za patente, za normizaciju i mjeriteljstvo, državni hidrografski institut i državnu geodetsku upravu
- poslove koji se odnose na javna glasila obavlja ministarstvo kulture, za informiranje inozemstva je zaduženo ministarstvo vanjskih poslova, za tehničku stranu sredstava javnih komunikacija je odgovorno ministarstvo pomorstva, prometa i veza, za turističku informatiku te statistiku turizma i ugostiteljstva je odgovorno ministarstvo turizma, a ministarstvo znanosti i tehnologije za "planiranje, usklađivanje i provođenje razvitka informatičke djelatnosti i njezino povezivanje u cjeloviti informacijski sustav u RH"
- sve su državne upravne organizacije općenito zadužene da "prikupljaju podatke od interesa za djelatnost za koju su ustrojene", a sva upravna tijela, bez razlike, da "prate stanje u okviru svog djelokruga prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti"
- načelno je rad svih upravnih tijela, pa i rad organizacija na koje su prenesene javne ovlasti – javan

Interesi i pravednost u upravi

- uprava postoji i djeluje u društvu i svojim djelovanjem utječe na interese ljudi i na mogućnosti koje svatko ima da zadovolji svoje interese
- odgovornost uprave je velika i zahtjev pravednosti koji joj je upućen ima visok stupanj prvenstva među njezinim ciljevima
- pravednost u ovom kontekstu prije svega znači jednako postupanje s jednakima, s tim da se od postulata jednakosti može odstupiti samo u korist onih koji su u društvu u najslabijem položaju
- dilema koja se postavlja u vezi sa zahtjevom pravednosti uprave jest kako osigurati najveći mogući stupanj pravednosti u djelovanju uprave prema građanima i najveći mogući nadzor nad njom u tom pogledu, a da se ne onemogući njezino operativno funkcioniranje i nužna ekonomičnost
- postulat pravednosti za te djelatnosti se odnosi prije svega na to da se građanima kao korisnicima ne uskraćuju usluge javnih službi i da ih se pri tome ne prikraćuje, da se postupa jednako s jednakima
- načelno za odnose uprave i građana ZOSDU propisuje: "odnosi tijela državne uprave i građana se temelje na međusobnoj suradnji i povjerenju te poštivanju dostojanstva ljudske osobe", u tim su odnosima osobito osjetljive 3 točke:
 1. **kad uprava neposredno rješava o interesima građana** - prvi posao državne uprave prema ZOSDU je neposredna provedba zakona, a u toj je kategoriji poslova opet na prvom mjestu "rješavanje u upravnim stvarima"
 2. **kod inspekcijskog nadzora uprave nad građanima** - inspekcijski nadzor uprave se provodi nad fizičkim i pravnim osobama koje se bave djelatnošću u kojoj se pridržavanje propisanih uvjeta smatra osobito važnim sa stajališta javnog interesa
 3. **kad uprava ošteti građane postupcima svojih službenika** - štetu koju državna uprava ili lokalna samouprava tj. organizacija s javnim ovlastima u prenesenim poslovima svojim nezakonitim ili nepravilnim radom nanese građaninu nadoknađuje država – država u takvom slučaju može tražiti odštetu od službenika, ako je štetu počinio namjerno ili iz krajnje nepažnje
- problem pravednosti u odnosu državne uprave i građana zaoštrava se u zahtjevu zakonitosti uprave, taj zahtjev znači s jedne strane, nužnu zaštitu interesa građana od proizvoljnog postupanja uprave, ali također znači vezanje uprave na formalno utvrđene uvjete i postupke i onda kada bi odstupanje od njih više pridonijelo pravednosti

SPECIFIČNI PROBLEMI HRVATSKE UPRAVE

POSLOVI U TERITORIJALNO UPRAVNOM SISTEMU

HETEROGENOST POSLOVA

- **teritorijalni upravni sistem** – upravne organizacije koje vrše svoju djelatnost na istom teritoriju i za isti teritorij, bez obzira na sadržaj te djelatnosti
- oni povezuju u jednu cjelinu upravne organizacije s posve heterogenim zadacima, s funkcijama koje su po samoj svojoj funkcionalnoj prirodi nezavisne jedna od druge - svaka ima svoje vlastite unutarnje zakonitosti
- treba savladati centrifugalno djelovanje heterogenosti zadataka upravnih organizacija koje ih sačinjavaju
- poslovi – 2 aspekta (sadržaj i sistematiziranje)

SADRŽAJ POSLOVA

- **vanjski poslovi** – neposredno se ostvaruje vanjski zadatak
- **unutarnji poslovi** – poslovi upravljanja, povezivanja onih djelatnosti koje služe neposrednom obavljanju vanjskih zadataka
- tendencija prema diferencijaciji dovela je do dvostrukosti u poslovima i u osnovnoj orijentaciji teritorijalnih upravnih sistema:
 - a) s jedne strane instrument političke vlasti (interesna dominacija)
 - b) s druge strane nosilac javnih službi (bliža interesnoj autonomiji)

POSLOVI UPRAVE KAO INSTRUMENT VLASTI

- diferencijacija ovih poslova polazi od osnovne orijentacije, a to je obrana sigurnosti od napada izvana ili iznutra
- prva diferencijacija na:
 - 1. poslove obrane
 - 2. vanjska sigurnost
 - 3. poslovi zaštite unutarnje sigurnosti
- daljnje razlikovanje:
 - I. **vanjska sigurnost** diferencira se na:
 - a) obranu - poslovi oružanih snaga, obrana od vanjskih napada silom
 - b) vanjski poslovi - održavanje međunarodnih veza i odnosa kao djelatnost neophodna za sigurnost države u doba mira sredstvima koja ne predstavljaju posebnu primjenu fizičke sile
 - II. **unutarnja sigurnost** diferencira se na:
 - a) unutarnje poslove - primjena sile radi odbijanja napada koji bi na sistem bili upravljani iznutra
 - b) pravosuđe - rješava sekundarne društvene sukobe
 - III. **financije** - posebna upravna grana tek kada su se druge razvile do te mjere da njihovo financiranje traži obrazovanje posebne upravne organizacije (prikupljanje sredstava od stanovništva i njihovo trošenje radi održavanja cjelokupnog upravnog i vladalačkog aparata)
- ovih 5 upravnih grana (obrana, vanjski poslovi, unutarnji poslovi, pravosuđe, financije) **izvorni su zadaci državne uprave u njenoj ulozi kao instrumenta vlasti**

Poslovi uprave kao nosioca javnih službi

- poslovi općedruštveno korisni i prihvaćeni koji u načelu za svoje izražavanje ne traže vlast kao pretpostavku

- počinju se razvijati tijekom 18.st., ali u većoj mjeri tek u drugoj polovici 19.st.:
 1. privreda
 2. društvene službe
 3. tehničke službe (promet, komunikacije i veze itd.)
 4. informativne službe (statistička, meteorološka, geodetska itd.)
 5. komunalne službe (vodovod, kanalizacija itd.)

Unutarnje službe

- poslovi koji se ne mogu svrstati u prve dvije grupe, to su:
 - a) **pomoćne službe** – poslovi koji se odnose na održavanje u funkciji samog upravnog sistema: personalni poslovi, poslovi unutarnjeg financiranja, upravljanje zgradama, poslovi ekonomata
 - b) **kontrolne jedinice** (posebne nadzorne jedinice) – vrše kontrolu unutar upravnog sustava
 - c) **koordinativne jedinice** – povezuju i osiguravaju jedinstvo čitavog sustava na bazi opće politike bilo predstavničkih, bilo izvršnih organa, (nemaju samostalni vanjski zadatak)
- uprava kao instrument vlasti služi interesnoj dominaciji – **centripetalno djelovanje**
- pojedine javne službe mnogo su bliže orijentaciji na interesnu autonomiju – **centrifugalno djelovanje**
- razvojno javne službe su življe i mobilnije – razvile su se kasnije, ali se razvijaju brže, u njima je diferencijacija jača, raznolikije su
- javne službe po prirodi i ne spadaju u teritorijalni upravni sustav jer su neovisne od vlasti, dok se nalaze u okviru tih sustava, one zapravo predstavljaju njegovu negaciju tj. prijelaz na funkcionalne upravne sustave
- klasični resori uprave kao vlasti su stariji, u okviru tih resora su se počele rađati javne službe i tim se poslovima u početku pristupalo metodama vlasti
- tek s vremenom prinuda stupa u pozadinu i nju zamjenjuje tehnička stručnost, ali se ni tada prinuda ne gubi potpuno iz tih poslova
- diferencijacija uprave ovisi o općem nivou razvoja pojedine zajednice

SISTEMATIZIRANJE POSLOVA TERITORIJALNIH UPRAVNIH SISTEMA

- obuhvaća tri aspekta: klasificiranje, grupiranje i razgraničenje

1. Klasifikacija poslova

- dioba na vrste po raznim teoretskim kriterijima:
 - a) **po sadržaju** (svaka klasifikacija po sadržaju je otvorena jer razvoj uprave nije završen):
 - a) **klasični poslovi državne uprave** - baziraju se na upravi kao instrumentu vlasti, na državnom monopolu prinude
 - b) **javne službe** - društveno potrebni poslovi koje su tokom vremena preuzele na sebe organizacije teritorijalnog upravnog sistema državne uprave
- na ovo razlikovanje se odnosi i razlika između posredne i neposredne tj. autoritativne i neautoritativne uprave - razlikovanje između njih se odnosi na metode kojima se uprava služi:

- a) **autoritativna uprava** – upotreba sredstava vlasti, prinudnih sredstava
- b) **neautoritativna uprava** – djelovanje uprave bez uporabe takvih prinudnih sredstava
- svaka klasifikacija upravnih poslova po sadržaju je **otvorena** jer nema razloga vjerovati da je razvoj uprave završen i da se u upravnim poslovima neće pojavljivati neki poslovi i nove grupe poslova i zato je obično svaki upravni sustav u horizontalnoj klasifikaciji svojih poslova predviđao određenu grupu koja je bila negativno definirana (tradicionalno, resor unutarnjih poslova)
- unutrašnji poslovi ne sadrže samo poslove policije odnosno obrane sigurnosti poretka od napada iznutra, nego i sve ostale poslove koji nisu dodijeljeni ni jednoj drugoj grani uprave
- danas se sve više napušta upotreba resora unutrašnjih poslova kao rezidualne kategorije i ukoliko takva kategorija i danas postoji, obično se naziva opći poslovi

b) po oblicima djelatnosti (ne mora uvijek biti ista):

- a) **izvršenje**
- b) **upravni nadzor** - djelatnost vršenja neposrednog nadzora nad pridržavanjem zakona i drugih propisa od strane ustanova, organizacija, građana
- c) **represivna djelatnost** - pravo izricanja kazni i zaštitnih mjera za prekršaj

c) po instrumentima (kojima se uprava služi bez obzira na ciljeve koje želi postići i bez obzira u okviru kojih oblika djelatnosti ih primjenjuje), razne klasifikacije:

- a) donošenje općih propisa (delegirano zakonodavstvo)
- b) donošenje pojedinačnih akata (unutar propisanog postupka / izvan njega)
- c) neposredna primjena prinude
- d) poduzimanje materijalnih operacija (karakter negativne kategorije u koju spada sve ostalo što se ne može svrstati u prethodne tri)

d) po metodama:

- a) analitički poslovi
- b) regulativni poslovi
- c) izvršno-operativni poslovi
- d) opći poslovi (negativna kategorija)

e) po korisnicima (u čijem se interesu u prvom redu obavlja određeni upravni posao):

- a) poslovi koji se obavljaju za građane neposredno
- b) poslovi koji se obavljaju za udruženja građana i radne organizacije
- c) poslovi koji se obavljaju za politička tijela
- d) poslovi koji se obavljaju za same upravne organizacije (unutarnje službe)

2. Grupiranje poslova

- obuhvaćanje u skupine s praktičnom svrhom dodjeljivanja poslova pojedinim upravnim organizacijama ili skupinama upravnih organizacija

A. Baze organizacijske podjele u teritorijalnim upravnim sustavima

1. **teritorij na kojem se obavlja djelatnost** - raspodjela po teritoriju ugrađena u sustav
2. **svrha, cilj djelatnosti** - kaže nam otprilike u kom se pravcu grupiranje kreće, ali ne daje odgovor na kojem se nivou općenitosti treba zaustaviti
3. **vrsta rada** - profesionalno grupiranje po principu stručnosti, povezuju se poslovi koji traže isto stručno znanje; contra-rad se vrši odvojeno od onoga za koga se vrši
4. **korisnici** – profesionalna uprava je dostupna građanima; contra-ne može se generalno primijeniti da ne bi došlo do dupliciranja poslova i do podređenosti upravnih organizacija korisnicima

⇒ ovi kriteriji dolaze u obzir sekundarno (svi se primjenjuju na poslove koji se obavljaju u okviru određenih teritorijalnih granica)

B. Homogenost i operativna samostalnost

- opreka između zahtjeva za što većom homogenošću poslova u svakoj grupi i zahtjeva za samostalnošću organizacijskih nositelja tih upravnih poslova
- **načelo homogenosti** – da u istoj grupi upravnih poslova budu poslovi istog karaktera, koji pretpostavljaju istu stručnost i jednak pristup
- s druge strane budući da teritorijalni upravni sustav obuhvaća znatan broj različitih heterogenih djelatnosti potrebno je da nositelji svake pojedine od tih grupa heterogenih djelatnosti imaju potrebnu operativnu samostalnost, da su u stanju da posao obave, a da ne budu ovisni o nekim drugim organizacijama za njegovo obavljanje
- **homogenost poslova** (što veća povezanost grupa poslova, jedinstvo sistema kao cjeline) ⇔ **operativna efikasnost** (težnja ka samostalnošću pojedinih organizacija)

C. Grupiranje poslova u dubinu: sektori, oblasti, grane (službe, grupe poslova – obuhvaćaju niz pojedinih poslova)

D. Povlačenje državne uprave na izvorne državne poslove:

- **svjesna retrogresija** - ide se za tim da se djelatnost države u teritorijalnoj upravi ograniči na izvorne autoritativne državne funkcije – obranu sigurnosti u prvom redu
- prednosti i nedostaci:
 - ⇒ **cilj** je relativan – na raznim nivoima općenitosti razno značenje
 - ⇒ **veličina sustava** - drugačije će ispasti grupe
 - ⇒ **vrsta rada** – grupiranje po principu stručnosti; prednost obavljanja stručnih poslova na jednom mjestu; npr. roba na veliko; nedostatak: rad se vrši odvojeno od onoga za koga se vrši
 - ⇒ **korisnici** – prednosti: upozorava na to da uprava služi korisnicima, građanima i da se njima treba orijentirati; nedostaci: ne može se taj princip generalno primijeniti – dupliciranje poslova; stvorile bi se organizacije koje bi bile prejako podložne izvjesnoj grupi korisnika; zaboravio bi se javni interes

3. Razgraničenje poslova između grupa upravnih poslova i njihovih nosilaca

- djelatnost rješavanja pitanja koja upravna organizacija mora obaviti u slučaju spora ili nejasnosti
- osnovni problem razgraničenja proizlazi iz djelovanja oprečnih principa, u prvom redu opreke između načela homogenosti i zahtjeva za organizacijskom samostalnošću
- jedan je od zahtjeva ekonomičnosti u dodjeljivanju grupa poslova upravnim organizacijama da se isti poslovi ne vrše na raznim uvjetima po nekoliko puta
- glavni problemi razgraničenja mogu se podijeliti po 2 linije: horizontalnoj i vertikalnoj

A. horizontalno razgraničenje

- glavni instrumenti horizontalnog razgraničenja upravnih poslova su (razlika između njih je kvantitativna):
 - a) **djelokrug** – generalno određeno područje djelatnosti tj. fiksirani sektor koji iz cjelokupne djelatnosti jednog teritorijalnog sistema pripada određenoj upravnoj organizaciji, utvrđuje se prilikom osnivanja upravne organizacije
 - b) **nadležnost** – detaljno dodjeljivanje pojedinog upravnog posla ili grupe poslova i to s određenim posljedicama glede odgovornosti za njegovo obavljanje
 - u pravilu normativno fiksirana i sankcionirana, predstavlja glavni instrument horizontalnog razgraničenja među upravnim organizacijama
 - stoga je ona pravno definirana kao u isti mah i pravo i dužnost upravne organizacije koja je njen nosilac
- **vrste nadležnosti: stvarna** - po sadržaju djelatnosti i **mjesna** - po teritoriju na koji se proteže mogućnost djelovanja upravne organizacije
- **mijenjanje nadležnosti** (bilo čijom odlukom ili voljom ograničena je i mora se držati formalnih postupaka):
 - a) **delegacija** - prenošenje nadležnosti s upravne organizacije šire zajednice na upravne organe uže zajednice – npr. s federacije na republiku i
 - b) **supstitucija** - preuzimanje određenog posla koji se nalazi u nadležnosti upravnog organa uže političke zajednice od strane upravnog organa šire – npr. republika preuzme općinski posao
- od mijenjanja nadležnosti treba razlikovati situaciju kad jedna upravna organizacija za drugu obavlja po njezinu traženju, a nekad i bez traženja po logici same situacije, određene dijelove poslova iz nadležnosti te druge organizacije, obavljanje takvog posla vrši se obično na temelju:
 - a) **rekvizicije** - formalnog traženja formalno nadležnog upravnog organa i
 - b) **supliranja** - prijelaz jednog posla s jednog službenika na drugi unutar istog upravnog organa odnosno iste upravne organizacije
- **sukob nadležnosti** su normalna pojava, a mogu biti:
 - a) **pozitivan** - 2 ili više organa prisvajaju nadležnosti tj. tvrde da su nadležni u jednom te istom predmetu i
 - b) **negativan** - kad 2 ili više upravnih organizacija odbijaju nadležnost i neće da obavljaju posao za koji jedna od njih mora biti nadležna
- odluku o rješavanju sukoba donosi **neposredno viši organ** od organa u sukobu

B. vertikalno razgraničenje

- odnosi se na razgraničenje poslova **između centralnih i lokalnih organa**

? kako odrediti tko treba obavljati upravne poslove kod kojih njihova priroda unaprijed ne determinira njihov lokalni ili centralni karakter

– dvije su mogućnosti da se odgovori na to pitanje:

a) **opća klauzula** - sustav po kojem su svi oni poslovi lokalni, za koje nije na određen način, obično pravnim propisom ustanovljeno da su centralni

⇒ **prednosti:**

- potiče lokalnu inicijativu – u slučaju proširenja društvenih funkcija lokalna uprava može odmah aktivno i inicijativno ići naprijed, ne čekajući daljnja ovlaštenja
- elastičnost sustava – lokalne jedinice će same prilagoditi svoj djelokrug svojim potrebama i svojim stvarnim mogućnostima

⇒ **nedostaci:**

- siromašne općine će još više zaostati (jer ih ništa neće upućivati da razviju svoje sposobnosti i mogućnosti preko granice koja postoji)
- stvara tj. pojačava neodgovornost širih političko-teritorijalnih jedinica – činjenica da su prema propisima za poslove odgovorni lokalni organi i da je odluka sasvim u njihovim rukama, unaprijed oslobađa centralne organe obaveza

⇒ **varijante sustava** opće klauzule (3) – nastoje ispraviti njegove negativne strane:

1. navesti određene poslove koje su lokalne zajednice dužne vršiti,
2. tzv. usmjerene subvencije - novčana sredstva koja viši upravni organi odnosno šire zajednice stavljaju na raspolaganje nižim organima odnosno užim zajednicama za određenu, od njih propisanu i kontroliranu svrhu,
3. uvjetne subvencije - šire zajednice užima stavljaju na raspolaganje subvenciju pod uvjetom da uže zajednice odrede sume za određene svrhe kojima su u svojim financijskim planovima i budžetima subvencije namijenjene

b) **enumeracija** - sistem po kojem je presumpcija na strani centralnih poslova, a lokalni su samo oni poslovi koje odgovarajući organ šire zajednice izričito kao takve označi, koje nabroji, enumerira kao lokalne poslove

⇒ **prednosti** (vide se naročito u zemljama gdje su lokalne jedinice razmjerno slabe pa im treba tek postepeno povećati opterećenje):

- zadržava odgovornost širih organa za lokalne poslove, omogućuje da stručnost i drugi izvori i mogućnosti kojima raspolažu šire zajednice budu iskorišteni u lokalnim okvirima
- omogućuje i pokusno uvođenje lokalne nadležnosti na taj način da se jačim lokalnim zajednicama proširi mogućnost vršenja poslova

⇒ **nedostaci:**

- ograničava lokalnu inicijativu i lokalnu samoupravu – tendira prema centralizmu
- nezgrapna i komplicirana u primjeni jer se svaka promjena lokalne nadležnosti mora uočiti na centralnom nivou

⇒ **varijante** (5):

1. enumeracija se može predvidjeti samo zakonom, a dodjeljivanje enumeriranih poslova se može prepustiti upravnoj odluci ili odluci političko-izvršnih organa
2. zakonsko dodjeljivanje pojedinačno svakoj pojedinoj lokalnoj jedinici

3. upravna delegacija pojedinih poslova pojedinim jedinicama po općoj zakonskoj ovlasti
4. tretiranje lokalnih organa kao dijela cjelovitog sistema državne uprave (produžnice centra)
5. ugovori između centralnih i lokalnih organa o tome kakve će poslove ti lokalni organi obavljati

? drugi osnovni problem koji nameće razgraničenje po vertikalnoj diobi je *lokalni elementi centralnih poslova*

- 2 rješenja kako organizirati izvršavanje lokalnih elemenata centralnih poslova:
 - a) **posebni lokalni organi centralnih vlasti** (područni uredi središnje uprave)
 - pored organa lokalne uprave odnosno samouprave mogu postojati lokalni organi centralnih ministarstava ili drugih centralnih nadležstava koji obavljaju terenske poslove u okviru općih zadataka
 - npr. kod vojnih poslova to bi mogli biti posebni vojni okruzi i vojni odsjeci podređeni vojno-teritorijalnim komandama, a nezavisni od lokalnih samoupravnih jedinica
 - **prednost:** da centralni organi koji su u krajnjoj liniji odgovorni za izvršenje poslova u cjelini zadržavaju efektivnu kontrolu nad svakim njegovim dijelom
 - **nedostatak:** stvara se dvostruki upravni kolosijek (isti se poslovi rade na dva mjesta)
 - b) **preneseni djelokrug**
 - izvršavanje lokalnih elemenata centralnih poslova preko upravnih organa lokalnih samoupravnih jedinica (npr. poslove oko regrutacije bi vršile radne jedinice lokalne uprave nezavisne od vojno-teritorijalnih komandi, podređeni lokalnim samoupravnim tijelima)
 - **prednosti:** kompletnija autonomija lokalnih organa koji imaju sve poslove pod kontrolom pa i one koji su od primarne važnosti za centralni organ
 - **nedostatak:** i izvor ograničenja autonomije i većeg miješanja centralnih organa u poslove i organizaciju lokalnih

? Problem lokacije

- u odnosu između centralnih i lokalnih poslova javlja se problem lokacije tj. pitanje gdje bi koji posao po sadržaju i drugim svojim značajkama bilo najpraktičnije, najsvrsishodnije i najekonomičnije obavljati?
- **kriteriji** za određivanje lokacije upravnih poslova:
 - a) **korisnici** – kod nekih službi dostupnost korisnicima je uvjet za samo postojanje službe (npr. zdravstvena služba hitne pomoći, ako takva služba ne može biti na mjestu gdje je potrebna, ona gubi svaki smisao)
 - b) **predmet službe** – npr. ako carinska služba npr. ne kontrolira mjesta preko kojih prolaze tokovi roba u zemlju i iz zemlje onda njoj nedostaje jedan od bitnih uvjeta za izvršenje društvenog zadatka
 - c) **sredstva** (faktor financija se često sukobljava s faktorom blizine korisnika u takvom odlučivanju)
 - d) **potrebe** – koje se zadovoljavaju djelatnošću javnih službi (vodovod, kanalizacija), zadovoljavanje ovakvih potreba ne može biti neovisno od mjesta gdje one nastaju

LOKALNI SUSTAVI UPRAVLJANJA

- **lokalna uprava** - svi sistemi upravljanja u teritorijalnim jedinicama užima od države
- dvije su **značajke** koje razlikuju lokalnu upravu od centralne državne uprave:
 - a) **uža isprepletenost političkih i upravnih elemenata** pa je teže odvajati vlast od uprave na lokalnom nego na centralnom nivou
 - ⇒ s jedne strane – predstavnička tijela i izvršni organi u mnogo većoj mjeri sudjeluju u neposrednom upravljanju, organiziranju, pa i obavljanju upravnih poslova
 - ⇒ s druge strane – upravne su organizacije mnogo više povezane s političkim tijelima, njihova je međusobna suradnja neposrednija i simbioza izraženija
 - b) **problem podjele teritorija države na uže jedinice** – ta podjela mora zadovoljiti neke uvjete (neki su u suprotnosti jedan s drugim, pa se radi o njihovom optimalnom usklađivanju, a ne maksimalnom ostvarivanju pojedinog uvjeta):
 - a) obuhvatiti čitav državni teritorij
 - b) približiti se što većoj jednakosti između jedinica iste vrste i razine
 - c) postići što veću ekonomsko-financijsku samodovoljnost svih jedinica
 - d) omogućiti što lakši pristup stanovništva lokalnim organima i službama

MEHANIZMI POLITIČKOG UTJECAJA NA LOKALNU UPRAVU (utjecaj vlasti na upravljanje):

A. Sredstva neposredne demokracije (*neposredno odlučivanje građana*)

- svi oblici formaliziranog direktnog utjecaja građana na političko odlučivanje, utjecaja koji se vrše mimo mehanizma predstavništva, tu spadaju:
 - razni oblici izvještavanja i polaganja računa organa i funkcionara lokalne uprave direktno pred skupovima građana – upotpunjuju i povećavaju efikasnost predstavničkih sredstava
 - razni oblici u kojima lokalni stanovnici nasuprot lokalnoj vlasti poprimaju vid organizirane cjeline
- glavna grupa sredstava: **referendum** - direktno donošenje odluka lokalnih stanovnika o pojedinim lokalnim problemima, njegovi rezultati mogu više ili manje obvezivati lokalnu vlast, može biti:
 - a) **obligatoran**
 - b) **fakultativan**
- **najviši oblik neposredne demokracije** – razne forme u kojima lokalni stanovnici nasuprot lokalnoj vlasti poprimaju vid organizirane cjeline

B. Predstavnički mehanizam

- **počinje izborima**, kod lokalnih izbora postavlja se pitanje odražavaju li oni iste političke snage kao izbori za centralna predstavnička tijela ili u njima dolaze do izražaja drugi odnosi
- utjecaj lokalnog stanovništva putem izbora ovisi i o:
 - a) širini aktivnog / pasivnog izbornog prava građana
 - b) mogućnosti opoziva izabranih predstavnika
 - c) predstavništvu posebnih interesa
 - d) postojanju jednakog / nejednakog prava glasa.

- utjecaj lokalnog stanovništva povećava se ako lokalna tijela imaju izvjesni utjecaj i na predstavnička tijela višeg reda, pa sve do centralnih - taj se utjecaj može ostvariti kroz:
 - a) **predstavnički mehanizam** ili
 - b) **sistemom dvostrukog predstavništva** (članovi viših predstavničkih tijela su automatski i članovi lokalnih) ili
 - c) **delegatskim sistemom** (lokalna predstavnička tijela biraju između svojih članova delegate viših skupština)

C. Neposredno sudjelovanje građana

- predstavnička tijela u lokalnoj upravi rješavaju opća pitanja, a građani koji neposredno sudjeluju u upravi rješavaju pojedinačne slučajeve
- razlika je kvantitativna i prijelazni oblici brojni
- u stvarnosti postoje izvjesni oblici sudjelovanja građana koji se ne daju svesti na predstavnički princip, od komisija i savjeta za pojedine upravne grane do pojedinih aktivista za pojedine upravne radnje
- utjecaj ovog oblika učešća ovisi uglavnom o 3 faktora:
 1. **masovnosti** – veći utjecaj može izvršiti samo mnoštvo pojedinaca na raznim mjestima u lokalnom upravnom aparatu; učešće građana će se moći masovnije primijeniti kod nekih upravnih organa nego kod drugih; više će doći u obzir kod tzv. društvenih resora (prosvjeta, soc. službe, zdravstvo, komunalne službe) i kod strogo lokalnih poslova, a manje kod tzv. upravno-političkih djelatnosti (unutarnji poslovi, porezi...)
 2. **mjeri ingerencije** – utjecaj građana bit će veći što im se više priznaje odlučujuća riječ kod djelatnosti u kojima sudjeluju; mjera ove ingerencije je određena, s druge strane, i potrebnim jedinstvom odlučivanja u lokalnoj jedinici i nedovoljnim poznavanjem tehničkih detalja moderne uprave od strane građana koji sudjeluju
 3. **stupnju organiziranosti** – utjecaj je veći ako je njihovo sudjelovanje organizirano

FORME UTJECAJA GRAĐANA NA LOKALNU UPRAVU

- mješoviti organi i djelovanja građana u odnosu na lokalni upravni sistem = kooptiranje građana u odbore
- autonomne institucije i službe (u upravljanju, često i u financiranju)
- akcije stanovnika u okviru lokalne zajednice = direktna akcija i kooperacija stanovnika
- oblici koji su se razvili u novooslobođenim kolonijalnim zemljama pod općim nazivom razvoja zajednice
- prijelazni lanac u lokalnim razmjerima:
 - a) sustavi neposrednog odlučivanja
 - b) skupštinski sustavi
 - c) sustavi izvršnih odbora
 - d) sustavi u kojima je utjecaj na pojedincu, političkom ili upravnom funkcionaru

A. Neposredno odlučivanje

- još i danas je raširena institucija općih lokalnih skupština svih politički relevantnih stanovnika

- **Švicarska** – općinske skupštine svih birača u oko 90% švicarskih općina odlučuju o lokalnom budžetu i statusu te donose druge odluke i biraju uži organ općine (odbor)
- klasični «općinski sastanak» u državama tzv. **Nove Engleske**, sjeveroistočnom dijelu SAD-a – jednom godišnje sjedinjuje sve birače koji odlučuju o porezima i rashodima općine, o smjernicama politike te biraju općinske funkcionare
- s porastom stanovništva i tehničkih poteškoća sastajanja uvedene su varijante “ograničenog općeg sastanka” na kojem se sastaju samo delegati pojedinih užih teritorijalnih dijelova općine
- **SR Njemačka** – predviđa se općinska skupština svih birača kao glavni organ u općinama do 100 stanovnika
- **Engleska** – vrijedi isto pravilo za župe do 300 stanovnika
- do 1953. su postojale slične skupštine u Švedskoj, a i danas postoje u Poljskoj, Turskoj i na Islandu, ali su bitno oslabljene prijenosom nadležnosti na uže organe
- ovakvi opći skupovi ne mogu imati veliko praktično značenje
- **nedostaci** (imaju sve slabosti predstavničkih skupština i to u ekstremnom obliku):
 - ⇒ veliki po broju, glomazni, teško pokretni u radu
 - ⇒ ne mogu imati kontinuitet i plan, te traže kao dopunu uža tijela na koja prelazi stvarni utjecaj u lokalnim poslovima
 - ⇒ bez takvih tijela i pojedinačnih funkcionara nastao bi “upravno-prazni” prostor koji bi nužno morala popuniti centralna vlast sa svojim ekspoziturama
 - ⇒ akciona slabost lokalnih jedinica je jedan od najčešćih razloga centralizma

B. Skupštinski sustav

- sistemi u kojima se lokalnim predstavničkim skupštinama nastoji osigurati dominantan utjecaj u lokalnom upravljanju
- obično su rezultat posebnih povijesnih uvjeta i tradicija ili su pak svjesne politike «skupštinske vladavine»
- **Engleska** – domovina lokalnog self-governmenta
- zadržala u ranim oblicima supremaciju predstavništva građana
- Vijeće (council) – 20-150 čl. – bira se direktnim izborima na 3 godine
- snaga njegova položaja je u pomanjkanju unaprijed utvrđene linije kumulacije utjecaja
- nema užeg kolektivnog tijela opće kompetencije – pojedinačni pol. funkcionar ima razmjerno slabu poziciju - načelnik predsjedava vijeću, ali ne predsjedava odborima u kojima se odvija pretežni dio poslova odlučivanja
- težište njegovih funkcija na reprezentiranju i simboliziranju lokalne “korporacije”
- jaka uloga senioriteta u lokalnim poslovima – formalno nema ni šefa lokalnog upravnog aparata, stvarno “najstarijim” se smatra administrator (clerk) koji je glavni pravni i upravni savjetnik lokalne organizacije i mora biti pravnik po struci
- da bi se učvrstio položaj vijeća i olakšala mu uloga glavnog organa za vođenje politike, predviđeno je da se ¼ od ukupnog broja članova popunjava kooptiranjem – kooptirani članovi uživaju naročit prestiž, mandat im traje 6 godina, a svrha im je da povećaju kontinuitet, pa i kvalitetu u radu vijeća
- centralni utjecaj na sama lokalna vijeća je prilično jak – uslijed primjene metode enumeracije i uslijed djelovanja centraliziranih partijskih aparata koji u lokalne

skupštine unose stranačku disciplinu, a lokalna pitanja prosuđuju s gledišta općih partijskih interesa i partijske strategije

- u **zapadnonjemačkim pokrajinama** Nordrhein-Westfalen i Nieder-Sachen svjesno je uveden engleski sistem lokalne uprave
- sama institucija mješovitog članstva vijeća (Engleska, južna Njemačka) nije tako rijetka
- katkada centralna vlast ostvaruje svoj utjecaju lokalnim jedinicama i tako što imenuje dio članova lokalne skupštine (Indija, Malaja, Sudan, Filipini)
- **SAD** – sistem «slabog načelnika» - biraju ga birači, a ne vijeće i to na 2-4 g., zajedno s nizom drugih funkcionara
- takav sustav da bi mogao funkcionirati, traži vrlo jakog i energičnog čovjeka na mjestu načelnika koji bi svojim osobnim utjecajem mogao kompenzirati nedostatak formalnih ovlasti
- varijanta jakog načelnika – nastoji se isti efekt postići samom formalnom definicijom načelnikova položaja
- načelnik (mayor) postavlja sve službenike, predlaže program rada i budžet lokalne jedinice vijeću, ima veto na odluke vijeća i smatra se šefom uprave
- on time postaje unaprijed predviđena točka kumulacije utjecaja
- kako načelnik nije stručni administrator, već lokalni političar, pored njega se obično predviđa i “opći upravnik” – prethodnik novijeg sustava lokalnog menadžera
- Amerikanci su nastojali da stvarnu tendenciju kumulacije utjecaja izraze i u strukturi lokalnog upravnog sustava, umjesto da je prepuste praksi poput Engleza koji su mnogo skloniji nepisanim, pa i neizrečenim aranžmanima – u tom nastojanju su eksperimentirali sa svim alternativama skupštinskog sustava lokalnog upravljanja: s pojedinačnim pol. funkcionarom, s malim kolektivom i s jakim upravnim šefom
- supremacija lokalnog predstavništva više nije formalna nego stvarna – ostavlja pitanje kumulacije utjecaja otvorenim
- **prednost** – omogućuje veći broj različitih stvarnih rješenja prilagođenih posebnim prilikama mjesta
- **nedostatak** – u većoj mogućnosti raznih “sivih eminencija” i zakulisnih natezanja
 - slabosti lokalnog predstavništva i slabost diskusije i inicijative u njemu
 - pomanjkanje interesa, familijarnost odnosa, strah od novih poreza koje bi izazvale nove lokalne djelatnosti ili društvena vrijednost složnosti i učtivosti u međusobnim odnosima
 - slabost predstavničkog organa pogoduje centralnom utjecaju i centralizaciji

C. Sustav izvršnih odbora

- težište je na jednom užem kolektivu koji proizlazi iz skupštine po tome što je skupština izabrala njegove članove ili što su članovi tog tijela ujedno i članovi skupštine
- najizrazitiji primjer – sustav lokalne uprave u SSSR-u i njemu pridruženim istočnoeuropskim zemljama i uređenje narodnih odbora YU do 1952.
- sistem lokalne uprave u SSSR-u, istočno europske zemlje, težište političkog odlučivanja prelazi na uža tijela, izvršne odbore, koje biraju što šire predstavničke lokalne skupštine (savjeti, narodni odbori – sastanci tih glomaznih tijela su rijetki) iz svoje sredine
- izvršni odbor se bira na isti mandat kao i skupština - on je glavni organ koordinacije cjelokupne uprave i kontrole nižih organa lokalne vlasti
- proces kumulacije ne staje kod izvršnog odbora - predsjednik i tajnik (oba birani pol. funkcionari, a često i rukovodioci odgovarajućih partijskih foruma) su slijedeće žarište koncentracije utjecaja

- u pojedinim slučajevima (viši sovjeti SSSR) pojavljuje se još jedno uže tijelo – izvršni odbor izvršnog odbora u obliku prezidija – daljnje stanice na liniji kumulacije
- vertikalni utjecaj centralnih vlasti na lokalne jedinice u ovom sustavu jako naglašen, a ide preko izvršnih odbora koji su “dvostruko odgovorni” – svojim skupštinama i višim izvršnim odborima
- sustav užih kolektiva se primjenjuje i u drugim varijantama:
 - a) **magistratsko uređenje** (Hessen i Schleswig – Njemačka)
 - općinsko predstavničko tijelo (5-80 čl. biranih na 4 g.) bira magistrat
 - magistrat se sastoji od načelnika i određenog broja vijećnika od kojih jedan dio (4-8) vrši službu počasno, a drugi (kojeg mora biti manje od prvog) su profesionalci – plaćeni funkcioneri koji rade puno radno vrijeme
 - izabrani mogu biti svi građani, osim što počasni vijećnici ne mogu biti plaćeni službenici općine ili njezinih poduzeća – odlučnost da se u užem tijelu zaista osigura puni utjecaj ne samo u pogledu vođenja politike, veći i u tehničkom odlučivanju, u odnosu na upravu
 - b) **talijanski sustav lokalne uprave**
 - vijeće ima od 15-80 čl., izabranih na 4 g., bira iz svoje sredine i za isto trajanje mandata uže tijelo – giunta koje se sastoji od:
 - načelnika – sindaco i
 - određenog broja vijećnika (2 i 2 zamjenika do 14 i 4 zamjenika)
 - to uže tijelo ima pored svoje izvorne nadležnosti, ovlast da intervenira u hitnim slučajevima, a vijeće može delegacijom prenositi na nj i druge svoje poslove
 - iz cjeline giunte se izdvaja načelnik koji se smatra službenikom i lokalne jedinice i centralnih državnih organa kojima je odgovoran za poslove prenesenog djelokruga
 - isti taj dvostruki lokalno-državni status samo na službeničkom nivou ima i općinski tajnik, neposredni starješina općinske uprave
 - time je tal. sustav učinio korak u smjeru daljnjeg gomilanja i formalnog utjecaja i to u rukama jednog funkcionara

D. Kumulacija na pojedinca

- uloga pojedinačnog funkcionara i formalno se izričito ističe u prvi plan
- dvije interesne varijante: politička (Francuska) i upravna (najčešće zastupana u američkoj instituciji lokalnog menadžera)
- ⇒ **SAD** – (upravna) ova institucija rješava problem koji postoji tamo gdje lokalna uprava ima formalnog ili neformalnog administrativnog šefa, ali dolazi do sukoba s političkim funkcijama. (politička) – američki gradski administrator (glavni moderni primjer)
 - Amerikanci su nastojali sve više prijeći na metode koje su se pokazale uspješne u vođenju velikih privrednih poduzeća – i jaki i slabi načelnik činili su im se suviše politiziranima da bi efikasno mogli voditi poslove
 - zato su najprije uveli “odborsku formu” lokalne uprave – presađivanje institucije vijeća direktora iz privrede u javne poslove
 - birači biraju na 2-4 g. odbor, obično od 5 čl., od kojih svaki preuzima neposredno rukovodstvo jednim sektorom gradske uprave
 - nema skupštine, ni izvršnih organa ni predsjednika, ni tajnika – možda i suviše jednostavan
 - članovi odbora ipak nisu stručnjaci za svoje sektore, mandat je kratak, koordinacija prepuštena međusobnom dogovoru ravnopravnih “direktora”
 - sama privreda je pokazala put dalje – u poduzećima su pored vijeća direktora počeli uvoditi i položaj “generalnog upravitelja” odgovornog vijeću
 - prema tom uzoru, počeli su gradovi uzimati u službu renomirane uprave stručnjake kao gradske menadžere, a raniji odbor se pretvorio u vijeće
 - vijeće je ostalo malo i bira se neovisno od pripadnosti pol. strankama, gdje je to moguće
 - ono je ustvari kolegijalna kontrola nad administratorom, tijelo koje ocjenjuje, te prihvaća ili odbacuje opću politiku grada
 - ono i uzima administratora u službu

- **ali** inicijativa za sve mjere i efektivno vodstvo gradskih poslova je nesumnjivo u rukama administratora:
 - on postavlja sve službenike
 - predlaže opći program rada i nacrt budžeta te okvirnih propisa
 - u izvršenju je samostalan i podvrgnut samo naknadnoj kontroli vijeća
 - služba administratora traje do otkaza jedne ili druge strane
- pored privrednih utjecaja u američkoj javnoj upravi, 2 značajna faktora pridonose ovom pomicanju točke kumulacije utjecaja prema polu tehničkog odlučivanja:
 1. razmjerno slaba zainteresiranost centara za lokalne jedinice – praktično svaki pojedini centralni resor ima kompletnu vlastitu mrežu ekspozitura na čitavom području SAD
 2. slabiji interes za lokalnu politiku uslijed jakih institucija ekonomske dominacije koje i u lokalnim okvirima privlače na sebe pažnju i monopoliziraju utjecaj
- privredni moćnici su zainteresirani u prvom redu da im lokalna samouprava svojim akcijama ne smeta
- lokalnoj se upravi postavlja u prvom redu zahtjev da što bolje i ekonomičnije obavlja svoje komunalne službe
- ima prilike za sitna pol. natezanja, nagrađivanja i revanširanja u čitavom nizu lokalnih funkcija koje su ostale izborne i pored uvođenja “poslovnih” sustava odbora i administratora – tako se biraju suci mjesnih sudova, šef policije, tužilac, mrtvozornik, matičar, poreznik, školski nadzornik... i kandidati za druge, jednako “političke funkcije”
- gradski administrator američkog tipa nema konkurencije ni nad sobom ni pored sebe, ali su stanovnici ostali praktički bez interesnog predstavništva i za rješavanje interesnih konflikata treba naći druge putove i metode
- **politička varijanta** – gleda se više na interesne konflikte, a manje tehnički aspekt
- **upravna varijanta** – bitnija tehnička strana – ne pitaju se građani, ne gleda se interesna strana

- ⇒ **Francuska:** gradi se na upravnim temeljima feudalno-apsolutističkog i kasnije napoleonskog centralizma
- u biti je ostala kod pojedinačnog funkcionara i pored ovog pojedinca, tek postepeno razvila jedan predstavnički kolektiv od savjetodavne uloge do današnjeg općinskog vijeća
 - danas vijeće (conseil municipal) ima 11-37 čl., biranih na 6 godina
 - ima uobičajenu odlučujuću kompetenciju, ali samo u lokalnim stvarima
 - za lokalne elemente općih poslova je odgovoran načelnik (maire) kojeg bira vijeće između svojih članova ili izvana za vrijeme vlastitog mandata
 - predsjedava vijeću i ima široke ovlasti i inicijativu i u lokalnim stvarima – vijeće može svojim negativnim stavom onemogućiti načelniku da provede svoju politiku
 - preko polovice radnog vremena načelnik radi na poslovima prenesenog djelokruga u kojima naprosto organ službenika centralne uprave u okviru departamenta, prefekta
 - na čelu upravnog aparata općine se nalazi generalni sekretar općine koga postavlja vijeće na osnovi njegovih stručnih kvalifikacija
 - potpuno je ovisan o članovima okružne uprave – inače bi se mogao pretvoriti u sivu eminenciju iza leđa načelnika
 - za francuski sustav je značajan ne samo centralizacija nego i utjecaj centralnih upravnih službenika na lokalne političke kolektive i pojedinačne funkcionare
 - svaka odluka općinskog vijeća se šalje prefektu koji najprije sam odlučuje da li se radi o lokalnoj stvari (pripada mu samo nadzor zakonitosti) ili o elementu personalnog djelokruga (lokalni pol. predstavnici su pod njegovim “upravnim tutorstvom” koje obuhvaća i kontrolu svrsishodnosti)
 - kao što se sustavi izvršnog odbora približavaju utjecaju jednog čovjeka ili manjeg broja funkcionara, tako se formalna dominacija pojedinačnog načelnika u franc. općini proširuje u neku vrstu kolektiva kroz instituciju pomoćnika načelnika (adjoint)
 - vijeće u općinama bira jednog od 12 pomoćnika načelnika koji s njim zajedno sačinjavaju “municipalitet”
 - francuski sustav su primjenili Nijemci – “načelničko uređenje”
 - prijelazan oblik od političkog na upravni naglasak u lokalnom upravljanju – finski sistem

PROBLEM PODJELE TERITORIJA NA LOKALNE JEDINICE

INTEGRACIJA POSLOVA

- u pogledu teritorijalne organizacije upravnih službi postoje 2 mogućnosti: da se lokalne upravne službe integriraju u jedinstvenu organizaciju ili da svaka služba odredi onakvu teritorijalnu organizaciju kakva najbolje odgovara njezinim specifičnim zadacima
- u prilog prve alternative pored, povijesne tradicije i političkog razloga lakšeg utjecaja lokalnog stanovništva na jedinstvenu lokalnu npr. organizaciju govori, i moment ekonomičnosti
- izvjesne unutarnje službe ispadaju jeftinije ako se više različitih službi integrira u 1 lokalnu organizaciju, nego da svaka ima svoj potrebni ured
- u prilog druge govori efikasnost svake pojedine upravne službe, gledano odvojeno
- taj će se sistem vjerojatno primijeniti onda kada se neka služba smatra osobito važnom
- konkretno određivanje područja lokalnih jedinica može se ravnati po različitim kriterijima:

1. **homogenost** – može biti:

- a) prirodna (geografska razgraničenost, homogenost ekonomske sirovinske baze, demografska homogenost) i
 - b) društvena (homogenost po privrednoj djelatnosti, po kulturnim vrijednostima, po javnim službama)
 - c) homogenost potreba – isti ili slični materijalni i kulturni interesi ljudi na nekom području
 - d) homogenost sredstava za zadovoljavanje potreba – ista ili slična objektivna ekonomska odnosno općedruštvena situacija u kojoj se dotična grupa ljudi nalazi
- ⇒ rezerve u vezi s primjenom ovog kriterija: da li ovaj kriterij više olakšava sam pregled i kontrolu nekog područja izvana, nego što predstavlja unutarnji kriterij grupiranja, upozorava se i na opasnost od «hipostaziranja izvjesnih statističkih pravilnosti»

2. **gravitacija**

- svodi se na tvrdnju da određena mjesta na zemljinoj površini privlače određene društvene procese (geografsko značenje).
- za praktične svrhe se govori o gravitaciji kao privlačnoj snazi određenih već postojećih centara, naseobina i jezgara nekog područja, odnosno o tokovima pojedinih društvenih procesa orijentiranih prema takvim centrima
- s tog stajališta treba pojam gravitacije proširiti – pored ekonomske, i na kulturnu, upravnu i opće društvenu
- problem je kako odrediti granice tog gravitacijskog područja (kako daleko djeluje jezgra na periferiju)? – jedno od rješenja je da se granica gleda u onoj liniji gdje se djelovanje centripetalnih snaga jezgre izjednačuje s centrifugalnim

3. **komplementarnost**

- takav složeniji kriterij formiranja lokalnih jedinica upravljanja, po kojem cjelina proizlazi iz postojanja raznih prirodnih i društvenih faktora koji se međusobno nadopunjavaju u što kompletnijem zadovoljavanju potreba ljudi koji na dotičnom području žive

- može se promatrati isključivo sa ekonomskog aspekta (radi se o međusobnom nadopunjavanju prirodnih izvora i proizvodnih kapaciteta)
- kao kriterij formiranja npr. sustava ona ne znači samo ekonomsko nadopunjavanje
- radi se o cjelini društvenih djelatnosti
- ona je jače naglašena što je gušća aglomeracija, odnosno što je veća izolacija od drugih centara

4. **ekonomsko-financijski kapacitet**

- predstavlja često onaj zajednički nazivnik na koji se svode različite lokalne integracije
- što je integracija potpunija, to taj kriterij dobiva veću «specifičnu težinu»
- lokalna jedinica upravljanja mora u prvom redu pružati dovoljnu ekonomsku bazu za financiranje integriranih upravnih službi
- problem veličine lokalne jedinice postaje naročito akutan, kad ovakva jedinica – znači integrirani složeni skup jedno niza djelatnosti i službi za koje se nadležnost proteže na isto područje

VELIČINA LOKALNE JEDINICE

- taj problem svodi se na dilemu između:
 - a) tendencije prema sve većim jedinicama, i
 - b) tendencije prema ograničenju njihove veličine
 - c) tendencija prema povećanju teritorijalnog opsega temelji se u osnovi na ekonomsko-financijskim potrebama
- argumenti za ograničenje veličine lokalne upravne jedinice su vrlo uvjerljivi
- kod niza službi gdje je pristupačnost službe korisnicima – osnovni uvjet njezinog postojanja, nužno je ograničena mogućnost stvaranja sve većih upravnih jedinica koje udaljavaju službe od tih vitalnih kontakata i koncentriraju ih u dalekim centrima
- problem je najaktualniji tamo gdje jedinice koje su već preko svake razumne mjere velike, sa stanovišta korisnika i njihovog političkog utjecaja još uvijek nisu ekonomski jake da bi mogle financirati standardne lokalne službe
- **strukturna rješenja** problema veličine lokalne jedinice:

1. Stupnjevanje lokalnih jedinica

- dvostепенost je pravilo u organizaciji lokalne uprave, a pitanje trećeg stupnja je pitanje veličine čitavog državnog teritorija
- ako je teritorij veći, postojat će obično i treći stupanj (provincija, region, distrikt), ako je manji, bit će dovoljna dva, a ako je još manji, jedan
- nekada u zemljama gdje postoje 2 i 3 stupnja lokalnih jedinica stupnjevanje postoji kao zaostala historijska tradicija kad su te veće jedinice imale i državno-upravnu samostalnost
- moderna tendencija je prema manjem broju stupnjeva
- razlog je u tome što se kod takve «samouprave nad samoupravom» često znaju razviti centralističke tendencije koje guše autonomiju najnižih jedinica

2. Povezivanje lokalnih jedinica

- nedostatak: ono se sve više prakticira, iako se i njemu predbacuje da nepovoljno djeluje na politički sadržaj samouprave jer dovodi do izražaja tehnokratske tendencije
- prednost: pokazuje se kao njegova prednost da nadmašuje zapažene nedostatke, a glavna prednost mu je velika elastičnost i prilagodljivost
- može biti:
 - a) fakultativno – obvezatno

- b) opće (po svim pitanjima) – specijalno (po određenom pitanju)
- c) funkcionalno (samo zajedničko dogovoreno djelovanje) – organizacijsko (stvaranje zajedničkih organizacija i ustanova)
- d) jednako (da sve jedinice u savezu imaju u načelu ista prava i dužnosti) – nejednako (da neke jače jedinice vrše pojedine službe za druge slabije)

II. ULOGA UPRAVE U DRUŠTVU

- uprava je, izvorno, u svom razvoju **državna** i mijenja se u sklopu evolucije države, tj. političkog sustava određene zajednice
- zajedno s državom, ona je **dio institucionalne mreže društva** što znači da se mijenja također pod utjecajem transformacija društva kao cjeline, u širem okviru općeg društvenog razvoja
- uprava u suvremenom smislu počinje u (danas razvijenim) zemljama Europe u **17. i 18. stoljeću** ponajprije uspostavljanjem političkog sustava centraliziranih monarhija, tzv. prosvijećenog apsolutizma
- od tada do danas, društveni razvoj obilježen je karakterističnim tendencijama
- **tendencije društvenog razvoja:**
 1. **porast društvene gustoće**
 - veći broj stanovnika na km²
 - u demografskom smislu - povećava se broj naselja gradskog tipa, sve više velikih gradova
 - gušća mreža prometa i komunikacija – zahvaljujući savršenijim tehničkim sredstvima kojima se koristi sve više korisnika
 - rast organizacijske gustoće - sve veći dio rada odvija se u organizacijama
 2. **sve podrobnija dioba rada**
 - društvena dioba rada - sužavanje područja rada kojeg obavlja jedan čovjek tj. skupina istovrsnih specijalista
 - dioba radnog procesa - cijepanje radnog procesa, jedinstvenog po cilju, na sve uže i jednostavnije operacije
 3. **porast količine informacija**
 - porast znanja i podataka, kojima društva raspolažu
 - potrebne su da bi se standardne djelatnosti u društvu mogle odvijati normalno i kontinuirano
 4. **širenje kruga legitimnih interesa**
 - širenje društveno prihvaćenih interesa koje interesenti izražavaju i nastoje ostvariti, to su:
 - politički interesi ljudi kao građana
 - njihovi ekonomski interesi kao proizvođača
 - interesi na socijalnoj sigurnosti
 - na kulturnoj individualnosti
 - na ekološkoj zaštiti i dr.
 5. **povećanje proizvodnje dobara i usluga**
 - uslijed povećane proizvodnosti ljudskog rada potpomognutog strojevima i neorganskim izvorima energije, energijom koja nije fizička snaga ljudi i životinja
- sve te promjene očituju se kao:
 - a) **povećanje:** bogatstva, sigurnosti, dostojanstva ljudi, ljudskog potencijala
 - b) **opasnost** od: iscrpljivanja prirodnih izvora, mogućnosti prirodne okoline da apsorbira negativne nuspojave životnih i proizvodnih procesa, upotrebe znanja u destruktivne ili antihumane svrhe, opasnost otuđenja u sve organiziranim svijetu, opasnost sukoba sve većeg broja legitimnih interesa oko oskudnih sredstava za njihovo zadovoljenje
- sve su te tendencije u društvenom razvoju povezane su međusobno:
 - a) rast gustoće u društvu nameće probleme → veći problemi se pokušavaju riješiti → pojačanom proizvodnjom
 - b) bogatije društvo može odvojiti više sredstava za → daljnju ekspanziju proizvodnje → kao i za prikupljanje informacija i produbljivanje znanja

- c) više dobara ujedno smanjuje pritisak oskudice → smanjen pritisak oskudice → povećava spremnost za širenje kruga društveno prihvaćenih interesa
- tendencije su rezultat djelovanja ljudi, nisu ireverzibilne (što znači da se mogu vratiti unazad), nisu nužno produžene u budućnost, ljudi ih mogu mijenjati ili ograničavati:
 - kako bi izbjegli opasne nuspojave, ili
 - općenito radi promjene osnovnih vrijednosti, ili
 - uslijed novih vanjskih okolnosti
- riječ «tendencija» je šireg smisla od «statističkog trenda» jer se tendencija može očitovati i u promjeni pojavnih oblika koji nisu statistički mjerljivi
- **tendencija** – slijed pojavnih oblika u razvoju neke pojave kod kojeg su vremenski bliži oblici sličniji sadašnjem izgledu pojave od vremenski udaljenijih oblika
- takvo pojmovno određenje ne implicira ni stalnost ni linearnost ni ireverzibilnost ustanovljenog kretanja
- tendencije, kao sistematizirano iskustvo, ipak omogućuju predviđanje s određenim stupnjem vjerojatnosti
- ta je vjerojatnost to veća što je veći broj čimbenika kod kojih smo uspjeli ustanoviti takve pravilnosti u kretanju – u tome je važnost navedenih tendencija u društvenom razvoju, a ustanovljena je njihova međusobna povezanost
- razvoj ne ovisi samo o ustanovljenim tendencijama već i o nizu čimbenika kod kojih nismo mogli ustanoviti neke pravilnosti u kretanju = popratne okolnosti
- to ne znači da takve popratne okolnosti nisu važne u predviđanju društvenog razvoja, naprotiv, ratovi, elementarne katastrofe, razdoblja stvaralačkog poleta u životu zajednica često su u prošlosti presudno oblikovali ljudska društva

RAZVOJ UPRAVE

- uprava kao društvena pojava razvija se u sklopu općeg društvenog razvoja
- s druge strane, uprava je jedan od čimbenika općeg društvenog razvoja i djeluje, manje – više, na ostale čimbenike

A) razvoj uprave u sklopu općeg društvenog razvoja - tendencije u razvoju društva odražavaju se u tendencijama razvoja uprave:

⇒ Izvori **a**:

- porast društvene gustoće – **tendencija porasta upravnih organizacija**
- podrobna dioba rada – **tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija**
- porast informacija i znanja – **tendencija prema profesionalizaciji uprave**
- širenje kruga legitimnih interesa – **tendencija prema ograničavanju prinude u upravi** (i humanizacija odnosa unutar uprave i između uprave i građana)
- sve veća proizvodnost rada – omogućuje i olakšava razvoj uprave u skladu sa svim navedenim tendencijama

B) uprava kao čimbenik općeg društvenog razvoja

- s druge strane, sve profesionalnija uprava, sve veća diferencijacija, uprava kao prijeko potrebni regulator sve složenijih društvenih procesa, kao proizvođač dobara i usluga - pridonosi rastu stanovništva, razvoju gradova, korištenju informacija, bogatijoj proizvodnji, širenju kruga legitimnih interesa
- porast, diferencijacija, profesionalizacija, ograničenje sile – mogu se pratiti i kroz dulja povijesna razdoblja, te se u određenoj mjeri i na specifičan način očituju u upravnim sustavima država arhaičkih visokih kultura (Egipat, Mezopotamija, Indija, Kina, Grčka, Rim, Bizant, Osmansko Carstvo)
- u tom razdoblju se govori o razvojnim tendencijama u društvu i njihovu odrazu na upravu u modernom smislu riječi
- proizlazi da te 4 tendencije, osim što odražavaju tendencije u razvoju društva, imaju i druge izvore:

⇒ Izvori **b**:

- **interesi u samoj upravi, logika razvoja velikog sustava** – potiču diferencijaciju, bez obzira na čimbenike koji izvana djeluju u tom smjeru
- **teritorijalna ekspanzija država i sve širi krug poslova koji se legitimno smatraju državnim** – uzrok su sve većeg opsega, razvedenosti i profesionalnosti uprave

- **vladajuće skupine često u društvenim previranjima posežu za upravom** kao najpogodnijim instrumentom za ostvarivanje svojih ciljeva

TENDENCIJA PORASTA UPRAVNIH ORGANIZACIJA

- sve više poslova s vremenom dobiva obilježje društvenih poslova koje obavljaju upravne organizacije
- na taj se način širenjem kruga zadataka povećavaju broj i opseg upravnih organizacija
- taj se razvoj primjećuje unutar svake društvene zajednice i predstavlja jednu od najznačajnijih činjenica upravnog razvoja uopće
- razvoj uprave je:
 - a) **apsolutan** – razvijajući se, upravni sustavi pojedine zemlje obuhvaćaju sve više ljudi i organizacija (apsolutni broj)
 - b) **relativan** – upravni sustavi obuhvaćaju i sve veći postotak radne snage i materijalnih sredstava u toj zemlji (npr. broj stanovnika zaposlenih prema zaposlenima u upravi)
 ⇒ apsolutan i relativan porast ne mora biti istovremen, može biti obrnuto proporcionalan
- razvoj se odnosi na:
 - a) djelatnosti **uprave kao instrumenta vlasti** tj. vanjsku i unutarnju sigurnost i osiguranje materijalnih sredstava potrebnih za održavanje upravnih organizacija
 - b) djelatnosti u kojima se **uprava pojavljuje kao organizator i nosilac javnih službi** - djelatnosti koje neposredno zadovoljavaju određene potrebe građana, a načelno se ne oslanjaju na vlast
- proces povećanja upravnih organizacija se s vremenom kumulira i ubrzava
- upravne organizacije stalno rastu, ali to ne znači da je taj rast stalno neograničen i da nema opadanja broja i opsega upravnih organizacija u pojedinim razdobljima
- **uzroci tendencije povećanja uprave:**
 - a) **razvoj društvenih proizvodnih potencijala**
 - u tehničkom smislu taj proces znači poboljšanje i proširenje tehnološke osnove u smislu proizvodnog rada i dr.
 - u ekonomskom smislu, razvoj proizvodnih potencijala oslobađa ljudsku radnu snagu za društveno korisne djelatnosti koje ne spadaju u neposrednu proizvodnju, a to su prije svega upravni poslovi
 - b) **veličina zadataka koje određena zajednica treba savladati**
 - **urbanizacija**, razvoj gradova bitno utječe na razvoj uprave:
 - mnoge djelatnosti postaju društvene i prema tome upravne, a gradsko društvo postaje ovisno o stalnom funkcioniranju upravnih službi i to u opsegu nezamislivom u agrarnim društvenim zajednicama od organizacije same proizvodnje, prenošenja društvenog znanja na nove naraštaje, briga za zdravlje, socijalnu sigurnost i zaštitu, uređenje samog naselja, stambena gradnja, rasvjeta, voda, energetika, čistoća, promet, parkovi, rekreacija, kompleksno gradsko planiranje
 - **razvoj proizvodnih snaga** općenito omogućuje svladavanje većih zadataka
 - budući da si «čovječanstvo postavlja uvijek takve zadatke kakve može svladati» - veličina zadataka pred upravnim organizacijama svodi se donekle na djelovanje razvoja proizvodnih potencijala
 - veličina zadatka ostaje usprkos tome neovisni čimbenik jer prirodne situacije koje pojedinim zajednicama nameću probleme utječu na brzi razvoj i povećanje upravnih organizacija
 - veličina zadatka može biti u:
 - prostranosti područja na kojem određena zajednica živi
 - broju ljudi koje zajednica obuhvaća – ta dva pokazatelja se obično poklapaju
 - posebnim prirodnim okolnostima koji traže organiziranu djelatnost velikog razmjera, poput regulacije rijeka, navodnjavanja i drugih sl. uzroka, koji iziskuju određenu usredotočenost društvenih potencijala i sredstava
 - c) **međusobna povezanost ljudi u svijetu uopće**
 - osnovni izvori povezanosti upućuju na razvoj društvenih proizvodnih potencijala
 - ti osnovni izvori su:
 - a) napredak prometa i veza

- b) ekonomski razvoj svjetskog tržišta i
- c) politički razvoj međunarodne zajednice
- djelovanje tog čimbenika najviše se osjeća zbog smanjenja stvarne udaljenosti pojedinca i zajednice
- ta veća «operativna blizina» sama traži nove upravne službe i jačanje starih
- prva međunarodna organizacija upravnog karaktera je Međunarodna poštanska unija, zatim telekomunikacije, međunarodni promet, zdravstveni nadzor, borba protiv kriminaliteta, meteorološke službe...
- proširenje područja «vanjskih odnosa» i posebno vanjske trgovine potvrda su razvoja postojećih upravnih organizacija u novim prilikama
- nova je i rastuća pojava međunarodnih upravnih organizacija u pravom smislu riječi – u okviru UN-a
- d) ***nagli razvoj tzv. unutarnjih upravnih funkcija***
 - personalne službe, financiranje, uredske evidencije...
 - poseban uzrok povećanja upravnih organizacija do kojeg dolazi kad upravni sustav u cjelini i pojedine upravne organizacije, prijeđu određenu granicu veličine i razvedenosti

TENDENCIJA PREMA DIFERENCIJACIJI UPRAVNIH ORGANIZACIJA

- upravne se funkcije s vremenom sve više diferenciraju tj. iz zadataka koji su u početku jedinstveni i obavlja ih jedinstvena upravna organizacija, izdvajaju se pojedini dijelovi u samostalne zadatke koje vrše posebne upravne organizacije
- ta tendencija je poseban slučaj općeg razvoja društvene diobe rada

⇒ **horizontalna diferencijacija**

- stvaraju se novi usporedni dijelovi upravnog sustava na istom teritorijalnom stupnju koji se razlikuju po vrsti poslova (npr. upravne grane)
- budući da je država gotovo do danas, glavni nosilac upravnih funkcija, proces horizontalne diferencijacije možemo najjasnije pratiti na razvoju državne uprave

1. osiguranje društvenog poretka unutarnja i vanjska sigurnost

- osnovni cilj države, osiguranje društvenog poretka pomoću monopola fizičke prinude, traži i osnovnu vrstu upravne organizacije – skupinu naoružanih i relativno discipliniranih ljudi koji predstavljaju najjaču silu u zajednici (unutarnja i vanjska sigurnost), a osim toga mogu pod normalnim okolnostima zaštititi tu zajednicu od napadaja izvana
- kad rat prestaje biti trajni i normalni odnos među državama, dotadašnji zadaci se diferenciraju:
- zadatak **vanjske sigurnosti** (za te zadatke se stvaraju i odvojene upravne organizacije):
 - **vanjski poslovi** (međudržavni odnosi u vrijeme mira)
 - **obrana** (vođenje rata)
- zadatak **unutarnje sigurnosti**
 - **policija** (prinudno održavanje društvenog uređenja i njegove obrane od napadaja; borba protiv svih oblika nasilnog protudržavnog ponašanja) i
 - **pravosuđe** (rješavanje sekundarnih sukoba interesa između državljana i njihovih skupina)

2. javni radovi i financiranje državnih interesa

- uz tu osnovnu svrhu unutarnje i vanjske sigurnosti, koja u početku i sama nije diferencirana, ponegdje se već vrlo rano provodi prinudna mobilizacija stanovništva za obavljanje javnih radova i posebnu funkciju prinudnog prikupljanja sredstava za financiranje državnih potreba
- u ranim stupnjevima razvoja organizacijska podloga im je u jedinstvenoj oružanoj formaciji
- iz poslova financija izdvajaju se gospodarski poslovi države (**privredni poslovi**)
- pod tim podrazumijevamo sve oblike direktne ili indirektno intervencije države u privrednom životu zajednice
- s vremenom doživljavaju intenzivnu diferencijaciju prema granama
- ekonomski razvoj dovodi do daljnjeg niza upravnih funkcija i upravnih organizacija za tzv. **društvene službe**:
 - prosvjeta
 - javno zdravstvo
 - socijalna skrb
 - rad i radni odnosi
 - različite ustanove za kulturne zadatke
- tehnički napredak podloga je za stvaranje upravnih organizacija za **tehničke službe**:
 - vrste prometa
 - pošta, telefon, brzojav, radio i druge službe veza
 - opskrba energijom (plinom, električnom...)
- posebnu skupinu čine **komunalne službe** koje se odnose na specifične potrebe lokalnih zajednica i upravno-teritorijalnih jedinica:
 - vodovod, kanalizacija, javna čistoća
 - javni nasadi
 - opskrba hranom
 - stambena politika i izgradnja
 - urbanističko planiranje
- unutar postojećih upravnih organizacija iz ranijih pomoćnih funkcija izdvajaju se: tzv. **informacijske službe** kojima je zajednička značajka prikupljanje i raspodjela podataka od općeg interesa:
 - statistička služba
 - meteorološka služba
 - katastar
 - služba za opće informacije
 - različite javne evidencije
- tzv. **unutarnje službe** – odnose se isključivo za olakšanje funkcioniranja sustava upravne organizacije kao cjeline:
 - nadležstva za personalnu službu, za organizaciju i metode
 - za arhiviranje, za izdavanje javnih publikacija, za brigu o upravnim zgradama...
- za budući razvoj uprave, najvažniji rezultat tendencije prema diferencijaciji je nastajanje dviju glavnih skupina upravnih grana (resora):
 - a) prvo se izdvajaju grane koje čine **klasičnu državnu upravu**:
 - obrana
 - vanjski poslovi

- unutrašnji poslovi
 - financije
- ⇒ država tu djeluje u svojoj izvornoj ulozi, kao vlast, politička sila, kao monopolizator sredstava fizičke prisile u zajednici

b) daljnjom diferencijacijom izdvajaju se novi resori tj. skupine resora (društveno korisni poslovi) – **resori javnih službi:**

- gospodarstvo
 - društvene službe
 - tehničke službe
 - komunalne službe
 - informacijske službe
- ⇒ izraženija uloga državne uprave kao nositelja društveno korisnih poslova koji ne ovise isključivo o prinudi – ta razlika s vremenom postaje sve značajnija

⇒ **vertikalna diferencijacija**

- nastaju novi teritorijalni stupnjevi koji se razlikuju po širini teritorija na kojem djeluju (novi stupanj regionalne ili lokalne uprave)
- nastaju novi stupnjevi koji se razlikuju po širini teritorija tj. krugu korisnika
- u tom procesu povećava se broj stupnjeva unutar jednog jedinstvenog upravnog sustava, tako da svaka jedinica na istom stupnju obavlja načelno iste poslove, ali svaka za drugi dio teritorija tj. krug korisnika
- tipičan primjer je stvaranje novih vrsta teritorijalnih jedinica: **provincijalne, regionalne, lokalne, okružne** itd.
- uzroci vertikalne diferencijacije:
 - a) **povećanje područja** na kojem se obavlja upravna djelatnost,
 - b) **snaženje upravne djelatnosti** (međustupnjevi i lokalne ekspoziture to su potrebni, što je jači intenzitet upravljanja, tj. što je više djelatnosti obuhvaćeno upravnim organizacijama)
- proces vertikalne diferencijacije nije toliko konstantan i linearan kao proces horizontalne diferencijacije jer stalno poboljšanje tehnike prometa i veza smanjuje udaljenosti i tako neutralizira djelovanje faktora povećanja područja
- dok povećanje područja i snaženje njihove djelatnosti iziskuju veći broj međustupnjeva tj. veću diferencijaciju, dotle poboljšanje prometa i veza olakšava upravljanje većim područjem iz jednog središta – smanjuje se potreba za teritorijalnim međustupnjevima tj. cjepljanjem teritorija na manje jedinice
- problem unosi: uloga arhaičkih lokalnih zajednica i njihovih zaostataka u doba centralistički organiziranih država, te ponovno pojavljivanje lokalnih zajednica kao nosilaca političke decentralizacije i protuteža državnom centralizmu
- u oba slučaja lokalne zajednice mogu se pojaviti kao podloga lokalnih ekspozitura centralne uprave pored svojih posve lokalnih upravnih zadataka – karakter, neovisnost i čvrstoća lokalnih zajednica mora se odraziti i na kompaktnost i unutarnju disciplinu vertikalno povezanog upravnog sustava
- u takvim primjerima može doći do **opreke između upravne i političke uloge lokalnih jedinica:**
 - a) **upravna uloga:** one su sastavni dio jedinstvenog sustava državne uprave, ako obavljaju upravne poslove za taj sustav i izvršavaju opće propise ; poslovi prenesenog djelokruga
 - b) **politička uloga:** one su instrument lokalnih političkih snaga u ostvarivanju političke autonomije i samostalnosti stanovništva; poslovi samostalnog djelokruga
- koja god od tih uloga prevladala, razvoj lokalnih jedinica nije puka posljedica tendencije prema vertikalnoj diferencijaciji

TENDENCIJA PREMA PROFESIONALIZACIJI UPRAVE

- obavljanje poslova u upravnim organizacijama poprima s vremenom obilježje **stalne skupine zadataka i trajnog zanimanja**
 - a) **prva komponenta tendencije prema profesionalizaciji:** postupno ustaljivanje položaja u upravnim organizacijama kako skupine zadataka povezanih s tim položajem tako i stabilnosti osobnog položaja njihovih nosilaca
 - b) **druga komponenta tendencije prema profesionalizaciji:** prijelaz od laika na stručne službenike u upravi – ta je komponenta usko povezana s prvom komponentom

- da bi se isplatila investicija u stručno školovanje, mora postojati bar vjerojatnost da će se to znanje moći primijeniti na poslu koji će u duljem razdoblju osigurati materijalnu egzistenciju
- tendencija prema profesionalizaciji očituje se i u razvoju načina kako se upravni službenici uzdržavaju tj. plaćaju
- postoje **4 sustava** koja su odraz općeg ekonomskog razvoja u dotičnom vremenu:
 - uzdržavanje službenika na dvoru vladara
 - plaćanje u naravi
 - dodjeljivanje izvora prihoda (zemlje/prihoda od stanovništva)
 - plaćanje u novcu
- u novčanoj privredi plaćanje javnih službenika u novcu je normalna pojava koja je u doba prirodne privrede nezamisliva
- u tom pogledu riječ je samo o odrazu općeg ekonomskog razvoja na nekom posebnom području
- nagrađivanje službenika u upravnim organizacijama ima, osim ekonomskog, i upravni aspekt
- da bi rad u upravi mogao postati profesijom, mora predstavljati dovoljan izvor prihoda (za pokriće egzistencije službenika i njegove obitelji)
- sa stajališta optimuma rada upravnih organizacija, taj izvor mora zadovoljiti 2 naoko proturječna zahtjeva:
 1. što su upravne organizacije veće i razvedenije to je važnije da službenici budu «operativno neovisni» o bilo kakvom centru opskrbe (dvor, žitnica, skladište) - moderna uprava zahtijeva neovisnog službenika
 2. jedinstvo funkcioniranja upravnog aparata i njegova podređenost političkim centrima vlasti dovode do nastojanja da se službenici i ekonomski vežu uz svoju službu, da se učine ovisnima o svojim «poslodavcima»
- ⇒ razvoj nagrađivanja upravnih službenika je niz uzastopnih pokušaja da se nađe rješenje tog proturječja jer se bez toga rješenja nema upravne službe kao zanimanja, nema profesionalne uprave

TENDENCIJA PREMA OGRANIČAVANJU PRINUDE U UPRAVI

- **prinuda** je svjesno djelovanje radi nametanja određenog ponašanja drugome koje on ne bi izabrao bez tog djelovanja
- «nametanje» kao lomljenje otpora –njime se pojam prinude razgraničuje od drugih oblika utjecanja na ponašanje drugih ljudi koji se ne temelji ni izravni ni neizravno na sili, kao uvjerenje, obrazloženje i dr. upotrebe racionalnih argumenata, autoritet znanja i moralnog ugleda...
- prinuda podrazumijeva grube oblike, primjena **fizičke** sile, ali i rafiniranije, indirektnije oblike – **psihički** oblik prinude tijekom razvoja dolazi osobito do izražaja kao prijetnja religioznim sankcijama
- uloga prinude je **dvostruka**:
 1. primjenjuju upravne organizacije u obavljanju zadataka u odnosu prema članovima zajednice
 2. primjenjuje se unutar upravnih organizacija radi održanja kohezije i organizacijske povezanosti
- ograničenje prinude rezultat je razvoja države u smjeru sve većeg poštivanja i djelotvornije zaštite ljudskih prava
- to je i **najproblematičnija tendencija**, njena je pouzdanost relativna:
 - ⇒ prinuda nije više jednako difuzno prisutna u svim djelatnostima uprave, ali je u upravnim resorima specijaliziranim za prinudu postala djelotvornija i potpunija (vojska i policija)
 - ⇒ reverzibilnost razvoja prema ograničenju prinude prisutnija nego kod ostalih tendencija jer svaka kriza u državi dovodi do snaženja prinude
 - ⇒ buduća uloga prinude je neizvjesna – možda će države posegnuti za kontrafaktičkom regulacijom (ide protiv prirodnog tijeka neposrednih interesa ljudi) – to bi dovelo do pojačavanja primjene prinude
- **uzroci prevladavanja prinude** u ranim razvojnim fazama:
 - a) **karakteristična metoda države** – svaka uprava je u početku gotovo isključivo vojna i policijska (ubiranje državnih prihoda kao vojna operacija)
 - b) **jednostavnost prinudnih metoda** – niska razina razvoja tehnike i društvene diobe rada pa je primjena prinude ekonomski i tehnički najjednostavnija metoda (vojska koja skuplja harač jeftinija je i djelotvornija od složene moderne porezne administracije)

- c) **niski stupanj svijesti ljudi** – ponekad se primjenjuje i radi svladavanja otpora kojeg članovi zajednice pružaju općekorisnim društvenim akcijama (npr. cijepljenje, školovanje, zaštita okoliša)
 - d) **općenita upotreba prinude unutar upravne organizacije** - prevladavanje prinude u metodama rada upravne organizacije dovodi do toga da prinuda postaje temelj strukture i glavna veza za održanje kohezije i discipline unutar upravne organizacije
- **uvjeti za smanjenje uloge prinude:**
- a) postupno ograničenje agresivnosti državne sile i izdvajanje upravne organizacije iz piramide državne vlasti
 - prvi razlog upotrebe prinude u metodama rada upravne organizacije je povezanost upravne organizacije s državom i njenom upotrebom sile, tako je ovo i glavni uvjet za opadanje prinude (doprinos: borbe za demokraciju, za nenasilno rješavanje sukoba, očituje se u stvaranju novih oblika političkog i pravnog nadzora upravne organizacije i oblika uprave izvan države)
 - b) tehnizacija uprave – rast tehničke razine upravnih službi (sve veći broj stručnih postupaka)
 - lex artis umjesto prinude i sve više djelatnosti koje ne počivaju na prinudi
 - c) porast svijesti i potreba – uloga prinude opada s porastom civiliziranosti, opće kulturne razine ljudi i rastom potreba, te raste razumijevanje
 - d) ublažavanje prinude unutar upravne organizacije – sve više kooperacija specijaliziranih i samostalnih funkcija kao glavno načelo ustroja i djelovanja upravne organizacije umjesto hijerarhijskog naređivanja, podređenosti i nadređenosti

UPRAVA U POLITIČKOM SUSTAVU

RAZVOJ POLITIČKIH SUSTAVA

- s jedne strane, **uprava je dio političkog sustava države**, s druge strane, država u suvremenom smislu nastaje kroz pojavljivanje **profesionalne državne uprave**
- to znači da položaj uprave ovisi o mijenjanju položaja države
- mijenjanje države kao cjeline uočljivo je kao agregat brojnih pojedinačnih promjena (tendencija) u svim sastavnim dijelovima kroz dulje vrijeme
- politički sustav i država su **društvene strukture** izgrađene na razlici između krutosti koja ih čini strukturom i potrebe stalne prilagodbe promjenjivoj okolini
- promjene u tim društvenim strukturama znače prevladavanje časa jedne časa druge strane ove razlike:
 - inercija – transformacija
 - centripetalnost – centrifugalnost
 - koncentracija – dekoncentracija
- za razliku od linearnih tendencija u razvoju društva (gustoća, dioba, informacije, dobra, legitimni interesi), politički sustavi kreću se izmjeničnim jačanjem i slabljenjem koncentracije društvene moći u državi:
 - ❑ apsolutističke monarhije (17. i 18.st.) → koncentracija (apsolutistička)
 - ❑ demokratske reforme (19.st.) → dekoncentracija (demokratska)
 - ❑ industrijske i urbanizirane države (20.st.) → koncentracija (industrijska)
 - ❑ razvijene zemlje krajem 20.st. → dekoncentracija (nova)
- u tom proturječnom kretanju državna uprava ostvaruje svoja **4 osnovna zadatka**, ona se pojavljuju prema stupnjevima složenosti uprave, ali sva su 4 nagoviještena u samom početku suvremene uprave:
 1. **osiguranje stabilne državne vlasti** (apsolutističke monarhije)
 2. **reguliranje osnovnih društvenih procesa** (demokratske reforme)
 3. **proizvodnja usluga i dobara** (industrijske i urbanističke države)
 4. **preuzimanje odgovornosti za minimum materijalne i socijalne sigurnosti** (kraj 20. stoljeća)
- tamo gdje je bilo odstupanja od redoslijeda koncentracije – dekoncentracije taj se poremećeni razvoj odrazio i na položaj uprave i na kvalitetu samog društvenog razvoja (primjer SSSR)

- u našem izrazu «politika» se isprepliću 2 različita značenja (politics i policy):
- politika u smislu djelatnosti kojom se osvaja, brani ili mijenja vlast tj. otvaraju mogućnosti ostvarivanja interesa u društvenom podsustavu koji se zbog toga naziva političkim
- politika u smislu načela prema kojima se namjerava djelovati na određenom području zajedničke ljudske djelatnosti radi ostvarivanja proglašanih ciljeva (npr. politika cijena ili zdravstvena politika)

Uprava u prosvijećenom apsolutizmu – apsolutistička koncentracija

- nastanak suvremenih država u Europi veže se uz razdoblje tzv. prosvijećenog apsolutizma
- obilježava ih koncentracija političke vlasti u rukama monarha, a time je na dvorovima koncentrirana društvena moć i utjecaj u tim zemljama
- raniji nositelji vlasti, feudalni staleži sudjeluju kao suradnici monarha o njemu ovisni ili su sve više politički marginalizirani
- glavni instrument koncentracije političke moći u rukama monarha je **profesionalna državna uprava** koja nastaje:
 - postupnim širenjem vladareva dvora i kućanstva, ponajprije
 - ustanovljavanjem vojske neposredno podređene vladaru i
 - neovisne o dotadašnjim kontingentima što ih vode pojedini velikaši
- definitivna značajka države postaje stvarni monopol legitimne fizičke sile u rukama vladara
- osnovni zadatak uprave u ovoj fazi: osiguranje stabilne državne vlasti od napada **izvana** (ratovanje, održavanje veze s drugim državama u doba mira) i **iznutra** (policija, pravosuđe, financije)
- ali uvode se i drugi ciljevi koji nagovještavaju zadatke državne uprave u budućnosti
- ostali zadaci:
 1. pravosuđe iziskuje kriterije prema kojima će se sukobi rješavati – donošenje normi koje općenito reguliraju ljudsko ponašanje
 2. financiranje ovisi o produktivnosti pa potrebno promicanje gospodarskog prosperiteta državnim ekonomskom politikom
 3. vladari se doživljavaju kao «prosvijećeni monarsi» pa brinu o društvenoj dobrobiti svojih podanika
- monarhijski suverenitet izvodi najlogičnije iz opće ljudske situacije Thomas Hobbes
- pojedinci koji slijede svoje interese u svijetu oskudice neminovno dolaze međusobno u sukob
- da bi se ti sukobi rješavali tj. barem izbjegle njihove najkrvavije posljedice, mora postojati državna vlast
- a kad ona već postoji, kao sila nad ljudima onda je naprosto društveno najekonomičnije povjeriti je jednom čovjeku, suverenu-monarhu
- politička vlast, Max Weber – «mogućnost da će se određene osobe pokoriti zapovijedi određenog sadržaja»
- monopol fizičke sile – takva koncentracija sredstava prinude protiv koje otpor pod normalnim okolnostima ne može uspjeti; državni monopol sile ne znači da nitko na teritoriju nema oružja ili dr. sredstava fizičkog prinuđivanja i da se njima ne služi već znači samo da drugi u neposrednu nasilnu sukobu s državnom silom ne mogu uspjeti (ako to uspiju, tada država o čijem je teritoriju riječ zapravo više i ne postoji)

Demokratske reforme i revolucije – demokratska dekoncentracija

- koncentracija vlasti u rukama monarha i birokratizirana uprava značila je i prevlast interesa monarhije nad svim drugim interesima te ovisnost podanika o vlasti
- to je poticalo njihovu težnju prema neovisnosti i jačalo pokret protiv koncentracije vlasti čiji su nositelji postali oni koji su imali ekonomsku moć tj. oni koji su uspjeli osigurati izvore moći i utjecaja izvan monopoliziranog političkog sustava (trgovci, bankari, obrtnici i sl.)
- na razini **ideja** opozicija se očitovala u:
 - a) afirmaciji vrijednosti slobode i jednakosti
 - b) autonomiji pojedinca nasuprot vlasti
 - c) ograničavanju države i njenog djelovanja sve do njezina potpuna njezanja

- u znaku takvog programa, opozicija je proklamirala osnovna prava čovjeka i građanina kao temelj svakog političkog sustava i uspjela je iznuditi odgovarajuće reforme političkog sustava
- na razini **institucija** ovim reformama(zadaci):
 - a) vrhovna vlast monarha prelazi u **vlast izabranog predstavništva građana**
 - b) **vezanost svih držanih tijela pravnim propisima koje donosi predstavničko tijelo** – načelo zakonitosti
 - c) **podjela državne vlasti** (strukturno i funkcionalno) na zakonodavstvo, sudstvo i upravu **koje obavljaju relativno nezavisni nositelji**
 - d) **uspostava cjelokupnog sustava nadzora državnog aparata pomoću državnog aparata**
- **osnovni zadatak** tih novih institucija je:
 - ⇒ zaštita građana od moći države
 - ⇒ utvrđivanje i provedba općih i općeobveznih pravila prema kojima se odvijaju autonomni procesi u društvu
- položaj uprave: državna uprava postaje podsustav države politički odgovoran predstavničkom tijelu putem vlade kao skupa politički imenovanih i smjenjivih šefova pojedinih upravnih resora
- ideju monarhijske suverenosti **Thomasa Hobbesa** kritizira **John Locke** u svoje «Dvije rasprave o vladanju državom»
- Locke razlikuje dvije djelatnosti države – donošenje zakona i njihovo izvršavanje, te drži da je sjedinjavanje tih dviju djelatnosti u rukama istog nosioca prevelika napast za ljudsko vlastoljublje
- treba ih podijeliti na «zakonodavnu vlast» koju treba «staviti u ruke različitih osoba koje, kad su pravilno okupljene, imaju same ili zajedno s drugima ovlast donositi zakone, pa kada je to učinjeno, one se opet razilaze i same su podvrgnute zakonima koje su donijele...»
- «trajna vlast koja treba da se brine o izvršavanju zakona koji su donijeti i još su na snazi»
- k tome pridolazi i treće, vlast koja se brine za odnose «s ostalim čovječanstvom» s kojima država živi «u stanju prirode» = **federativna vlast**
- koncentracija fizičke sile države, kakva je konstituirana u apsolutnim monarhijama, izazvala je vrlo snažne reakcije i potaknula razmišljanja koja nisu išla za reformom države već za ukidanjem državne vlasti
- to vidimo još u vrijeme francuske revolucije na primjeru **Sylvain Marechala**; «nestani već jednom, omrzruta razlika između vladajućih i onih kojima se vlada»
- naročito radikalne konzekvencije izvodi iz svog zahtjeva za jednakošću **Robert Owen** - traži da svi članovi njegove zajednice (New Harmony) primaju jednaku hranu, odjeću i odgoj – prema godinama života – žive u jednakim kućama i budu u svakom pogledu izjednačeni
- iako New harmony ima organe «zakonodavne» i «izvršne» vlasti, jasno je da čitava Owenova koncepcija lokalnih zajednica ide u prvom redu za zamjenjivanjem države organizacijom koja nije izgrađena na vladanju i pokoravanju
- najdalje u negiranju države idu **anarhisti – J.P. Proudhon** smatra da svaka vlast čovjeka nad čovjekom neizbježno predstavlja tlačenje, njegove ideje do kraja provodi **M. Bakunjin** a na isti se izvor svode i ideje **Marxa i Engelsa** o odumiranju države
- demokratska dekoncentracija države je rezultat odgovarajućih reformi i to onda kad su te reforme ne samo formalno proglašene nego i stvarno primijenjene i kada su se udomaćile u institucionalnom tlu pojedine zemlje
- reformi su ponekad prethodile i potakle je, nasilne revolucije – najglasovitija je **francuska revolucija** 1789. g.
- upravo taj primjer pokazuje kako revolucionarno nasilje može pokrenuti spiralu nasilja i protunasilja, dekoncentracije i odmah iznova žestoke koncentracije državne vlasti u kratkim ciklusima koji se smjenjuju u razmjerno dugom razdoblju

Država industrijskog i urbanog društva – industrijska koncentracija

- razvoj u **drugoj polovici 19. stoljeća** - urbanizacija i industrijalizacija (u Zapadnoj Europi i SAD)
- došlo je do promjene u načinu života – nastali su novi problemi i bez nositelja je ostalo niz prijeko potrebnih društvenih djelatnosti (život u gradovima stvorio je nove potrebe, a stare nema tko obavljati) – rješenje problema preuzela je uprava

- industrijska tržišna privreda je otvorila problem povremenih ekonomskih kriza i iziskivala je kolektivnu intervenciju državnih mjera
- pojedinačno vlasništvo industrijskih sredstava za proizvodnju – otvorilo je sukob između vlasnika i najamnih radnika u industriji koji je pokrenuo državne mjere arbitriranja sve do preuzimanja proizvodnih sredstava u državno vlasništvo
- život u gradovima je stvorio nove potrebe što proizlaze iz urbane situacije, a u pogledu potreba koje su postojale otprije ostavio je bez nositelja djelatnosti kojima su, na selu, te potrebe zadovoljavali pojedinci odnosno obitelj svaka za sebe – i te poslove postupno preuzima centralna i lokalna državna uprava
- država industrijskog i urbanog razdoblja je u pravilu nacionalna pa državni aparat služi nacionalnim ciljevima, njezini državljani pripadaju istom narodu i postaju svjesni te pripadnosti
- državna uprava se naglo širi i po broju organizacija i po broju ljudi, pa se pored: klasičnih resora (uprave) razvijaju i resori u području gospodarstva, obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite; tehničke službe, komunalne, informacijske
- ekspanzija javnih poslova još snažnije potiče politički razvoj u 20. stoljeću kad se uvodi **načelna odgovornost države za materijalnu i socijalnu dobrobit građana (sustav socijalnog osiguranja; Welfare State)**
- nova uprava ne treba monopol sile nego je glavna sankcija uskraćivanja službe
- **razlozi** postupnog prijelaza djelatnosti u **javni sektor** tj. državne ruke:
 - a) **ekonomski:** iziskuju krupne početne intervencije (npr. željeznica) koje pojedinačni poduzetnici ne mogu izvesti (osobito u zemljama koje su se kasnije uključile jer je postalo još skuplje)
 - b) **psihološki:** neposredni korisnici su nepouzdati kad se radi o samostalnom ostvarivanju njihovih interesa (osobito kod onih službi iz kojih se ne mogu isključiti – npr. rasvjeta). Na njih djeluje tzv. logika kolektivne akcije prema kojoj svaki korisnik nastoji svesti na minimum svoj doprinos djelatnosti od čijih efekata ne može biti isključen
 - c) **moralni:** niz djelatnosti imalo bi monopolni položaj pa ne bi bilo moralno da poduzetnici koriste takav položaj na štetu korisnika. Neke su djelatnosti takve da se od njih ne može očekivati profit (npr. muzeji)

Nova dekoncentracija državne vlasti i utjecaja

- A. koncentracija i ekspanzija državne uprave** dovele su do negativnih posljedica: državno tutorstvo nad privredom dovodi do stagnacije, a u pitanje se dovode i ljudska i politička prava
- B. objektivni uvjeti sve manje pogoduju koncentraciji moći i utjecaja uopće**, a osobito u rukama države: sve veća horizontalna diferencijacija, sve veći broj zanimanja i društvenih sektora, sve gušće mreže međusobne ovisnosti i komunikacije pokreću proces globalizacije

- **posljedice** je ponovno kretanje prema dekoncentraciji:
 - a) reafirmacija tržišta
 - b) deregulacija
 - c) smanjivanje broja i opsega državnih propisa
 - d) demokratizacija odnosa u državi i organizacijama
- državna uprava gubi svoje obrise kao sastavni dio političkog sustava države i širi se u mreže organizacija koje su integrirane na razne načine kroz **pluralitet raznovrsnih centara**
- ne govori se više o državnoj upravi, nego o **javnom sektoru**

⇒ **Porast složenosti političkih sustava**

- suvremeni politički sustavi razvijaju se u suprotnosti između koncentracije i dekoncentracije, ali se njihov razvoj ne kreće u krugu
- preuzimaju se tekovine prethodne faze i nastoje ugraditi u slijedeću - tako političko-upravni sustavi postaju sve bogatiji institucijama, složeniji i razvedeniji, ali i sve stabilniji
- to ne vrijedi za one političke sustave u kojima je redosljed faza u razvoju poremećen ili koji, poput zemalja u razvoju, nastoje izgraditi moderne političke institucije na nedovoljnim ekonomskim temeljima ili na neadekvatnom stupnju kulturne razvijenosti

⇒ **Reverzibilnost razvoja**

- reverzibilnost cjelokupne društvene i političke evolucije u najrazvijenijim zemljama - povećanje oskudice i zaoštavanje neizvjesnosti u svijesti ljudi pridonosi razgrađivanju složenih institucionalnih mreža i vraćanju na jednostavnije i poznate obrasce

⇒ **Transformacija u Istočnoj Europi**

- poremećaj u redoslijedu faza u razvoju države u zemljama Istočne Europe ukazuje na mnoge teškoće - nazadovanje političkog sustava (iz 1. faze apsolutne monarhije prešli na **diktaturu proletarijata**, tj. preskočili demokratsku dekoncentraciju)
- potrebna je transformacija, to znači izgraditi institucije demokratske koncentracije, ali postoje brojni problemi:
 - ⇒ bilo je lakše relativno malu upravu apsolutnih monarhija prevesti na demokratsku dekoncentraciju, a reforme u Istočnoj Europi provode se kad je uprava u tim zemljama razvijena i na razini industrijskog i urbaniziranog društva – teže ju je politički nadzirati
 - ⇒ ne postoje snage koje bi se javile kao inicijator druge faze tj. koje bi vodile privrednu izgradnju neovisno o državi
 - ⇒ nesklad – rješavaju se problemi druge faze, a političko-upravni sustavi su u trećoj fazi
 - ⇒ nema iskustva na koje bi se moglo osloniti, a ona stara su samo djelomično primjenjiva
 - ⇒ nedostatak stručnjaka odgovarajuće stručnosti

PROBLEM BIROKRACIJA

- institucije političkog sustava dijele se na:
 1. one u kojima se legitimno stvara politička volja zajednice, donose političke odluke – **politička odlučujuća skupina** (obavlja funkciju vlasti)
 2. one u kojima se ta volja ostvaruje, donesene odluke izvršavaju – **uprava** (izvršna organizacija političkog sustava)
- uprava je u normalnim okolnostima izvršna organizacija političkog sustava
- upravni službenici nisu članovi politički odlučujuće skupine, upravne organizacije su samo instrument vlasti
- dva problema koja proizlaze iz tvrdnje o upravi kao o izvršnoj (provedbenoj) organizaciji:
 - a) **konkretno razgraničenje** između uprave kao provedbene organizacije i politički odlučujućeg tijela
 - b) **stanoviti refleksni utjecaj** uprave na odlučujuća tijela i način obnašanja vlasti

- **razgraničenje** za konkretni politički i upravni sustav uvijek uzrokuje:
 - a) **pripadnici gornjeg sloja** upravnog sustava teže sudjelovanju u političkim odlukama
 - b) **politički odlučujuća skupina** nastoji u vodeći sloj upravnog sustava uključiti svoje članove radi osiguranja transmisije svojih odluka, radni kontakt
 - c) između njih postoji prijelazno, **mješovito područje** u kojem se donose odluke političkog značaja i izvršavaju odluke širih političkih foruma
- zbog infiltracije članova, odlučujuće skupine na vodeće položaje u upravnim organizacijama teško je razgraničiti
- različite okolnosti stvaraju različitu sliku:
 - a) kad su političke **institucije predstavničkog tipa relativno slabo razvijene**, odlučujuća skupina se može orijentirati na vodeće položaje u upravi
 - b) u **razvijenim predstavničkim institucijama** uobičajeno je da politički odgovorni vrhovi uprave proizlaze iz parlamenta, vladajuće stranke, regrutiraju se iz političke klase
 - c) za vrijeme **kriza normalnih političkih institucija**, odlučujuća skupina nastoji zadržati u vlasti upravni aparat naročito infiltracijom svojih članova u policiju i vojsku – obično znak narušavanja normalnih odnosa
- **refleksni utjecaj** upravnog sustava na politički odlučujuća tijela čije odluke taj sustav izvršava proizlazi iz:
 - a) činjenice da odlučujuća tijela u pravilu nemaju drugi instrument za ostvarivanje svoje politike
 - b) uloge uprave u pripremanju složenih političkih odluka
 - c) uloga uprave u provedbi političkih odluka jer sadržaj tih odluka ovisi o načinu i okolnostima provođenja (neprestani radni kontakt između uprave i politički odlučujućih tijela)

Birokratska vlast

- pod tim podrazumijevamo **različite patološke promjene normalnih odnosa između odlučujuće skupine i provedbene upravne organizacije**
- upravne organizacije su glavni ili isključivi oslonac vlasti u društvu i nad društvom
- **osnovna značajka** birokratske vlasti: odlučujuća skupina nije imala ili je izgubila tj. svjesno raskinula vezu sa svojom političkom podlogom i održava se na vlasti mahom ili isključivo putem upravnih organizacija
- birokratizam je **način provođenja vlasti**
- isti konkretni članovi odlučujuće skupine mogu biti:
 - a) **reprezentativni nositelji** vladajuće političke koncepcije u društvu dok održavaju vezu s političkom podlogom,
 - b) **izolirani nositelji** birokratske vlasti ako tu vezu izgube i oslanjaju se isključivo na upravni aparat
- iako se odnosi između političke odlučujuće skupine i upravnog sustava bitno mijenjaju u situaciji birokratske vlasti, to ne znači da odlučujuća skupina ili uprava, kao društvene pojave i institucije, gube svoj posebni identitet ili da uprava više nije instrument, da njezina osnovna orijentacija više nije usmjerena na izvršenje
- ali ta situacija ne znači da uprava više nije instrument – birokratska vlast nije vlast uprave nego vlast na temelju uprave
- **posljedice** u upravnom aparatu i društvu:
 - a) brojnost i društveni utjecaj upravnih organizacija povećava se paralelno s izolacijom uprave unutar društva i zatvaranjem u sebe rukovodećeg sloja koji se sve rjeđe mijenja po svom osobnom sastavu
 - b) prisilna pasivizacija stanovništva u političkom životu dovodi do «otuđenja čovjeka od političke vlasti»
- mogućnost pojave birokratske vlasti povećava se s razvojem upravnih organizacija i njihove uloge u društvu - najveća u fazama koncentracije političkog sustava
- osnovna opasnost je u činjenici da samo postojanje suvremenih velikih upravnih organizacija omogućuje odlučujućoj skupini provođenje vlasti i na dulje razdoblje bez oslonca na političku

podlogu - moderni upravni aparat omogućuje trajnije oblike vlasti bez političkog legitimiteta (prije totalitarne države 20. stoljeća)

- i prije su se odlučujuće skupine pokušavale i uspijevale «odmetnuti» od podloge svoje klase i «vladajućoj» klasi nametnuti različite oblike oligarhije i tiranije
- samo je to bitno teži i rizičniji pothvat i takva se vlast zapravo nikad nije mogla posve stabilizirati
- trajnije oblike vlasti bez političkog legitimiteta omogućuje tek razvijeniji upravni aparat, kao što to dokumentiraju primjeri birokratskih pojava potkraj prosvijećenog apsolutizma i uloga birokracije u totalitarnim državama različitih ideoloških predznaka u 20.st.
- samo s tom razlikom što su upravne organizacije svaki put sve obuhvatnije i sve razvedenije pa je stoga i iskušenje birokratske vlasti za odlučujuću skupinu sve veće
- izraz birokracija je kovanica – **bureau** (franc. vunena tkanina kojom su se pokrivali uredski stolovi) + kratein (grč. vladati putem sile) i ima **tri glavna značenja**:
 1. političko
 2. birokracija kao određen tip upravne organizacije i
 3. birokracija- skup negativnih pojava u svakodnevnom poslovanju upravnih organizacija, bez obzira koje se negativnosti posebno naglašavaju

SREDSTVA POLITIČKOG NADZORA UPRAVE

- sredstva političkog nadzora uprave su sredstva kojima je cilj da utječu na upravne organizacije u vezi s njihovom ulogom u političkom sustavu
- ona sredstva, postupci i institucije koji služe provjeravanju upravnih organizacija i upravnog djelovanja odnosno utjecaja na upravu u svezi s njezinom, ulogom u političkom sustavu
- **nadzor je**:
 - a) uspoređivanje uspostavljenog stanja stvari s očekivanim, tj. kognitivno pretpostavljenim, odnosno preskriptivno ili normativno zahtijevanim, stanjem
 - b) presudan utjecaj na neku pojavu ili proces, mogućnost njihova djelotvornog usmjeravanja
- **2 osnovna značenja** «nadzora uprave»:
 - a) provjeravanje djeluje li uprava u skladu s političkim, tehničkim ili pravnim kriterijima postavljenim za njezino djelovanje
 - b) legitimni nositelji nadzornih ovlasti mogu presudno utjecati na upravu i usmjeravati je prema djelotvornom ostvarivanju ciljeva na optimalni način
- nadzor uprave (može biti politički, tehnički, pravni):
 - a) **usmjeravanje**
 - tehnički (provjeravanje uprave u tehničkom smislu)
 - pravni (uspoređuje djelovanje uprave s važećim pravnim standardom)
 - b) **provjeravanje** djeluje li uprava u skladu s postavljenim političkim, tehničkim ili pravnim kriterijima

Politički nadzor uprave

- politički nadzor je **nadzor kojeg obavljaju, prema političkim kriterijima, legitimni politički nositelji (politička tijela, politički funkcionari) nadzornih ovlasti radi ostvarivanja političkih ciljeva**
- politički nadzor **uključuje** provjeravanje (koliko je djelovanje uprave u skladu s postavljenim političkim kriterijima) i usmjeravanje (usmjeravanje uprave kao integrirane cjeline na ostvarivanje ciljeva)
- značaj nadzora se mijenja usporedno s fazama u razvoju političkog sustava:
 - a) u **fazama koncentracije** (1,3) postoji nastojanje nositelja da osiguraju presudni utjecaj (usmjeravanje) na upravu
 - b) u **fazama dekoncentracije** (2,4) radi se o provjeravanju ne prelazi li uprava granice i ugrožava li politička i ljudska prava
- **nositelji** političkog nadzora su politička tijela i funkcionari legitimno ovlašteni na primjenu pojedinih sredstava političkog nadzora
- **sredstva** političkog nadzora su institucije ili postupci izričito propisani ili uobičajeni u nekom političkom sustavu, koji služe provjeravanju upravne organizacije i upravnog djelovanja odnosno utjecaju na njih (usmjeravanje)
- 2 osnovne skupine sredstava:

- a) **organizacijska sredstva** su različiti oblici organizacijske dekoncentracije uprave kao instrumenta vlasti - cilj ostvaruje posredno, olakšavajući politički nadzor
 - vrste:
 1. decentralizacija (federalna, teritorijalna, stvarna)
 2. odvajanje funkcija (dioba vlasti)
 3. kolektivnost (višestrukost i kolegijalnost)
- b) **funkcionalna sredstva** su različite forme vanjskog utjecaja na funkcije uprave - cilj ostvaruje neposredno
 - vrste:
 1. odlučivanje građana
 2. predstavništvo građana
 3. sudjelovanje građana
 4. ograničavanje uprave pravilima

Organizacijska sredstva političkog nadzora

⇒ **Decentralizacija**

- svako slabljenje utjecaja centra organizacijskog sustava na dijelove tog sustava
- decentralizacija kao sredstvo političkog nadzora uprave može se primjenjivati radi:
 - a) slabljenja utjecaja određenih centara političke vlasti na određene dijelove upravnog sustava, ali i
 - b) labavljenja veza unutar samog upravnog aparata
- glavni praktični **cilj** decentralizacije:
 1. **podijeljena suverenost** (federacije, konfederacije, druge složene države)
 2. **teritorijalna decentralizacija** (naročito lokalna samouprava)
 3. **stvarna decentralizacija** (prenošenje upravnih poslova s centralnog organizacijskog sustava na pojedine organizacije izvan tog sustava ili pod slabijim utjecajem centra)
- decentralizacija ne stvara sama po sebi nadzorna tijela nego omogućava/olakšava nadzor stvaranjem pluraliteta centara od kojih je svaki pojedini lakše nadzirati kako utjecajem izvana, tako uspostavom ravnoteže između centara

A. podijeljena suverenost – složene države

- stvaraju se 2 stupnja centralnih organa :
 - a) centar složene države kao cjeline, i
 - b) veći broj centara, svaki za jednu državu članicu
- centralni djelokrug podijeljen je između oba stupnja, a centri drugog stupnja imaju pravo sudjelovati pri donošenju odluka i formiranju organa na prvom stupnju

B. teritorijalna decentralizacija

- teritorijalna jedinica na koju se prenose poslovi donekle podliježe političkom utjecaju različitom od centralnog
- stvara regionalne i lokalne upravne organizacije ograničenog opsega u većoj ili manjoj mjeri neovisno o centrima i mogu se lakše podvrgnuti različitim nadzornim utjecajima, osobito u krugu tzv. lokalnih poslova
- kulminira u lokalnoj samoupravi (takvo organizacijsko-institucionalno uređenje gdje uz organizacije lokalne i regionalne uprave postoje stalne političke institucije kojima lokalno stanovništvo utječe na te organizacije)

C. stvarna decentralizacija

- organizacija na koju se prenose poslovi obilježena je specifičnim sadržajem svoje djelatnosti i ima određeni stupanj autonomije prema centru u političkom pogledu (gospodarska komora).
- obuhvaća najveći broj različitih organizacijskih oblika kojima je zajedničko obilježje da se stvaranje više organizacijskih centara vrši prema kriteriju različitih skupina upravnih poslova (npr. uprava carina)
- prenošenje upravnih poslova s centralnog organizacijskog sustava na pojedine organizacije izvan tog sustava ili pod slabijim utjecajem centra
- učinak stvarne decentralizacije je jači što je veća samostalnost odlučivanja
- učinak je i labavljenje monolitnosti upravnog organizacijskog sustava i u mogućnosti lakšeg političkog utjecaja na pojedine dijelove
- najdjelotvornije se postiže kad su sredstva vanjskog utjecaja, na stvarno izdvojene upravne organizacije, institucionalizirana

- paradoks izraza «podijeljena suverenost»
- pojam suverenosti je skupna oznaka za niz društveno-političkih odnosa među državama u određenom razdoblju povijesnog razdoblja
- u trenutku kada je ta skupna oznaka, ta kratica, opredmećena kao neka vrsta svojstva što neka politička zajednica ima ili nema, svojstva koje postoji neovisno o društveno-političkim odnosima što ih označava, u tom se trenutku javljaju teškoće
- naziv suverenosti nije prikladan za označavanje odnosa između federacije i federalnih jedinica

⇒ **Odvajanje funkcija – dioba vlasti**

- poseban slučaj stvarne decentralizacije u samom vrhu državne vlasti i to odvajanje onih djelatnosti posebno značajnih za nadzor uprave, a te djelatnosti su:
 - a) utvrđivanje osnovnog programa rada uprave (zakonodavstvo) – uglavnom nadzorna tijela;
 - b) uspoređivanje stvarnih postupaka upravnih službenika s kriterijima i ograničenjima postavljenim u tom programu (sudski nadzor) – sudski kolegiji
- tako dolazi do «tropodjele» prije jedinstvenog upravljanja državom na zakonodavnu, sudsku i upravnu vlast
- ograničeno organizacijsko osamostaljivanje nositelja tih funkcija olakšava politički nadzor nad pojedinim dijelovima i istodobno stvara dva značajna tijela za nadzor uprave
- osim svojih izvornih poslova, zadatak nadzornih tijela spram uprave dobivaju uglavnom zakonodavna tijela, a dobrim dijelom i sudski kolegiji
- odvajanje funkcija zakonodavstva, sudstva i uprave te djelomično organizacijsko osamostaljivanje njihovih nositelja često se primjenjuje kao sredstvo političkog nadzora uprave

⇒ **Kolektivnost**

- povjeravanje određenih odluka ili odlučivanja uopće u upravnim organizacijama istodobno dvojici ili većem broju vodećih funkcionara
- **oblici kolektivnosti:**
 - a) **višestrukost** (težište je na svakom pojedinom od funkcionara):
 - paralelizam – postoje dva ili više nositelja iste funkcije koji se izmjenjuju ili prema nekom drugom kriteriju dijele između sebe u obnašanje jedinstvene funkcije
 - stupnjevanje – jedan funkcionar isključivo kao nadzorna / žalbena instanca prema drugome
 - b) **kolegijalnost** (težište je na kolektivu tako da su):
 - uloge članova u kolektivu i formalno izjednačene – homogeni kolegij (npr. upravna komisija)
 - postoji formalna nejednakost u ulogama – stupnjevani kolegij (npr. premijer i ministri vlade)

Funkcionalna sredstva političkog nadzora

⇒ **Odlučivanje građana**

- u donošenju odluka koje se odnose na upravu sudjeluju svi građani s političkim pravima
- **konzultiranje građana** – ne postoje trajni organizacijski oblici: a odluka se odnosi na pitanja ustavnih ili zakonskih propisa (*referendum*), ili na druga pitanja, npr. na eventualne teritorijalne promjene (*plebiscit*)
- **zborovi građana** – trajni organizacijski oblici:
 - a) izborni zborovi – na određeni način sudjeluju u postupku izbora
 - b) zorno-upravni zborovi – osim izbornih donose i druge odluke
- prema današnjem sustavu općeg glasa normalan je zahtjev da u neposrednom odlučivanju ima pravo sudjelovati isti krug građana kojima pripada pravo glasa na općim izborima
- budući da ovdje nije riječ o vrijednosnoj ocijeni «neposredne demokracije» već o definiciji, možemo biti liberalni i uključiti u kategoriju «odlučivanje građana» sve oblike koji su na određenom mjestu i u određeno vrijeme u skladu s pojmovima o krugu politički punopravnih građana
- kad bi krug sudjelovanja kod određene odluke bio uži od te granice ne bi se radilo o odlučivanju građana, već eventualno o njihovom neposrednom sudjelovanju u upravi

⇒ **Predstavništvo građana i glavni oblici utjecanja na upravu**

- u donošenju odluka koje se odnose na upravne organizacije sudjeluju tijela sastavljena od izabranih predstavnika građana
 - glavne **metode** utjecaja :
 - osnivanje i ukidanje upravnih organizacija
 - utvrđivanje programa rada i granica ovlasti upravnih organizacija
 - postavljanje i smjenjivanje upravnih funkcionara
 - odobranje /uskraćivanje materijalnih sredstava potrebnih za rad upravne organizacije
 - sudjelovanje u pojedinim upravnim odlukama
 - nadzor nad radom upravne organizacije
 - **nositelji**:
 - a) predstavničko tijelo
 - b) njegovi odbori
 - c) komisije
 - d) specijalni funkcionari
 - e) političko-izvršni organi (ali faktički – političke stranke i javnost)
 - **predmet** nadzora: uprava (ono što je učinila i što je propustila učiniti)
 - **instrumenti** parlamentarnog nadzora:
 - a) pravo zastupnika na interpelaciju spojeno ili ne s pravom zahtjeva da se funkcionar pojavi pred predstavničkim tijelom
 - b) pravo pokretanja parlamentarne istrage (posebni odbori ili parlamentarna anketa) te javna rasprava (pozivaju se odgovarajući stručnjaci i vodeći upravni službenici) i pravo prikupljanja informacija zakonitim sredstvima
 - c) pravo individualnog nadzora, intervencije u djelovanje upravnih organa (formalno, birači)
 - d) posebni parlamentarni funkcionari (ombudsman – Švedska) – na traženje građana, parlamenta ili na vlastitu inicijativu ispituje djelovanje uprave i podnosi izvještaje parlamentu
 - **sankcije** su političke (izricanje nepovjerenja), a one povlače gubitak funkcije (bez obzira na krivnju – ne uključuje postupke za utvrđivanje raznih oblika normirane individualne odgovornosti)
- ⇒ **Sudjelovanje građana**
- građani sudjeluju neposredno u radu uprave ili utječu neposredno na taj rad
 - vrste:
 - a) **unutarnji (sudjelovanje)** –građani izabrani u organe upravljanja ustanova (npr. škola)
 - b) **vanjski (utjecaj)** – interesne zajednice korisnika neke upravne službe (npr. komunalne)
- ⇒ **Ograničenje pravilima**
- postoje pravila koja u bilo kojem smislu restriktivno određuju djelovanje upravne organizacije, a ljudi ih u tim upravnim organizacijama osjećaju kao obvezna, odnosno koja im se mogu nametnuti pomoću posebnog mehanizma sankcija
 - vrste:
 - a) **s obzirom na način djelovanja**:
 - 1. **vanjska** (ne doživljavaju ih kao svoja vlastita, već kao propise donesene od drugog, zaštićene sankcije)
 - 2. **internalizirana** (u svijesti se pojavljuju kao njihova vlastita - diktati morala, stručni standardi rada)
 - b) **s obzirom na stupanj općenitosti**:
 - 1. **opća** (postavljaju načela djelovanja za sve situacije i sve djelatnosti - nz)
 - 2. **posebna** (djeluju na specifično određenom području djelatnosti -upravna grana)
 - c) **s obzirom na normativni sustav kojem pripadaju**:
 - 1. **pravna** (iza kojih stoji prijetnja državnim monopolom prinude)
 - 2. **moralna** (internalizirana društvena pravila)
 - 3. **konvencionalna** (nameće ih pritisak društvene okoline)
 - 4. **stručna** (izraz općeg zahtjeva uspješnosti i kvalitete stručnog posla)

Primjena i kriterij uspješnosti funkcionalnog nadzora

- a) primjena funkcionalnih sredstava pretpostavlja pravodobnu i pouzdanu **informiranost nositelja nadzora** o stanju stvari i **odgovornost uprave** za djelovanje u skladu s kriterijima, uključujući i praktičnu mogućnost primjene sankcije prema upravnim funkcionarima i službenicima
 - b) **kvaliteta nadzora** može se povećati povećanjem ovlasti i sredstava kojima raspolažu nositelji nadzora, postavljanjem jasnih kriterija, jačanjem svijesti kod nositelja nadzora i službenika o nužnosti nadzora. I usavršavanje nadzornih postupaka
 - c) **korisnost nadzora ograničena** složenošću uprave, mogućnošću zlorabe nadzora (u stranačko-političke svrhe), ali politički nadzor nezamjenjiv jer raspolaže snagom da nadjača otpore unutar samog upravnog sustava i upozori javnost na opasnost birokratske deformacije sustava
- **bit** postupanja u skladu s pravilima se sastoji u:
 - a) društvenoj predvidivosti postupka i
 - b) u univerzalnom postupanju – u primjenjivanju općih, objektivnih, stvarnih kriterija, u postupanju “bez obzira na ličnost”
 - oba cilja se najbolje postižu sustavom pravnih pravila
 - od niza problema ograničenja uprave pravnim pravilima ovdje spominjemo samo 2:
 - 1. ustav kao instrument političkog nadzora uprave i
 - 2. institucionalizacija nadzora uprave pomoću sudova
 - **ustav** je za upravu od **dvojakog značenja**: definira okvire organizacijske strukture uprave i utvrđuje izvjesne najopćenitije granice za njezino djelovanje
 - organizacijski sadržaj ustava se odnosi na pojedine mjere decentralizacije ili odvajanja funkcija ili uvođenje načela kolektivnosti na izvjesnim ključnim točkama te na nadzorne ovlasti predstavničkih tijela
 - ograničenje upravnih organizacija pravilima provodi se u ustavu definiranjem osnovnih ustavnih načela, ponajprije utvrđivanjem ustavnih prava građana
 - **sudski nadzor** se razvio s vremenom u 4 osnovna oblika:
 - a) nadzor pojedinačnih upravnih akata i djelatnosti upravnih organizacija
 - b) rješavanje sporova o nadležnosti
 - c) nadzor normativnih akata uprave
 - d) nadzor akata političkih predstavničkih tijela
 - sudski nadzor uprave je primjer nadzora državnog aparata pomoću državnog aparata

III. UPRAVA KAO LJUDSKA DJELATNOST

- ⇒ **makroproblematika uprave** – propitivanje značaja upravne organizacije u društvu (od užeg na šire tj. od upravne organizacije na društvo)
- ⇒ **mikroproblematika uprave** – glavni čimbenici strukture i funkcioniranja uprave (od šireg na uže tj. od upravnih organizacija na elemente upravnih organizacija) – dolazimo do ljudske akcije
- upravna organizacija predstavlja skup ljudi, pa je glavni element strukture i funkcioniranja upravne organizacije ponašanje ljudi u njoj ili prema njoj
- **ponašanje ljudi** - svako djelovanje ili propuštanje djelovanja kojemu subjekt daje smisao povezan sa svojim članstvom u upravnoj organizaciji ili sa svojim trajnim ili trenutnim odnosom s njome
- znanstveno razumijevanje upravne organizacije polazi od objašnjavanja ponašanja ljudi – težište je na statističkim pravilnostima u ponašanju i njihovom tumačenju, a psihološki mehanizam stvaranja odluke i njenog provođenja u djelo služi kao primjer, pomoćno sredstvo

OKVIRI LJUDSKE DJELATNOSTI

- **redukcija aktivnosti na pregledni broj alternativa** - osnovni teoretski problem u istraživanju ljudske djelatnosti je redukcija mnoštva ponašanja na manji broj alternativa povezanih u sustav koji omogućuje klasifikaciju, tumačenje, predviđanje postupaka u određenim situacijama
- **ponašanje ljudi ovisi najopćenitije o**:
 - 1. objektivnim čimbenicima društveno - ekonomskog uređenja
 - 2. načinu odražavanja tih čimbenika u ljudskoj svijesti
 - 3. mehanizmu motivacije
- prijelaz od promatranja općih zakonitosti ponašanja ljudi na ispitivanje posebne društvene situacije ljudi u upravnim organizacijama omogućuju pojmovi društvene i organizacijske uloge

- **društvena uloga** je skup očekivanih postupaka pojedinca koji sa stajališta **ukupnosti društvenih normi i zahtjeva** odgovaraju određenoj društvenoj situaciji u kojoj se pojedinac nalazi
- **organizacijska uloga** je skup očekivanih postupaka koji u smislu **konkretnog normativnog sustava** odgovaraju činjenici da pojedinac pripada određenoj organizaciji, to je vrsta društvene uloge kojoj je svojstveno postojanje većeg broja izričitih pravila
- **pojam uloge** - zajednički je nazivnik za motive na društvenoj razini koji pokreću pojedinca i on je svjestan očekivanja drugih, koja nastaju na temelju njihove predodžbe o položaju nositelja uloge
- broj uloga koje nosi jedan pojedinac veći je što je društvo i društvena podjela rada razvijenija
- može doći do sukoba između očekivanja i zahtjeva što za istog pojedinca proizlaze iz različitih uloga - ta okolnost smanjuje vrijednost uloge kao sredstva za predviđanje ljudske djelatnosti
- **stvarno ponašanje** nositelja organizacijskih uloga u upravnoj organizaciji je rezultat suprotnosti između društvenih normi kojima je određena organizacijska uloga i normi koje su tim istim ljudima upućene kao nositeljima drugih društvenih uloga tj. suprotnosti između normi koje čine ulogu i vlastitih težnji nositelja uloge
- čovjek je nositelj više društvenih uloga koje ne moraju biti usklađene, a reagira na imperitive različitih uloga po logici svojih želja
- **postupci pojedinaca** mogu se donekle sistematizirati pomoću **društvene uloge**, a **postupci članova upravne organizacije** pomoću **organizacijske uloge**
- različiti aspekti uprave kao ljudske djelatnosti:
 - a) **organizacijska struktura uprave** - nadovezuje se na pojam organizacijske uloge, ona predstavlja raspored ljudske akcije u upravi
 - b) **ljudi u upravi** - nositelji akcije
 - c) **materijalna sredstva uprave** - pretpostavka akcije, ali i sama pretpostavljaju ljude koji se njima služe
 - d) **planiranje uprave** - početak je akcije, odabiranje ciljeva i predviđanje tijeka djelovanja
 - e) **vođenje u upravi** - tradicionalna je metoda usmjeravanja akcije koja se tijekom razvoja sve više ograničava i prelazi u svojstvenu funkciju inicijative i integriranja
 - f) **komunikacije u upravi** - upućuju na upravu kao sustav za obradu informacija
 - g) **postupci u upravi** - kao prijeko potrebna metoda standardizacije operacija u masovnim akcijama duljeg trajanja
 - h) **nadzor u upravi** - kao logički završetak jednog ciklusa upravne akcije i uvod u novi

ORGANIZACIJSKA STRUKTURA UPRAVE

POJAM ORGANIZACIJE I ORGANIZACIJSKE STRUKTURE

- **organizacija** - proces diobe rada i istodobnog sustavnog povezivanja radnih operacija podijeljenih među različite ljude opremljene materijalnim sredstvima radi obavljanja određenog zadatka
- način na koji ljudi zajednički rade mijenja se tijekom razvoja, organizacija se pojavljuje na razvijenijem stupnju
- radni proces se dijeli na sve jednostavnije dijelove, a ljudi koji ih obavljaju povezuju se kroz odnos međusobne podređenosti i nadređenosti
- takav razvoj postaje općenit zbog razvoja sredstava rada, postupne mehanizacije i kolektivizacije radne tehnike u **1. industrijskoj revoluciji 18.-19. st.**
- organizaciju možemo promatrati sa 3 stajališta:
 1. **strukturni** - relativno trajni raspored poslova i sustav međusobnih veza među ljudima koji ih obavljaju
 2. **materijalni** - skup ljudi i materijalnih sredstava
 3. **teleološki** - sredstvo za postizanje određenog cilja
- **organizacijska struktura** - relativno trajni plan rasporeda poslova i međusobnih veza ljudi koji obavljaju te poslove u organizaciji
- organizacija je proces, stalni pokret i međusobno djelovanje osnovnih suprotnosti u njoj diobe i povezivanja
- organizacijska struktura znači donekle umjetno zaustavljanje tog procesa, snimku u određenom trenutku
- osnovne značajke organizacije je **dinamično jedinstvo suprotnih elemenata**:
 - ⇒ samom pojmu organizacije kao procesa suprotstavlja se relativno statičan pojam organizacijske strukture kao **trajni plan i sustav**
 - ⇒ glavni par suprotnosti u pojmu organizacije jesu dioba i povezivanje
- **dioba ili podjela rada** znači postupak kojim se ukupan rad koji se treba izvršiti rastavlja na niz radnih operacija, a svaka od njih se povjerava drugoj osobi
- **akciju povezivanja** tako podijeljenog rada najbolje ilustrira slika gradnje broda (hrpa željeza)
- strukturi je svojstveno **istodobno** postojanje diobe i povezivanja tj. organizacijska struktura je plan rasporeda poslova i shema međusobnih veza – u izgradnji organizacije samim utvrđivanjem diobe zadataka na poslove tj. radne operacije određujemo već i međusobne odnose i veze ljudi koji će obavljati te pojedine poslove i operacije
- iz tog osnovnog jedinstva suprotnosti diobe i povezivanja proizlazi priroda organizacijske veze – ona daje tonus organizaciji, pokretačke snage u razvoju
- **glavne suprotnosti** organizacijske strukture svode se na:
 - A. **osnovne suprotnosti** tj. pojavne oblike procesa diobe/povezivanja:
 - ⇒ hijerarhija – funkcija
 - ⇒ centralizacija - decentralizacija
 - ⇒ pojedinačno djelovanje – kolektivno djelovanje
 - B. **sekundarne ili izvedene suprotnosti**:
 - ⇒ vanjske – unutrašnje organizacijske jedinice
 - ⇒ formalna - neformalna organizacijska struktura

SUPROTNOSTI ORGANIZACIJSKE STRUKTURE

A. Osnovne suprotnosti

⇒ **pojam funkcije i hijerarhije**

- **dioba rada** rastavlja cjelovit radni zadatak na uže podzadatke, njih opet na dijelove itd. sve do granice iza koje daljnja dioba ne bi bila svrsishodna
- svaki od tih podzadataka (skupine) u određenom vremenskom trajanju, u procesu mijenjanja okolnosti, čine **funkcije** u organizaciji
- nositelj funkcije u organizaciji obavlja svoj dio općeg zadatka pazeći na stalno mijenjanje okolnosti
- dioba općenitijih zadataka na specijalne stvara slojeve zadataka tj. **slojeve funkcija**
- **specijalne funkcije** moraju se kretati u granicama općenitijih (jer ih ove sadrže)

- **nositelj općenitije funkcije** mora imati mogućnost određivanja granica djelovanja nositeljima specijalnih funkcija u krugu svoje funkcije – **funkcije vodstva** - djelatnost određivanja granica specijalnim funkcijama
- to određivanje granica je relativno trajni proces tijekom mijenjanja okolnosti buduće da su funkcije relativno trajne
- **hijerarhija** – odnos između općenitijih i specijalnih funkcija s obzirom na funkciju vodstva te odgovarajući odnosi između nositelja
- unutarnja suprotnost između hijerarhije i funkcije proizlazi iz: nužne slobode funkcije da se prilagodi novim okolnostima, njene nužne ograničenosti hijerarhijom tj. da pri tome ne prijeđe granice općenitije funkcije čiji je dio – trajno nastojanje u smjeru njihove sinteze – pokretačka snaga procesa organizacije

⇒ **centralizacija i decentralizacija**

- **centralizacija** –svaka tendencija k jačanju nadzora iz jednog mjesta u organizaciji nad nekom djelatnošću
- **decentralizacija** – svaka tendencija slabljenja takvog nadzora, prema diobi nadzora na više mjesta

A. prema sadržaju prenesenih funkcija u odnosu između općenitijeg i specijalnog centra, postoje 3 stupnja na liniji centralizacije-decentralizacije:

- decentralizacija izvršenja** –prenošenje izvršenja posla na specijalne centre tako da općenitiji centar zadržava odlučivanje i nadzor nad izvršenjem
- decentralizacija izvršenja i odlučivanja** –općenitiji centar zadržava nadzor
- decentralizacija izvršenja i odlučivanja i dijela nadzora** –općenitiji centar ima samo neke nadzorne funkcije

B. s obzirom na organizacijske konzekvence (posljedice) centralizacije i decentralizacije:

- delegacija** – prijenos zadataka na specijalni centar, a da organizacijska struktura u cjelini ostane nepromijenjena
 - organizacijska decentralizacija** – prijenos zadataka i istodobno stvaranje novih organizacija tj. organizacijskih jedinica oko tog specijalnog centra (organizacijsko proširenje specijalnog centra)
 - politička decentralizacija** – prijenos zadataka, organizacijsko proširenje specijalnog centra i stvaranje posebnih političkih nadzornih mehanizama nad užim centrima
- **dioba rada** traži određenu samostalnost specijalnih centara, a **povezivanje** istodobno određeni utjecaj općenitijih
 - zato je decentralizacija moguća u onoj mjeri u kojoj postoje druga sredstva osiguranja povezanosti i isključivost utjecaja općenitijeg centra neće štetiti samo ako su poduzete mjere da se drugim putem osigura potrebna samostalnost specijalnih centara

I. granica pojmova centralizacija-decentralizacija je određena (odnos centralizacije-decentralizacije je odnos ravnoteže, ali ne i mirovanja):

- postojanje organizacije **kao utjelovljenje diobe rada**
 - nadzor je najpotpuniji kad se cjelokupna djelatnost obavlja na jednom mjestu, ali kako organizacija znači podjelu rada, potpuno centralizirana organizacija ne može postojati (svaka dioba = decentralizacija)
- postojanje organizacije **kao povezane cjeline**
 - proces decentralizacije može ići dok postoji neki organizacijski centar bez obzira koliko je udaljen i koliko je taj nadzor slab i neizravan
 - zato je nemoguća i potpuna decentralizacija kao prestanak nadzora iz centra (organizacija = jedinstvo svrhe)

II. u svakoj organizaciji i njenoj okolini postoje snage u smjeru decentralizacije i centralizacije

- dioba rada je konstantna, razvedenost organizacije se povećava, uprava preuzima nove poslove pa zato decentralizatorska tendencija stalno djeluje u organizacijskoj mehanici zbog sve većih i brojnijih društvenih funkcija i nastojanja da se u njihovo obnašanje uključi što širi krug interesenata
- postoji i stalna centralizatorska tendencija zbog stalnog povezivanja sve šireg područja i sve većeg broja ljudi oko novih širih jedinstvenih ciljeva i svrha

- decentralizaciju ne treba miješati sa dekoncentracijom u političkom sustavu ili decentralizacijom kao sredstvom političkog nadzora (decentralizacija iz političkih razloga može dovesti do slabljenja organizacijske integracije upravno-političkog sustava i mora se nadoknaditi drugim sredstvima)
- ⇒ **pojedinačno djelovanje članova i kolektivno djelovanje skupine**
- **kolektivno djelovanje organizacije** – sastoji se od niza pojedinačnih akcija
- **pojedinačno djelovanje članova** – dobiva smisao samo uklapanjem u opći zadatak i cilj cjelovite organizacije
- svaka akcija je istodobno i pojedinačna i kolektivna ali oblik djelovanja može se i odvojeno promatrati (u organizaciji postoji njihovo jedinstvo):
 - ⇒ pojedinačna djelatnost je u prvom planu ako je težište na konkretnim radnim operacijama ili koordinaciji više operacija preko jednog rukovoditelja
 - ⇒ kolektivni rad - ako se propituje način trajne suradnje u organizaciji ili za pojedine metode rada u skupinama
- poredba na dulji rok pokazuje da u različitim razdobljima i društvima nije jednak stav prema odnosu pojedinca i kolektiva u organizaciji i u svim se zemljama stvara ravnoteža jer se uočava važnost kolektivnog rada

B. Sekundarne suprotnosti

- ⇒ **vanjske i unutarnje organizacijske jedinice**
- organizacijske jedinice koje čine organizaciju dijele se na:
 - a) **vanjske** - usmjerene na izvršavanje vanjskog zadatka organizacije
 - karakteristika: tendencije prema funkcionalnoj samostalnosti, autonomiji specijalnih centara u odnosu na općenitiji centar organizacije (npr. mirovinski odjel u Zavodu za socijalno osiguranje)
 - b) **unutarnje** - služe samom funkcioniranju organizacije, ne bave se neposredno ostvarenjem specifične svrhe, nego obavljaju poslove koji služe održanju organizacije (personalni, financijski, arhiv)
 - karakteristika: tendencija prema povezivanju
 - one su prirodni instrumenti općenitijih centara u vođenju koordinacije i očuvanju organizacijske cjeline (npr. arhiv, personalni odjel, računovodstvo)
- ⇒ **formalna i neformalna organizacijska struktura**
- **formalna** organizacijska struktura - unaprijed utvrđeni raspored poslova i sustava međusobnih veza u određenoj organizaciji
- **neformalna** organizacijska struktura - skup svih relativno trajnih odnosa među ljudima u organizaciji koji su se razvili tijekom njihovog zajedničkog rada, a koji djeluju na formalne ciljeve organizacije
- formalna i neformalna organizacijska struktura su za pojedinog člana organizacije alternative, a dijelom i kumulativne mogućnosti orijentacije
- ponašanje je rezultat specifičnog jedinstva dva različita sustava društvenih uloga; u formalnoj i neformalnoj skupini:
 - a) razlog pristupanja je zapravo formalna organizacijska struktura jer je vidljiva izvana, njeni ciljevi, uloge, status, materijalni stimulans – u početku ljudi vežu solidarnost i lojalnost uz formalnu skupinu
 - b) aktivističke težnje i težnja za većom sigurnošću potiču pojedinca da potraži sigurnost bliskih veza i mogućnost boljeg izražavanja vlastite ličnosti u neformalnoj skupini koja ga prihvaća

PROCES ORGANIZIRANJA

- **glavni praktični problemi organizacije** - rješenja praktičnih problema tijekom izgradnje i mijenjanja organizacije treba tražiti na temelju:
 - a) **teoretskih shvaćanja** o organizacijskoj strukturi kao jedinstvu suprotnosti diobe i povezivanja
 - b) **praktičnih iskustava** u organiziranju koja upozoravaju na pojedine tipične pojave i situacije

- **glavni čimbenici** koji se odnose na ta generalizirana iskustva:
 1. okvir organizacijskog procesa (*organizacijski plan*)
 2. osnovni dijelovi (*elementi*)
 3. praktični problemi organizacijskog povezivanja (*grupiranje; raspon kontakata*)
 4. promjene u organizaciji (*promjene i reorganizacija*)
 5. organizacije za organiziranje (*organizacijske jedinice za ...*)

Organizacijski plan

- plan stvaranja jedne nove organizacije (ne plan o radu)
- njegovim stvaranjem započinje organizacijski proces tj. izgradnja konkretne organizacije (okvir)
- momenti:
 - a) **zadatak**, specifičan i s naznakom predvidljivih budućih promjena
 - b) potrebni **ljudi**, osobito ključni stručnjaci i organizatori
 - c) **materijalna sredstva**, raspoloživi izvori ljudi i sredstava
 - d) **pravni propisi** koji sadrže potrebne ovlasti u vezi s osnivanjem i radnom organizacije
 - e) **opseg** organizacije u glavnim pokazateljima
 - f) **lokacija**, mjesto organizacije i njenih dijelova
 - g) potrebna mjera **političkog nadzora** nad organizacijom
 - h) poželjna mjera **sudjelovanja građana** u radu organizacije

Elementi organizacije

- najmanji dijelovi od kojih je organizacija sastavljena:
 - a) **posao**
 - ukupnost radnih operacija koje služe obavljanju najmanjeg pojedinog još cjelovitog zadatka na koji je svrsishodno podijeliti, pod konkretnim okolnostima, ukupni zadatak organizacije (s **teleološkog aspekta**)
 - b) **radno mjesto**
 - ukupnost radnih dužnosti, poslova koje treba obaviti jedan čovjek opremljen potrebnim sredstvima (s **materijalnog aspekta**)
 - c) **radna jedinica**
 - najmanja formalna skupina u hijerarhiji organizacijskih jedinica u organizaciji (sa **strukturnog aspekta**)

Osnove organizacijskog grupiranja, raspon kontakata i vertikalne veze

- osnivanje radnih jedinica kao formalnih skupina radnih mjesta vrši se grupiranjem prema:
 - a) srodnosti zadatka
 - b) sličnosti radnih operacija
 - c) teritoriju tj. krugu ljudi za koje se poslovi obavljaju
- **osnove organizacijske podjele** - kriteriji za stvaranje formalnih organizacijski definiranih skupina unutar organizacije tj. za dodjeljivanje takvim skupinama pojedinih zadataka
- **stara teorija** uprave i upravnog prava na europskom kontinentu razlikuje:
 - a) **realno načelo** organizacije uprave – skupine upravnih organizacija koje se razlikuju po zadatku (npr. upravni resori)
 - b) **teritorijalno načelo** – obuhvaćaju sve zadatke, ali samo za određeni teritorij
- **klasična teorija** razlikuje četiri osnovne organizacijske podjele:
 - a) svrha ili zadatak,
 - b) vrsta rada,
 - c) teritorij
 - d) skupina korisnika
- u praksi se one katkad teško dijele, pa je zbog toga klasifikacija pojednostavljena:
 - a) **intraorganizacijski kriterij** - svrha ili zadatak (za komunalne poslove) /vrsta rada (računovodstvo)
 - b) **orijentacija na vanjske faktore** - teritorij (dioba na filijale)/ skupina korisnika (umirovljenici, invalidi)

- **idealni ciljevi** pri grupiranju radnih mjesta i radnih jedinica:
 1. jasnoća razgraničenja između djelokruga radnih jedinica /mjesta
 2. jasnoća linija veze između općenitijeg i specijalnih centara
 3. razmjernost zadataka i sredstava za njihovo obavljanje koji su dani pojedinom mjestu /jedinici
- **raspon kontakata** - granica opsega pojedine radne/organizacijske jedinice određena je mogućnošću rukovoditelja da održava, pod specifičnim uvjetima svakog konkretnog primjera, radni kontakt sa svim mjestima koja su s njim povezana
- **raspon vertikalne veze** - granica broja stupnjeva općenitijih/specijalnih centara u organizaciji određena je mogućnošću da se održava, u specifičnim okolnostima, efektivna vertikalna veza kroz organizaciju, ne mimoilazeći u procesu povezivanja ni jedan stupanj
- iz njihove suprotnosti proizlazi problem koordinacije u hijerarhijskoj organizaciji (jedan se može smanjiti samo ako se drugi poveća, a povećanje iznad gornje granice umanjuje djelotvornost organizacije)

Organizacijske promjene, reorganizacija

- promjene u organizaciji kao procesu uvjetovane su:
 - a) povećanjem opsega djelatnosti
 - b) promjenom zadatka
 - c) razvojem tehnike rada
 - d) djelovanjem suprotnosti u organizacijskoj strukturi
 - e) personalnim promjenama
- **reorganizacija** - mijenjanje formalne organizacijske strukture jedan je od načina prilagođavanja organizacijskim promjenama
- granice ekonomičnosti određene **nužnim negativnim posljedicama** koje rastu s opsegom organizacije: gubitak radnog tempa u organizaciji, gubitak osjećaja sigurnosti kod ljudi
- mjere za olakšanje procesa prilagodbe organizacijskim promjenama tj. za djelomičnu neutralizaciju negativnih posljedica reorganizacije:
 - a) organizacijske mjere za povećanje elastičnosti (alternativni plan, kombinacija oprečnih rješenja)
 - b) obavješćavanje i odgoj kadrova

Organizacijske jedinice za «organizaciju i metode rada»

- kad organizacija premaši određeni opseg, za rješavanje tehničkih problema u vezi sa organizacijskom strukturom stvara se posebno radno mjesto/jedinica i osim tehničkim problemima, bavi se i praćenjem i usavršavanjem rada u organizacijskoj strukturi
- zadatak usavršavanja organizacije i metoda sadrži ove poslove:
 - a) **povremeni ili periodični pregledi** radi ustanovljavanja stanja organizacijske strukture i metode rada s obzirom na okolnosti
 - b) **preporuke** za uvođenje prikladnijih strukturnih oblika i ekonomičnijih metoda rada
 - c) **izrada uputa i pomoćnih materijala** za ostale organizacijske jedinice za nadzor i usavršavanje vlastite organizacijske strukture i metode rada

LJUDI U UPRAVI

PRETHODNA PITANJA

- **upravni službenici** su ljudi koji obavljaju rad, intelektualni ili manualni u upravnoj organizaciji kao svoje trajno i glavno zanimanje
- oni čine prevladavajuću skupinu u upravnoj organizaciji, ali osim njih u upravnoj organizaciji su zaposleni i politički funkcionari i privremeni suradnici
- **politički funkcionari** su ljudi koji su na formalno utvrđeni način predstavnici politički odlučujućih tijela tj. politički pripadnici relevantnog sloja stanovništva, a da im funkcija u konkretnoj upravnoj organizaciji nije profesija
- to su naročito: članovi predstavničkog tijela, članovi odlučujućih kolegijalnih organa građana u upravi, funkcionari koje neposredno biraju birači
- **privremeni suradnici** su ljudi koji u upravnoj organizaciji rade privremeno
 - a) zato što su potrebe upravne organizacije za poslovima koje oni rade **vremenski predvidljivo ograničene** tj. zato što odgovarajući ljudi mogu te poslove obavljati samo dio radnog vremena (tzv. honorarni i kontraktualni službenici, građani na vojnoj izobrazbi u stalnom kadru, građani mobilizirani za obavljanje hitnih javnih zadataka)
 - b) zato što poslovi koje obavljaju po svojoj prirodi **nemaju profesionalni karakter** (npr. članovi savjetodavnih tijela građana u upravi, suci porotnici, skrbnici)
- **značenje i uloga** javnih službenika u društvu i njihov položaj u upravnoj organizaciji razvija se u sklopu općeg društveno-ekonomskog razvitka, ovisno o tome koji od 3 glavna aspekta upravne službe odnosno kombinacija između njih prevladava u određenoj povijesnoj situaciji
- **aspekti** upravne službe:
 - I. gledište (povijesno najstarije) – upravna služba je **istovjetna s obnašanjem političke vlasti** i upravni službenik se smatra osobnim nosiocem dijela državnog monopola prinude (u kasnijoj, umjerenijoj formi – nositelj ovlaštenja koja posredno proizlaze iz tog monopola)

- II. gledište (skoro jednako staro) – upravna služba je **povlastica**, beneficij koji pruža svom nositelju koristi i stavlja ga u povoljniji položaj prema drugim članovima zajednice
- ⇒ **posljedice** takvog shvaćanja: zakupljivanje/kupovanje upravnih službi, dodjeljivanje službe kao nagrade za političke i druge usluge, na temelju obiteljskih ili prijateljskih veza
 - ⇒ **današnji oblici** koji se temelje na takvom shvaćanju: pojam **osobnih prava službenika**, zahtjev **sigurnosti i stabilnosti u službi**, načelo **jednake dostupnosti** javnih službi

III. gledište (najnovije) – upravna služba je **društvena funkcija**, obavljanje društveno korisnog posla

- iz te koncepcije proizlazi:
 - ⇒ kriterij sposobnosti kao odlučnog mjerila u razvrstavanju i napredovanju
 - ⇒ pojava pravne vezanosti i odgovornosti službenika prema građanima
 - ⇒ specifična etika javne službe
- taj specijalni razvoj zbiva se u sklopu općih trendova razvoja upravne organizacije, a pri tom se logički redoslijed ne poklapa uvijek s kronološkim
- shvaćanje javne službe kao vlasti i kao povlastice često isprepleteno – teško utvrditi koje je starije
- radi se o 3 aspekta upravne službe koji su i danas donekle vidljivi, a prevladavanje jednog od njih stvaralo je u povijesti sasvim specifičnu atmosferu

SLUŽBENIČKI SUSTAV

- cjelovit skup logički povezanih kategorija u koje se radna mjesta, tj. upravni službenici razvrstavaju prema unaprijed utvrđenim kriterijima, a koje su temelj za njihovo nagrađivanje i okvir za kretanje u službi
- **obuhvaća:**
 - a) sustav klasifikacije
 - b) platni sustav
 - c) sustav napredovanja
- **svrha** službeničkog sustava - maximum svrsishodnosti sa stajališta cjeline upravne organizacije, i maximum pravednosti prema službeniku

Klasifikacijski sustav

- skup kategorija na koje se provodi razvrstavanje službenika
- treba sadržavati:
 1. nazive i definicije pojedinih klasa (kategorija)
 2. sustav klasa koji povezuje te klase u neproturječnu i jedinstvenu cjelinu
 3. pravila za razvrstavanje koja primjenjuju slijedno logički i praktički prihvatljive kriterije za uvrštavanje službenika tj. radnih mjesta u pojedine klase
- klasifikacija se može provoditi:
 - a) **vertikalno** (između klasa postoje razlike u stupnju)
 - b) **horizontalno**
- prema **načinu određivanja kategorija** (klasa) klasifikacijski sustavi se mogu podijeliti u 2 osnovne skupine:
 - a) **klasifikacija radnih mjesta** – pojedina klasa obuhvaća sva radna mjesta s jednakim ili sličnim dužnostima i drugim obilježjima – zadovoljava načelo nagrađivanja prema radu i više pridonosi racionalnoj organizaciji
 - b) **klasifikacija službenika** – pojedina klasa obuhvaća sve službenike s istim određenim osobnim svojstvima (najčešća školska sprema ili radni staž) – daje veću sigurnost službenicima i jednostavniji je u primjeni

Platni sustav

- plaća koju službenik prima za svoj rad u upravnoj organizaciji **ovisi o:**
 - a) rangu radnog mjesta na kojem radi
 - b) stupnju klasifikacije samog službenika
 - c) kombinaciji prva dva
- plaća u širem smislu (prinadležnosti ili beriva) **može biti:**
 - a) **jedinstvena** (sastoji se od jednog, po određenom kriteriju, ustanovljenog iznosa)

- b) **sastavljena** (više novčanih iznosa pa i drugih materijalnih pogodnosti određenih po različitim kriterijima)
- platni sustav mora ispuniti ove osnovne **uvjete**:
1. da plaća bude dovoljna **ekonomska osnova za egzistenciju** službenika
 2. da razlike u plaći što bolje **odgovaraju razlici u vrijednosti službenika za službu**
 3. da razlike u plaći **potiču na veće zalaganje** u radu i stručno usavršavanje
 4. da **ne bude diskriminatoran** u usporedbi s drugim platnim sustavima (npr. u privredi)

- plaća **mijenja svoj karakter** pod utjecajem:
 - a) povećanja funkcionalne autonomije pojedinih upravnih organizacija
 - b) razvijanjem objektivnih kriterija za mjerenje učinka rada svakog službenika
 - c) uz mogućnost da on svojim radom utječe na ukupna sredstva koja upravna organizacija ostvaruje, ona se naposljetku preobražava u **osobni dohodak** upravnih službi

Sustav napredovanja

- napredovanje - redovno kretanje službenika u službi, postupno prelaženje na sve odgovornije položaje na ljestvici radnih mjesta i postizanje sve povoljnije situacije u osobnom razvrstavanju i odgovarajućem stupnju plaće
- **dva osnovna sustava** napredovanja u pojedinim službeničkim sustavima:
 1. **otvoreni sustav** - službenik napreduje na temelju ocjene njegovih sposobnosti za odgovorniji položaj odnosno uvjeta za povoljnije osobno razvrstavanje od strane pojedinaca ili tijela ovlaštenih da donesu odgovarajuće odluke (prilagođen sustavu klasifikacije radnih mjesta)
 - **svrha:** potaknuti službenike na što bolji radni učinak i vlastito usavršavanje
 2. **automatski sustav** - službenik napreduje prema određenim kriterijima (staž, stjecanje više kvalifikacija) čija je primjena uglavnom neovisna o volji pojedinaca ili tijela (za sustav klasifikacije službenika)
 - **svrha:** pružanje određene sigurnosti u pogledu napredovanja u službi
- u praksi se primjenjuju kombinacije tih dvaju sustava da bi se postigle obje svrhe
- budući da zbog toga u svim sustavima napredovanja ima elemenata otvorenog sustava tj. subjektivne ocjene određenih svojstava službenika, postavlja se problem metode ocjenjivanja tj. kako postići optimalno zadovoljenje dva oprečna zahtjeva: što veća objektivnost ocjene i što veće ekonomičnosti procesa ocjenjivanja

KADROVSKA POLITIKA

- sustavna djelatnost oko popunjavanja radnih mjesta, u upravnoj organizaciji, službenicima i stvaranje odgovarajućih uvjeta rada za njih, s dvostrukim ciljem postizanja maksimalne djelotvornosti organizacije, optimalnog razvoja i osobnog zadovoljstva ljudi koji u njoj rade
- obuhvaća 3 skupine poslova:
 1. u vezi s **primanjem u službu i razmještajem** službenika na pojedina radna mjesta
 2. u vezi sa **stručnom obukom** i pomoći u osobnoj izgradnji službenika u službi
 3. u vezi sa **stvaranjem optimalnih uvjeta** za rad službenika
- svrha popunjavanja upravne organizacije službenicima:
 - a) **isključenje nepodobnih** (nesposobnih ili nedostojnih) kandidata za pojedina radna mjesta
 - b) **privlačenje što sposobnijih** pojedinaca u službu i razmještaj na radna mjesta prema prikladnosti
- u današnjim sustavima postoji element selekcije u **uvjetima za primanje službenika** koji se odnose na:
 - a) **potrebe** pojedine **upravne organizacije** za ljudima određene struke i sposobnosti
 - b) **osobna svojstva** samih **kandidata** za primanje u službu koja se mogu svesti na 2 osnovne skupine:
 - pripadnost kandidata zajednici bilo formalno (državljanstvo, boravak) ili na temelju stajališta
 - sposobnost kandidata za službu – fizička, intelektualna, moralna, eventualno politička (npr. s obzirom na propise o inkompatibilitetu političke funkcije i profesije upravnog službenika)
- nadzor uvjeta može biti:
 1. nadzor uvjeta ostvarenih **prije trenutka kandidiranja** provodi se na temelju dokumenata - kod nekih uvjeta pravilo (državljanstvo, godišnja ocjena), kod nekih izraz određenog klasifikacijskog sustava (školske svjedodžbe), kod nekih po prirodi stvari ograničen ili nemoguć (npr. pregled fizičkog stanja)
 2. nadzor uvjeta **u momentu kandidiranja** – ispitima (znanja, sposobnosti, drugih osobnih svojstava)
 3. nadzor uvjeta **nakon stupanja na posao** - osobito primanja u službu na pokus tj. obavljanje dužnosti prije definitivnog imenovanja (pripravnički staž)

- pri propisivanju nadzora uvjeta većina personalnih sustava polazi od **etičkog zahtjeva** – ista dostupnost upravnih službi svim građanima pod jednakim uvjetima – koji se najčešće zadovoljava uvođenjem javnog natječaja za radno mjesto
- kadrovska politika, osim pasivne selekcije prijavljenih kandidata, nastoji pronaći i aktivno iskoristiti postojeće izvore mogućih upravnih kadrova: sloj stanovništva iz kojeg mogu proizaći novi upravni kadrovi sve se više širi, i podjednako se uzimaju u obzir i kandidati izvan upravnog sustava i oni koji već rade u upravnim organizacijama
- uspjeh takve politike ovisi i o stupnju obaviještenosti što šireg kruga kandidata o mogućnostima i uvjetima rada i napredovanja (pridonosi uvjerljivost i ugled upravne organizacije; sustav natječaja pridonosi ali nije dovoljan)
- radi ispravnog razmještaja isključenja nepotrebnih i negativnih službenika, sustav kadrovske politike obuhvaća i postupak premještanja te postupak prekidanja službeničkog odnosa
- potanko regulirani propisima i brojnim mjerama opreza zbog prava službenika kao neizbježnim ograničenjima kadrovske politike koja bi se rukovodila samo načelima djelotvornosti upravne organizacije

Formiranje ljudi za službu u upravi

- autonoman, svjestan proces stjecanja znanja, sakupljanja iskustava i vlastite izgradnje koji pokreće i provodi pojedinac u namjeri da njegov budući ili sadašnji rad bude na što višoj razini
- organizirani oblici formiranja koje provode posebne ustanove ili upravne organizacije pokazuju se kao prijeko potrebna pomoć pojedincu u tom njegovom nastojanju
- formiranje ljudi u službu možemo promatrati s ovih stajališta:
 - a) **prema cilju:**
 - ⇒ obuka /učenje (stječe se određena vrsta/količina znanja) i
 - ⇒ odgoj (razvoj stavova, navika)
 - b) **prema vremenu provođenja:**
 - ⇒ formiranje prije i
 - ⇒ nakon stupanja u upravnu organizaciju
 - c) **prema mjestu provođenja:**
 - ⇒ formiranje na radu i
 - ⇒ izvan radnog procesa
- **sadržaj formiranja** (znanja koja se stječu, stavovi koji se izgrađuju) ovisi o stručnom profilu službenika, kojeg zahtjeva postignuti stupanj tehničkog razvoja i procesa specijalizacije u pojedinoj službi, i o ljudskom liku službenika, koji proizlazi iz društvenog uređenja i mjerila vrijednosti
- **metode** formiranja:
 1. **školovanje** u općim ili specijalnim školama i drugim nastavnim ustanovama (predavanja, seminari, nastava)
 2. **tečajevi** –prijelazni oblik između organizirane nastavne ustanove i slobodnog učenja – primjenjuju se u prilikama kad opseg, trajanje i sl. ne dopuštaju složenije oblike formiranja (posebno – dopisni tečajevi)
 3. **formiranje u praksi** – rad na mjestu pod nadzorom i vodstvom iskusnijeg službenika, rotacija kroz različite dužnosti, upućivanje u sličnu ustanovu, pripravnički staž
 4. **pojedinačno ili zajedničko učenje i izgradnja** – čitanjem, diskusijom, kružocima i sl. gdje sudjeluju neposredno samo oni pojedinci koji rade na vlastitom formiranju

Uvjeti rada

- popunjavanje radnih mjesta ljudima pretpostavlja i odgovornost za stvaranje uvjeta rada koji će omogućiti da se sposobnosti pojedinca najbolje izraze i da se njegov radni ulog najpovoljnije koristi
- **problemi:**
 - a) **fizički uvjeti** radne sredine (prostorije, namještaj, izolacija od buke, sanitarni uređaji),
 - b) **radno vrijeme** (pitanje trajanja neprekidnog rada – jedno/dvokratno, odmora, dopusta),
 - c) **zaštita na radu** (higijensko-tehnička, od požara, socijalno-zdravstvena)

SLUŽBENIČKA ETIKA

- etika javnog službenika je skup društvenih pravila koje je službenik usvojio kao svoj osobni kriterij ponašanja s obzirom na svoje svojstvo javnog službenika
- odnosi se na odnos službenika prema:
 - građanima kao pojedincima
 - društvu kao cjelini
 - upravnoj organizaciji
 - radu
- **etička pravila** su odraz društvene stvarnosti u svijesti pojedinaca, a utvrđuju se procesom internalizacije kojim vanjska društvena pravila postaju vlastita načela koja pojedinac doživljava kao autonomna, a ona vrijede općenito, tj. u svakoj životnoj situaciji u kojoj njegovo svojstvo upravnog službenika dolazi do izražaja
- problem: odražavanje društvenog značaja javnih službi u svijesti službenika, njihovo uklapanje na temelju jednakosti u sklop svih društvenih djelatnosti (problem korupcije, političke lojalnosti)

Odnos službenika prema građanima

- određen pretpostavkom da javni službenici obavljaju stručni posao potreban zajednici, iz čega proizlazi:
 - *službenici ne smiju prema drugim građanima doći u položaj onih koji drugima vladaju ili upravljaju* (ne treba ih izdvajati od ostalih građana, shvaćati posebnom kategorijom tj. oni ne smiju tako gledati na svoj položaj)
 - kao proizvođači jedne vrste društvenih usluga, a kao potrošači drugih trebaju svoj odnos s građanima temeljiti na ravnopravnosti i jednakosti te spremnosti da pomognu na području svoje djelatnosti, kreću se unutar svoje struke i službe, nikome ne daju prednost (korupcija – svako odstupanje od načela jednakosti)
- jedna od pretpostavki dobrih odnosa – informiranost javnosti o ciljevima i metodama rada upravne organizacije

Odnos službenika prema društvu kao cjelini

- odnos službenika prema politici i društvu temelji se na **privrženosti zajednici**, a jedan od aspekata te privrženosti je odnos prema političkim čelnicima društva, članovima predstavničkog tijela, izabranim političkim funkcionarima
- razlikovati čovjeka od funkcije tj. kao ljudi su ravnopravni, ali se razlikuju kao nositelji određenih organizacijskih uloga - politički funkcionari donose odluke (unutar kojih službenici rade) i vrše politički nadzor nad tim radom, oni predstavljaju volju zajednice ali nisu stručnjaci za pojedini upravni posao

Odnos službenika prema upravnoj organizaciji

- dva aspekta:
 1. **usvajanje**, u sklopu općih ciljeva i mjerila vrijednosti, posebnih ciljeva, zadataka i metoda rada konkretne upravne organizacije
 2. **kolegijalni odnos** prema članovima upravne organizacije

Odnos službenika prema radu

- određuje, u idealnom slučaju, snažno zanimanje službenika za područje svoje stručnosti, radost zbog djelovanja i razvijanja svojih snaga i stjecanje vještine u slobodno odabranom zanimanju
- glavna zapreka takvom odnosu – rascjepkana i rutinska priroda poslova koji mu ne omogućuju pregled cjeline zadatka i ne potiču dovoljno razvoj njegovih sposobnosti
- **stimulativna sredstva** (odlikovanja, pohvale, isticanja) i **sankcije** na temelju različitih odgovornosti (stegovna, upravna, kaznena) - rješenja za granične slučajeve, a ako se prečesto primjenjuju odražavaju nepovoljno stanje odnosa prema radu i često je efektan materijalni stimulans

ORGANIZACIJA PERSONALNE SLUŽBE

- personalna služba obuhvaća dvije načelno različite skupine zadataka:
 1. **poslovi u vezi s aktivnim unapređivanjem kadrovskih prilika u upravnoj organizaciji** - stvaranje i usavršavanje određenog klasifikacijskog i platnog sustava, popunjavanje radnih mjesta, uključujući i politiku napredovanja, stručno uzdizanje službenika, briga za povoljne uvjete i uvjete za stvaranje i održavanje visokog radnog morala

2. **poslovi personalne administracije** - uredno vođenje propisanih formalnih postupaka, donošenje upravnih akata u svezi sa službeničkim odnosima, vođenje personalne evidencije
- **organizacija personalne službe** - mogućnosti obavljanja personalnih poslova:
 1. ne postoji posebna personalna služba (poslove obavljaju vodeći funkcionari upravne organizacije kao dio funkcije vodstva)
 2. specijalizirane stručne organizacijske jedinice (personalni odjel, odsjek) unutar svake upravne organizacije
 3. osim specijaliziranih jedinica, postoji posebna upravna organizacija za personalne poslove koja koordinira rad personalnih jedinica u svim upravnim organizacijama u sustavu i povezuje ih u cjelovitu personalnu službu
 - postoje brojne varijante i prijelazni oblici
 - jedinstvena personalna služba može biti organizirana na različite načine – od najopćenitijih okvirnih propisa i davanja neobaveznih stručnih uputa – do potpune centralizacije svih sudionika u sustavu

MATERIJALNA SREDSTVA UPRAVE

- ekonomska dobra kojima se služe upravne organizacije radi postizanja svojih ciljeva
- služe ostvarenju upravnih ciljeva:
 - a) **neposredno** (u samoj djelatnosti radi koje je upravna organizacija stvorena)
 - b) **posredno** (održavanjem egzistencije upravne organizacije i trošenjem u njenim unutarnjim funkcijama)
- u cijelosti predstavljaju ekonomsku granicu djelovanja upravne organizacije
- ekonomski oblik materijalnih sredstava uprave ovisi o dosegnutom stupnju ekonomskog razvoja
- u novčanoj privredi novac postaje opći izražajni oblik različitih materijalnih sredstava i ekonomski metabolizam uprave sastoji se od procesa financiranja upravnih organizacija i njihovih djelatnosti
- režim raspolaganja – ovisi o dosegnutom stupnju društvenog razvoja i složenosti samih sredstava
- **razvojna tendencija:**
 1. **pojedinačno raspolaganje** upravnim sredstvima – stadij u razvoju upravljanja u kojemu ekonomski i politički oblici vlasti još nisu diferencirani već čine cjelinu u rukama istih nosilaca (vladar je ujedno i vlasnik zemlje kojom vlada)
 2. **državno vlasništvo** upravnih sredstava – prevladava nužno kad se politička vlast odvaja od vlasništva proizvodnih sredstava – proizvodna sredstva su u vlasništvu državljana i to kao privatno vlasništvo pod općim jamstvom političkog poretka / upravna sredstva su pod isključivim nadzorom politički odlučujuće skupine
 3. **najnovija razvojna faza** nastupa s daljnjom diferencijacijom uprave na upravne organe kao oruđe vlasti i na organizacije javne službe za koje vlast nije prijeko potrebna pretpostavka
- ta nova kategorija pokazuje težnje prema autonomiji od sustava državne vlasti i uprave, ali tek poslije dubljih promjena cjelokupne društveno-ekonomske strukture dolazi i do formalnog mijenjanja režima upravnih organizacija i on se sad kreće prema dekoncentraciji (društvena imovina pod upravom različitih upravnih organizacija)
- svaka organizacija služi sredstvima potrebnim da bi obavljala svoju funkciju pod općim društvenim nadzorom – **državno vlasništvo sad je društvena imovina**

Povećanje uloge materijalnih sredstava uprave u narodnom gospodarstvu

- uloga materijalnih sredstava uprave u cjelokupnom ekonomskom životu postaje s vremenom sve veća jer: upravne organizacije troše sve veći dio nacionalnog dohotka, modaliteti trošenja sredstava upravne organizacije sve više utječu na narodno gospodarstvo u cjelini
 - povećanje – paralelno s općom tendencijom rasta značaja upravne organizacije i polazi od osnovnih uzroka
 - istodobno, sve značajniji postaje politički nadzor izvora materijalnih sredstava uprave – koncentracija tog nadzora nužno povlači za sobom koncentraciju političke vlasti - dekoncentracija sustava financiranja upravnih organizacija – potreban sastavni dio borbe za upravnu i političku decentralizaciju i demokratizaciju
- ⇒ *problem ekonomičnosti upravnih programa i načina rada - tendencije razvoja*
- unutar sustava upravne organizacije, težište problema pribavljanja i trošenja materijalnih sredstava s vremenom se premješta od: osiguranja društvenog karaktera tih sredstava na pitanje, ekonomičnosti upravnih programa i akcija
 - u ranijim fazama razvoja pojedinog upravnog sustava nastoji se **jasno razgraničiti upravna sredstva od osobne imovine pojedinaca**
 - tome su prilagođeni i instrumenti financiranja i financijsko-imovinski nadzor – sustav oporezivanja, budžetiranja, javnog računovodstva – omogućiti jasan uvid u rukovanje materijalnih sredstava uprave, a odgovornost se veže uz određene osobe
 - to ponekad šteti elastičnosti i ekonomskoj djelotvornosti u pribavljanju i raspolaganju sredstvima
 - klasični mehanizam budžeta ponajprije omogućuje nadzor trošenja javnih sredstava, a manje je prilagođen svrsishodnosti i ekonomičnosti utroška tih sredstava
 - s povećanjem ukupne visine materijalnih sredstava uprave sve je **naglašenije pitanje najveće društvene koristi tj. najnižeg društvenog troška u vezi s materijalnim sredstvima uprave**
 - kriteriji ekonomičnosti se razvijaju i omogućuju uspoređivanje različitih upravnih programa i metoda u primjeni određenog programa s aspekta bilance koristi i troškova
 - instrumenti financiranja nastoje se tome prilagoditi

- različiti oblici budžeta po programima i dugim funkcionalnim proračunima i vođenje odgovarajućeg knjigovodstva po troškovima – trebaju utvrditi stvarnu cjelokupnu cijenu pojedinog programa i omogućiti elastičniju prilagodbu gospodarenja materijalnih sredstava uprave
- **zahtjev za novim elastičnijim metodama raspodjele** materijalnih sredstava uprave proizlazi i iz težnje prema većoj operativnoj neovisnosti pojedinih upravnih organizacija, i prema ravnopravnijem položaju ljudi koji rade u njima
- **tehnička sredstva u upravi** - specifična upravna sredstva za rad su materijalna sredstva kojim se služe upravne organizacije u procesu upravljanja i to bez obzira na vanjski cilj svoje djelatnosti:
 - a) upravne zgrade,
 - b) namještaj i pribor,
 - c) strojevi za pisanje i umnožavanje,
 - d) uređaju za prijenos i vezu,
 - e) računski i knjigovodstveni strojevi,
 - f) uređaju za sortiranje i klasifikaciju,
 - g) uređaji za evidenciju i dokumentaciju,
 - h) knjižnice,
 - i) vizualna pomoćna sredstva
- upravna sredstva za rad prolaze kroz **proces racionalizacije** - sve potpunije prilagođavanje pojedinog sredstva svrsi koja se njime želi postići
- upravni poslovi prolaze kroz **proces mehanizacije** - ljudsku radnu snagu sve više zamjenjuju strojevi
- mehanizacija zahvaća naročito djelatnosti koje se sastoje u rukovanju podacima – u svih 5 faza:
 - prikupljanje
 - prenošenje
 - klasifikacija
 - analiza
 - bilježenje podataka
- proces mehanizacije polazi od ručne obrade i razvija se preko jednostavne mašinske obrade prema automatizaciji pojedinog ili skupa radnih procesa

PREDVIĐANJE U UPRAVI – PLANIRANJE

- **predviđanje ciljeva** upravne djelatnosti i načina njihova ostvarenja – jedno od osnovnih obilježja uprave kao djelatnosti u suvremenim upravnim organizacijama
- **planiranje** je stalan proces svjesnog predviđanja, odabira i razrade ciljeva i metoda rada, kao i prethodnog utvrđivanja kriterija za nadzor i ocjenjivanje rezultata
 - kao **konkretno utvrđivanje ciljeva** – usko povezano s interesnim odlukama i normama koje reguliraju upravljanje (*interesni momenti*)
 - kao **skup metoda racionalnog predviđanja i raspoređivanja** – jedan od najdinamičnijih sektora tehničkog odlučivanja u modernoj upravi (*tehnički momenti*)
- planiranje je aktivnost u kojoj se isprepliću tehnički i interesni momenti
- predviđanje, tj. planiranje kao samostalnu sustavnu djelatnost u upravnoj organizaciji dijelimo:
 - A. po stupnju:** planiranje programa (težište na okvirnom utvrđivanju ciljeva i načina ostvarenja) i planiranje rada (težište na detaljnom predviđanju pojedinih radnih postupaka)
 - B. po području:** ekonomsko, urbanističko, financijsko, planiranje društvenih službi, planiranje unutarnjih funkcija
 - C. po vremenu:** kratkoročno, dugoročno
 - D. po organizacijskom obliku:** centralno, decentralizirano
- planiranje programa djelatnosti upravne organizacije **obuhvaća:**
 - a) **odabir općih ciljeva** – odlučivanje za područja i pravce djelatnosti koji u određenom razdoblju predstavljaju maksimalan društveni interes
 - b) **utvrđivanje postojeće situacije** – mjerenje raspoloživim metodama istraživanja, razlike između sadašnjeg stanja i onog koje je postavljeno kao cilj

- c) **razrada ciljeva u konkretne zadatke** – fiksiranje poslova upravne organizacije koji trebaju dovesti do cilja
 - d) **određivanje sredstava** – uspoređivanje postavljenih ciljeva i poslova s raspoloživim izvorima (ljudima i materijalnim sredstvima) potrebnim za ostvarivanje i izvođenje zaključaka na temelju te usporedbe
 - e) **utvrđivanje općih uvjeta djelovanja tj. utvrđivanje:**
 - prioriteta između različitih poslova
 - sadržaja i načina zaštite društvenih vrijednosti koje su okvir za svaku upravnu akciju (npr. prava građana)
 - metoda rada kako bi se postavljeni ciljevi ostvarili što ekonomičnije
 - f) **postavljanje mjerila za nadzor rezultata** – standardi pomoću kojih će se u svakoj fazi moći što objektivnije prosuditi kvantiteta, kvaliteta i ekonomičnost obavljenog posla
- planiranje programa u upravi mora uzeti u obzir i postojeći upravni sustav s određenim svojstvima i mogućnostima koje predstavljaju granicu pri odabiru ciljeva i sredstava

⇒ **organizacija upravnog planiranja**

- utvrđivanje općih ciljeva i odobravanje sredstava za rad je načelno zadatak društvenih mehanizama kroz koje se izražavaju prevladavajući interesi u društvu: posredno (predstavnička tijela), neposredno (skupovi građana)
- razrada općeg plana na konkretne zadatke i utvrđivanje uvjeta izvršenja i postavljanje mjerila za nadzor rezultata je zadatak ljudi na čelu upravne organizacije
- ako pojedine operacije tijekom planiranja predstavljaju složenije tehničke postupke, mogu se povjeriti specijaliziranim organizacijskim jedinicama ili upravnim organizacijama (istraživanja, statistika, ekonomske analize)
- odabir najopćenitijih ciljeva pojedinog sustava upravljanja je **stvar političke odluke**
- pretvaranje tih ciljeva u zadatke tj. nizove namjeravanih djelatnosti je **predmet upravnog planiranja u užem smislu**
- zbog razvoja diferencijacije i tehnizacije uprave ta se dva tradicionalno odvojena aspekta planiranja sve više povezuju u cjelovit **kompleks planiranja u širem smislu**

⇒ **planiranje tijeka rada**

- predviđanje odvijanja pojedinih radnih operacija i njihovo međusobno povezivanje kako bi se postigli najbolji rezultati u pogledu kvalitete, brzine i ekonomičnosti obavljanja cijelog posla
- razlikuje se od planiranja programa uglavnom po **kvantitativnim čimbenicima**:
 - a) **planiranje programa** – težište na pitanju cilja i sadržaja (što treba raditi)
 - b) **planiranje tijeka rada** – težište na pitanju načina, metode (kako treba raditi)
- u sklopu tehničkih okolnosti, planiranje tijeka rada obuhvaća:
 - a) prikupljanje potrebnih podataka
 - b) analizu radnih operacija
 - c) raspored rada na radna mjesta
 - d) utvrđivanje redoslijeda radnih operacija
- kod planiranja tijeka rada treba uzeti u obzir da planirati znači izabrati i utvrditi jednu od brojnih mogućnosti čime se smanjuje funkcionalna elastičnost planirane djelatnosti i mogućnost nositelja da se prilagode neočekivanim događajima tijekom akcije (zato optimalni rezultat nije istovjetan u maximumu planiranja) – onima koji rade treba ostaviti određenu slobodu kako bi svoje ponašanje prilagodili reakciji okoline

VOĐENJE U UPRAVI

- funkcije vodstva na svim razinama u upravi - pokretanje, usmjeravanje i povezivanje djelatnosti više pojedinaca na temelju ovlasti, a uz odgovornost za cjelokupni rezultat
- metode vođenja mijenjaju se usporedno s promjenom načina postizanja kohezije u upravnim organizacijama, i načina donošenja odluka tijekom upravljanja
- **kohezija** u upravnim organizacijama počiva na suprotnosti između:

- a) vlasti – mogućnost nositelja pojedinih organizacijskih uloga da provedu neke svoje odluke u upravnim organizacijama i bez obzira na volju drugih
 - b) autoriteta – odnos u kojem nositelj jedne organizacijske uloge prihvaća svjesno i dobrovoljno odluke nositelja druge organizacijske uloge tj. prihvaća pravilo, a donositelj mu nije poznat
- omjer tih elemenata nije isti u svim upravnim organizacijama i nije uvijek stalan – mijenja se prema vrsti posla kojeg obavlja upravna organizacija i s vremenom se smanjuje element vlasti, a povećava autoritet
- **odlučivanje**
 - ⇒ metode vođenja polaze u početku od pretpostavke pasivnosti službenika koji je stimuliran nagradama i kaznama, na njega utječe psihološkim mehanizmima, a pri tome njegova svijest nije od osobite važnosti
 - ⇒ s vremenom se razvija shvaćanje da službenik jedino kao aktivni subjekt može biti jamac uspjeha u složenim i tehničiranim upravnim organizacijama pa se težište premješta na lojalnost službenika organizaciji, na njegovo suodlučivanje u politici upravne organizacije *lex artis*
- funkcija vodstva u upravnim organizacijama postupno gubi atribute vlasti koja bi joj služila za donošenje jednostranih interesnih odluka i kvaliteta tehničkog odlučivanja sve više ovisi o primjeni racionalnih i formaliziranih metoda, a sve manje o intuitivnom talentu i dugotrajnom iskustvu
- težište funkcije vodstva prelazi s odlučivanja na odnose među ljudima, a funkcija vodstva znači olakšavanje i omogućavanje stalnog procesa integracije pojedinaca u radne skupine i više integracijske sklopove
- nositelji funkcije vodstva postaju središnje osobe u skupini
- povezuju na temelju autoriteta koje im daje demokratska suglasnost članova i autoriteta koji proizlazi iz tehničke nužnosti njihove funkcije
- time se u daljnjem razvoju otvara perspektiva za kolektivizaciju interesne funkcije vodstva (preuzet će ju radna zajednica kao funkciju svog kolektivnog odlučivanja i djelovanja) i socijalizaciju njihovih tehničkih funkcija – davanje inicijative, usmjeravanje, koordinacija (obavljat će pojedinac koji je po svom znanju i specijalizaciji najbliži trenutnom zadatku)
- ⇒ **poslovi vodstva**
- odnosi unutar organizacije:
 - A. s obzirom na posao:**
 - a) davanje inicijative za preuzimanje i razradu zadataka
 - b) pokretanje procesa zajedničkog rada
 - c) donošenje tehničkih odluka - obavljanje potrebnih izbora za koje je ovlašten
 - d) inovacija – uvođenje novih sadržaja i metoda u rad i preuzimanje odgovornosti za novo
 - e) nadzor rada i rezultata rada u upravnim organizacijama kad je potrebno nadopuniti redovan sustav nadzora
 - B. s obzirom na osobe:**
 - a) donošenje formalnih personalnih odluka kad je na to ovlašten
 - b) poduzimanje mjera za optimalnu radnu atmosferu
 - c) pomaganje ljudima u proširivanju znanja, razvijanju radnih sposobnosti, itd.
- odnosi između organizacija:
 - a) upoznavanje općenitijih centara s rezultatima rada i prenošenje primljenih uputa na upravne organizacije
 - b) uspostava i održanje trajnog kontakta i suradnje s drugim organizacijama u sustavu
 - c) održavanje kontakta s predstavničkim tijelima i drugim političkim tijelima kojima je upravna organizacija odgovorna i olakšavanje funkcioniranja političkog nadzora nad upravnim organizacijama
 - d) ostvarivanje načela javnosti u radu upravnih organizacija odgovarajućim mjerama
- **faze** popunjavanja upravne organizacije rukovodećim osobljem:
 1. **analiza konkretnih potreba upravne organizacije** – u pogledu vodećeg osoblja tijekom određenog vremenskog perioda i specifičnih osobina koje iziskuje određena vodeća funkcija

2. **sustavno promatranje, ocjenjivanje i klasificiranje službenika** – sa stajališta njihove prikladnosti ili razvojnih mogućnosti prema pojedinim vodećim funkcijama
3. **rad na usavršavanju eventualnih kandidata za pojedine vodeće funkcije** – u 2 smjera:
 - a) razvijanje i poticanje svojstava koja se pokazuju kao prednost za određenu funkciju vodstva
 - b) suzbijanje i ispravljanje nedostataka koji smetaju inače prikladnom kandidatu
4. **uspostava i vođenje kadrovskog plana** – na pregledan i dokumentiran način čini podlogu za donošenje odluka o postavljanju vodećeg sloja

KOMUNIKACIJE U UPRAVI

- ukupnost sredstava i metoda kojima se prenose informacije radi utjecanja na ponašanje ljudi u njihovim organizacijskim ulogama
- obavijest ili informacija je na određeni način poredan niz signala koji se mogu prenositi preko veza tako da na osnovi utvrđenog sustava kodifikacije svaki signal ili skup signala zamjenjuje određeni sadržaj
- **komunikacijski sustav** - relativno trajne strukture povezanosti ljudi i sredstava u procesu razmjene informacija u upravnoj organizaciji te između organizacije i okoline
- komunikacijski kanali uglavnom se poklapaju s organizacijskim vezama formalne i neformalne organizacijske strukture – može se govoriti o 2 različita aspekta organizacije
- praktična razlika između komunikacijske mreže i organizacijske strukture:
 - a) **organizacijska struktura** je relativno trajan sustav diobe rada i međusobnog povezivanja podijeljenih radnih operacija
 - radna mjesta tj. organizacijske uloge su relativno trajno određene i težište je na centrima, organizacijskim ulogama, a veze su u drugom planu
 - b) **komunikacijska mreža** je neposrednije povezana sa samom akcijom
 - mijenja se ovisno o situaciji
 - ako i ide istim putem kao organizacijska struktura, nikad ne obuhvaća sve i težište je na vezama, a centri samo kao adresati ili inicijatori informacija
- **bitni elementi** komunikacijskog sustava:
 - a) **davatelj (inicijator)** – pojedinac/skupina unutar/izvan upravne organizacije koji daje informaciju da bi potaknuo reakciju
 - b) **primatelj (adresat)** – pojedinac/skupina unutar/izvan upravne organizacije na čije se ponašanje želi utjecati
 - c) **sadržaj informacija** – značenje koje davatelj želi priopćiti primatelju
 - d) **sredstva komunikacije** – fizički medij pomoću kojeg se poruka prenosi
 - e) **tok komunikacije** - krug svih osoba preko kojih prelazi informacija
- upravna organizacija predstavlja mrežu centara odlučivanja međusobno spojenih vezama - potrebno je: osigurati stalan, nesmetan, ekonomičan, primjeren tijek informacija preko upravne organizacije i njenih glavnih vanjskih kontakata, političkih tijela i građana – to vrijedi i za nadzor i za planiranje
- **idealni ciljevi** komunikacijskog sustava u upravi:
 1. **djelovati selektivno** – propuštati informacije koje su za organizaciju bitne i samo one koje može iskoristiti
 - odabir informacija koje su bitne za obavljanje vanjskog zadatka i za održavanje unutarnjih funkcija
 - ideal nije prenošenje što više informacija – broj informacija raste s opsegom i diferenciranošću upravne organizacije
 2. **spriječiti da se informacija iskrivi**, tj. da izgubi na sadržaju i ispraviti (ponavljanje i provjeravanje)
 - moguća iskrivljenja – razlozi:
 - a) preopterećenost informacijama
 - b) teškoće u vezi
 - c) nedostaci u sredstvima i tijeku
 3. **stvaranje zaliha informacija** – za ispitivanje elemenata strukture i funkcioniranja upravne organizacije i mijenjanje služe adaptaciji na kratki rok i dugoročnom planiranju i inovaciji

- **kvaliteta komunikacijskog sustava** prosuđuje se po slijedećim čimbenicima:
 1. **selektivnost** – osigurati max potrebnih informacija, a izbjeći preopterećenost
 2. **otpornost** prema iskrivljavanju i brzina u ispravljanju iskrivljenih informacija
 3. **mjera utjecaja** obavijesti na ponašanje primatelja
 4. **ekonomičnost** sredstava i toka komunikacije – što manji troškovi po jedinici prenesenog sadržaja

SASTANAK

- zajednički misaoni rad više ljudi radi postizanja nekog neposrednog cilja
- sve važnije sredstvo komunikacije tijekom razvoja uprave prema smanjenju prinude i nastajanja oblika nedržavnog upravljanja vrste:
 1. **s obzirom na svrhu**: informativni, odlučujući
 2. **s obzirom na organizaciju sastanka**: monocentrički (poglaviti utjecaj voditelja sastanka), policentrički (prevladava uloga kolektiva sudionika)
 3. **s obzirom na način rada**: formalni (propisane formalnosti), neformalni (bez propisanih formalnosti)
- **problemi** sastanka:
 - a) **psihološki** –javljaju se u neposrednom kontaktu ljudi: tipske i specijalne osobine sudionika, trenutno stanje sudionika koje utječe na rad, stajališta sudionika kao relativno trajne dispozicije reagiranja, mehanizam motivacije, pogreške u mišljenju i diskutiranju, napetost i sukobi između sudionika, odnos prema zaključcima i njihovom provođenju
 - b) **tehnički** – u vezi s maksimalnim iskorištenjem radnog vremena sudionika na sastanku

- **priprema** sastanka se sastoji od:
 - a) **pripremni radnji voditelja sastanka:**
 - odrediti cilj sastanka
 - prikupiti podatke
 - utvrditi glavna pitanja i potpitanja
 - odrediti način obrade
 - priprema uvodne izjave
 - izrada formalnog prijedloga dnevnog reda
 - b) **tehničkih priprema:**
 - poziv, prilozi i materijali uz poziv
 - prostorije
 - namještaj
 - pomagala
 - zapisnik
- **faze vođenja sastanka:**
 1. uvodni dio (otvaranje, uvodna izjava voditelja, provjeravanje formalnosti)
 2. iznošenje činjenica
 3. diskusija
 4. donošenje zaključka

AUTOMATSKA (ELEKTRONSKA) OBRADA PODATAKA – AOP/EOP

- rukovanje informacijama pomoću sustava strojeva čije je središte elektronsko računalo
- **AOP/EOP u širem smislu** znači:
 1. izrada programa akcije pribavljanja, obrade i korištenja informacija
 2. prikupljanje podataka
 3. unos podataka u strojni sustav
 4. obrada podataka
 5. izlaz rezultata obrade
- **strojni sustav** se sastoji od:
 - a) ulaznih elemenata
 - b) centra za obradu (skladište podataka, računalo koje izvodi operacije uspoređivanja i računanja, upravljač koji upravlja operacijama prema unesenom programu)
 - c) izlaznih elemenata (ekran, štampač)
- **ciljevi aop/eop:**
 1. **povećanje ekonomičnosti i efikasnosti** rukovanja informacijama u upravi što se postiže automatizacijom kojom se štedi osoblje i vrijeme
 2. **omogućiti svladavanje zadataka** kojima se ranije nije moglo pristupiti, npr. kod planiranja ili uspoređivanja brojnih složenih alternativa pri odlučivanju
- **područja primjene AOP-a** - poslovi koji se sastoje od brojnih, mahom rutinskih operacija i složene analize kod kojih je potrebno uzeti u obzir istodobno velik broj podataka
- organizacija AOP u sklopu upravnog sustava – proteže se na sve razine teritorijalnog upravljanja (c-reg-lok)
- sustav strojeva je obično koncentriran u posebnim računskim centrima izdvojenim iz strukture redovne uprave i djelomično autonomnima, a ti su centri povezani s upravnom organizacijom **tehnički** (terminalima) i **upravno** unutar teritorijalnih jedinica državnog upravljanja osniva se niz tijela za koordinaciju poslova AOP i za pravni i politički nadzor nad računskim centrima
- **poseban zadatak** u vezi sa sustavom AOP:
 - a) osiguranje podataka od gubitka, oštećenja i zlouporabe,
 - b) zaštita prava građana, udruženja i organizacija na koje se podaci odnose od neopravdanog zadiranja javnog informacijskog sistema u njihovu zaštićenu sferu
- uglavnom se za to osnivaju posebna tijela tj. funkcionari pri političkom vodstvu države /teritorijalne jedinice
- **posljedice uvođenja AOPu javnoj upravi:**

- a) **veća djelotvornost** upravnog poslovanja, iako ne uvijek i ekonomičnosti
- b) **veća količina informacija** kojima uprava raspolaže i koje može upotrijebiti
- c) **određeni stupanj neelastičnosti** uslijed cijene mijenjanja složenih programa strojne obrade
- d) **određena tendencija prema koncentraciji**, vertikalno i horizontalno, radi velikog kapaciteta strojeva koje treba do kraja iskoristiti – ta koncentracija nije u suprotnosti s mogućnošću decentralizacije odlučivanja na temelju koncentrirano obrađenih informacija
- e) **potreba za novim specijalizacijama osoblja, ali i tendencija prema diferencijaciji** na višu kategoriju (izrađuje programe) i nižu kategoriju (unos podataka)
- f) **ubrzanje usluga** i drugih transakcija uprave i građana, ali i **manja mogućnost individualizacije** u postupanju – građani mogu očekivati više informacija od uprave, ali su ujedno suočeni s jačom upravom

POSTUPCI U UPRAVI

- postupak - način rada kod kojeg je propisano ili uobičajeno da se određene radne operacije obavljaju na jednak način u svim istovrsnim slučajevima
- podjela:
 - a) **stručni i upravni** - prema tome da li standardizacija proizlazi iz pravila svojstvenih stručnoj djelatnosti ili iz pravila koja se odnose na upravne funkcije
 - b) **formalno i neformalno utvrđeni** - da li je standardizacija izvršena pravnim propisima ili proizlazi iz nepisanog običaja
 - c) **javni i interni** - da li građani imaju pravo pozvati se na određene propise u kontaktu s upravnom organizacijom ili ne
- **svrha**: da se poveća efikasnost rada u upravnoj organizaciji, zaštita društveno važnih interesa

NADZOR U UPRAVI

- **nadzor** - uspoređivanje stvarne djelatnosti upravne organizacije tj. rezultata sa onima koji su očekivani na temelju unaprijed utvrđenih kriterija
- može biti:
 - a) **nadzor rada i rezultat rada**
 - b) **nadzor sadržaja i ekonomičnosti**
 - c) **opći / specijalni nadzor**
 - d) **unutarnji / vanjski nadzor**
 - e) **prethodni / naknadni nadzor**
 - f) **nadzor akata / rada**
 - g) **nadzor zakonitosti /svrsishodnosti**
- **pokazatelj kvalitete** sustava nadzora: pravodobnost nadzora, ekonomičnost nadzora, obuhvat nadzora, uravnoteženost nadzora
- opseg nadzorne djelatnosti ovisi o veličini organizacije odnosno sustava
- kad opseg nadzora prijeđe određenu granicu, trebat će nadzor povjeriti posebnim organizacijskim jedinicama – **nadzornim organizacijama**
- posebni cilj nadzora je stalno usavršavanje rada upravnih organizacija u kojima se nadzor provodi