

22

**UPRAVNA  
ZNANOST**

# UVODNA PITANJA

## ZNAČENJE UPRAVE U SUVREMENOM DRUŠTVU

UPRAVA U SUVREMENOM DRUŠTVU – postaje sve važnijom pojavom .

Tijekom 20. stoljeća u srednjerazvijenim i visokorazvijenim zemljama rasla je 10 do 20 puta brže od stanovništva tako da se na osnovi dosadašnjeg iskustva smatra da je razvoj upravnog sustava preduvjet općeg ekonomsko- društvenog rasta jer uprava je prijeko potreban instrument za regulaciju privrednih i drugih društvenih procesa.

UPRAVA – je središnji pojam nauke o upravi , te ima više značenja od kojih su 2 osnovna:

1. uprava kao skup upravnih organizacija – organizacijska definicija uprave
2. uprava kao djelatnost – funkcionalna definicija

Prema drugim kriterijima navedene definicije pripadaju u:

1. formalne i sadržajne definicije
2. pozitivne i negativne itd.

Uprava- kao povijesna pojava je dio društvenog i političkog poretka pojedine zemlje

UPRAVNA ORGANIZACIJA – ja takva organizacija u kojoj ljudi kao svoje stalno zanimanje obavljaju društvene poslove na temelju trajne podjele dužnosti i ovlasti.

Obilježja upravnih organizacija su:

1. društveni karakter poslova
2. trajna podjela dužnosti i ovlasti
3. profesionalizam
4. kontinuitet

**1. Društveni poslovi** – su poslovi što određena zajednica odnosno odlučujuća skupina u toj zajednici , u određeno doba, smatra da treba obavljati , a ne obavlja ih pojedinac svaki za sebe.

Ovo obilježje se mijenja po svom sadržaju tijekom društvenog razvoja , svako će vrijeme druge poslove smatrati društvenima. Određeni posao obično postaje društven kad ga pojedinac , svaki za sebe, ne može uopće ili ne može tako dobro obavljati.

**2. Trajna podjela dužnosti i ovlasti** – znači takve odnose među ljudima u organizaciji u kojima su radni zadatci svakog pojedinca u isti mah njegove dužnosti i sadrže u sebi određene ovlasti.

**3. Profesionalizam** – pojedinci koji rade u upravnoj organizaciji većinom su profesionalci tj. rade za plaću koja je temelj njihove materijalne egzistencije .Oni u poslu u upravi posvećuju pretežni dio svog radnog vremena i za taj posao se na neki način posebno obrazuju.

UPRAVLJANJE – je kontinuirana djelatnost povezivanja više ljudi u akciji na obavljanje 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 djelatnosti upravljanja jesu:

1. Transmisijski karakter
2. dinamičnost
3. dvojaki karakter pravila koje je reguliraju
4. kontinuitet

5.

**1. Transmisijski karakter upravljanja** – znači da se upravljanje pojavljuje kao posrednik, transmisija, između postavljenih ciljeva i njihova ostvarenja.

Cilj je postavljen političkom odlukom a ostvaruje se akcijom ljudi. U toj akciji razlikujemo dvije djelatnosti:

a) obavljanje stručnih i izvršnih poslova kojima se neposredno postiže postavljenja svrha

b) povezivanje svih tih neposredno izvršnih i stručnih poslova u jednu cjelinu planiranjem, usmjeravanjem, arbitriranjem, kontrolom, ocjenjivanjem idr.

Tu drugu vrstu djelatnosti zovemo upravljanje i ona je pretpostavka ostvarenja svakog cilja koji traži kolektivni rad. Predmet upravljanja je akcija kojom ljudi neposredno ostvaruju svoje vanjske društvene ciljeve pojedine organizacije, ustanove ili upravnog pothvata.

**2. Dinamičnost** – proizlazi odatle što je predmet upravljanja zajednički rad: upravljanje povezuje taj rad i njegove nositelje, ljude koji ga obavljaju, povezuje ih da rade, dok su akciji. Akcija se nijednog trenutka ne zaustavlja, posao se ne prekida da bi se lakše koordiniralo, već upravljanje prilagođava svoje metode i instrumente dinamici djelatnosti koju kordinira.

### **3. Dvojaki karakter pravila koje reguliraju**

Djelatnost upravljanja regulirana je :

a) Tehničkim pravilima – o tome kakvi se ciljevi mogu postići i kojim sredstvima.

Tehnička pravila proizlaze iz djelatnosti same iz njezina stručnog karaktera

b) Interesnim normama – o tome kojim interesima treba služiti osnovna djelatnost kojom se upravlja odnosno koje interese u samom upravljanju treba poštovati.

Interesne norme naprotiv vrijeđe zbog toga što ih izrijeком donijeli oni koji su u određenom društvenom uređenju ovlaštene da rješavaju interesna pitanja, da odrede u čiju će koristiti neka djelatnost, koji interesi imaju prednost.

Interesne norme i način njihova donošenja mijenjaju se tijekom razvoja u dva pravca:

- sve većem broju interesenata omogućeno je da utječe na sadržaj interesnih normi tako da one sve više odražavaju općenite interese,

- zbog sve veće razgranatosti i složenosti upravljanja u velikim sustavima interesne se norme isprepleću s tehničkim.

### **4. Kontinuitet upravljanja**- proizlazi iz dvaju čimbenika:

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.

**PREDMET NAUKE O UPRAVI** – je ispitivanje društvenih pojava u vezi s upravnim organizacijama i djelatnošću upravljanja.

**GRADA NAUKE O UPRAVI** – su ponajprije upravne organizacije a zatim i druge društvene institucije u vezi s njenim predmetom ( to su prije svega različita tijela za donošenje političkih i drugih društvenih odluka koje su okvir za djelovanje upravnih organizacija).

**METODE NAUKE O UPRAVI** – općenito se bitno ne razlikuje od društvenih empirijskih znanosti: opis klasifikacija grade na kojoj se stalno provjeravaju pretpostavke o pravilnostima i pojavama.

Znanstveno se istraživanje sastoji u tome da se prvotne pretpostavke ispituju na temelju prikupljenih činjenica i da se ispravljaju, upotpunjuju i usavršavaju.

**ZNANOST O UPRAVI** – ispituje i utvrđuje pravilnosti:

1. o strukturi i djelovanju upravnih organizacija u pojedinoj društvenoj zajednici

2. u ponašanju ljudi naspram upravnih organizacija

## IZVORI

**IZVORI** – su sve ono što omogućuje uvid u strukturu i funkcioniranje upravnih organizacija i njihovu ulogu u društvu u ponašanje ljudi u njima i prema njima.

**Izvori su:**

1. povijesni dokumenti
2. statički podatci
3. pravni propisi
4. arhivski materijali ~~pojedinih ili ustanova~~
5. izvještaji o organizaciji i njenom radu
6. organizacijske sheme , grafikoni postupaka
7. ankete, intervjui , upitnici
8. upravni slučaj ( prikaz događaja koji predstavljaju odluku ili su doveli do odluke , odnosno skupine povezanih odluka upravnih službenika ili skupine upravnih službenika)

**Nauka o upravi** – je empirijska društvena disciplina i kao takva disciplina sistematiziranog iskustva u svezi s činjenicom postojanja upravnih organizacija u društvu i s društvenom djelatnošću upravljanja.

## RAZVOJ PROUČAVANJA UPRAVE

**UPRAVNA NAUKA ODNOSNO NAUKA O UPRAVI** – značila bi ukupnost proučavanja iz sistematiziranog iskustva upravljanja i upravnih organizacija radi njihove neposredne praktične primjene .A upravna znanost odnosi se više na metafunkcionalne teorije na tom području ili na sustav teorijskih pretpostavki o zakonitostima ponašanja ljudi u upravi ~~u svezi s upravom.~~

Nauka o upravi kao posebna znanstvena disciplina počinje u Europi zapravo onda kad počinje uprava u pravom smislu riječi tj. sredinom 18.st.

### **PROUČAVANJE UPRAVE UPUĆUJE NA 2 OSNOVNA SMJERA:**

1. početna nauka o upravi opisuje upravne organizacije i upravnu djelatnost prvobitno u namjeri da takvo sistematizirano iskustvo posluži onima koji trebaju sami sudjelovati u upravi
2. s druge strane proučavanje uprave polazi od uprave kao cjeline , od mjesta upravnih organizacija u mehanizmu vlasti u državi i zajednici uopće a rješenja se tih političkih problema upravljanja traže na filozofskospekulativnom planu( legitimirati vladarevu vlast)

**Spajanje filozofskog i opisnog smjera** - nauke o upravi u jedan veliki sustav povezano je s djelom Lorenza von Steina.

**Preteča nauke o upravi je nauka policiji** – cilj joj je usavršavanje ljudi djelovanjem državne uprave , a upravu shvaćaju kao jedinstvo političkih i tehničkih elemenata : vladar i njegov aparat.

**Nakon toga nastaje proces** - diferencijacije na upravnopravni i upravnotehnički smjer. Najprije je počela posebna obrada aspekata uprave koji su u danoj društvenopolitičkoj situaciji bili osobito aktualni ( shvaćanje o diobi vlasti i načelu legaliteta uprave).

Tako je na europskom kontinentu počelo prevladavati zanimanje za vezanje i regulaciju uprave pravnim propisima a time i nauka upravnog prava.

**Industrijalizacija i urbanizacija pojava nacionalnih država** – doveli su da proučavanje uprave prebaci zanimanje na zadatke praktičnog organiziranja i djelovanja sve razvedenijeg upravnog sustava javnih službi i socijalne države.

U vezi s sličnim nastojanjima razvio se **upravnotehnički smjer**- koji se prvenstveno zanima za pitanja kako izgraditi upravne organizacije i kako usmjeriti njihovo djelovanje da bi se postigao najveći učinak po uloženoj jedinici sredstava.

Proces diferencijacije tekao je i dalje u 2 glavna smjera:

**1. daljnja specijalizacija upravnog prava i upravne tehnike** - koji se počinju dijeliti na pojedine pravne ili tehničke discipline.

**2. posebne discipline** – koje ne polaze od klasične nauke o upravi već od drugih nauka i proučavajući pojedine aspekte uprave primjenjuju metode i rezultate disciplina od kojih su pošle( npr: sociologija).

Ta dva puta se susreću i isprepleću u nekim novim disciplinama.

**Proučavanje uprave u Hrvatskoj u razdoblju nakon drugog sv.rata najprije u okviru bivše Jugoslavije , polazilo se od triju polazišta:**

1. od analize političke uloge uprave i procesa upravljanja
2. od konkretnih potreba organiziranja i djelovanja novog upravnog aparata
3. od tradicionalnog pravnog smjera u proučavanju uprave.

## SUSTAV PROUČAVANJA UPRAVE

**KLASIFIKACIJA NAUKE O UPRAVI** – nadovezuje se na podjelu znanosti na dva kriterija:

### **1. Prirodne i društvene znanosti**

**Prirodne znanosti** – se bave prirodnim pojavama

**Društvene znanosti** – se bave pojavama u društvu odnosima među ljudima

### **2. Empirijske i normativne znanosti**

**Empirijske znanosti** – ispituju objektivne pojave u društvu ili prirodi , one prikupljaju materijal o tim pojavama na osnovu iskustva.

**Normativne znanosti** – se bave unutarnjom čvrstoćom sustava pravila, mormi njihovom međusobnom vezom i logičkim izvođenjem posljedica koje slijede iz osnovnih postavki sustava.

**Razlika između prirodnih i društvenih znanosti** – osniva se na podjeli područja.

**Razlika između empirijskih i normativnih znanosti** – je u razlici u cilju i metodi.

**Predmet upravne nauke** – je uloga upravnih organizacija u društvu i ponašanje ljudi u tim organizacijama i prema njima.

*Ubaciti str.61*

**PROGRAM NAUKE O UPRAVI** – kao nastavnog i znanstvenog predmeta ovisi o 3 glavna čimbenika.

1. o predmetu ove discipline
2. o razgraničenju sa susjednim disciplinama
3. o praktičnom razgraničenju s dr nastavnim predmetima na određenoj nastavnoj ili znanstvenoj ustanovi

## Razvoj uprave

### Imamo dvije faze razvoja uprave

Prva je stvaranje piramide upravnih funkcija i njihovih nositelja koji su međusobno hijerarhijski povezani po principu nadređenosti i podređenosti a na čelu je monarh. Vlast i uprava se ne razlikuju jer čine jedinstvenu cjelinu.

### Druga faza razvoja koja traje do danas

Nositelji političkih vlasti su odvojeni od sustava državne uprave.

(npr. Vlada, ministarstvo)

- državna uprava izdvaja se kao zasebna cjelina. To započinje uvođenjem ideje o diobi vlasti (parlament, uprava i sudstvo). Umjesto političke dominacije monarha parlament kao predstavničko tijelo građana nastoji izražavati sveukupnost ~~političkih~~ interesa raznih skupina građana. <sup>uprave!</sup>

Dioba vlasti i u državi je najvažnija uloga donošenje zakona.

Donošenje i izvršavanje zakona mora biti u interesa <sup>?</sup> različitih osoba.

Vrhovna vlast pripada narodu to znači da narod može smjeniti zakonodavca. Zakonodavna vlast donosi zakone a izvršenje zakona povjerava izvršnoj vlasti. Isti čovjek ne može donositi zakon, izvršavati zakon i kažnjavati zločine ili rješavati sporove.

## UPRAVA U SUSTAVU VLASTI

**Vlast znači takav odnos među ljudima u kojem pojedinci mogu provesti svoju volju bezobzira na volju drugih.**

Dokle kod postoji u društvu ta mogućnost i odnos vlasti je takav. Kada se zna da ovaj odnos <sup>u državi</sup> započinje i slušanje pravom uredili oni koji zapovjedaju onda takav oblik vlasti kod upravljanja unutar državne uprave znači:

- pasivna ovlast jednog pojedinca u upravi da izdaje naređenje drugome, da kontrolira njegov rad i mijenja njegove odluke. <sup>i mogućnost "viteza"</sup>
- Ta se vlast oslanja na disciplinsku odgovornost »nižega» da svojim odlukama određuje i položaj i opstanak «nižega» u organizaciji

Politička vlast Neka vlast postaje u povijesnom razvoju političkom kada raspolaže takvim upravnim aparatom prinude kojemu se na određenom teritoriju nitko ne može suprotstaviti. Uprava je u početku bila počela sa svojom vojnom ulogom., a obavljale su po potrebi i civilne poslove. Policija je održavala postojeću vlast i društveno uređenje prinudnim sredstvima. Sila se primjenjivala prema svim članovima društva unutar države držeći tako ljude na određenom području u trajnoj ovisnosti o sebi.

Trajnost, teritorijalnost i monopol fizičke sile oruđe su koje danas oblikuju političku vlast iz čega proizlazi da je

**Politička vlast je mogućnost da netko provede svoju volju protiv otpora drugih, trajno nad određenim teritorijem, na temelju monopola nad sredstvima političke sile.**

FIZIČKE

## Građani i uprava

Država kao organizacija od samih svojih početaka služila je ciljevima vlasti – dominacije čovjeka nad čovjekom. Jednom je bilo nužnost a drugi put zaštitnik. Bez obzira kako je vlast nastala osnovni način rješavanja konfliktnih situacija je dominacija.

Dominacija je ostvarivanje interesa na štetu pojedinaca bez njegova pristanka odnosno puno prevladavanje jednog interesa nad drugim.

Elementi koji utječu na razvoj odnosno građana i uprave :

- otklanjanje onih interesa koji nisu u skladu s interesima građana
- postupanje po zakonima struke
- razvijanje novih metoda suradnje

### Primjer dominacije ili suradnje

Upr. Org. Može odbiti zahtjev za izdavanje građevinske dozvole na određenom zemljištu. Tu vlas nastupa metodom dominacije.

Ako upravni organ požove građane prije nego je zahtjev odbio i upravu s razlozima zbog čega takve gradnja nije dozvoljena. Tu vlast nastupa po metodi suradnje.

GRAĐANIN- pojam građanin obuhvaća sve one socijalne oblike u kojima se ljudi mogu pojaviti i povezati se ili sukobiti u svojim interesima s državnom upravom.

Suradnja označava odnos uzajamnog djelovanja više subjekata na pitanjima koja su im od interesa.

Rad uprave može biti jedino uspješan ako se nije sukobljava s interesima građana. Tako se interesi građana i pretvaraju u zadatke upravnih organizacija.

Javnost uprave je svjesno nastojanje da se što većem broju građana pruži maksimalan uvid u organizaciju i rad upravnih organizacija i da se onim upravnim organizacijama osigura što veća obavještenost o potrebama mišljenjima i stavovima građana u odnosu na rad uprave.

Institucije javnosti funkcioniranje u upravi su:

#### 1. Elementi javnosti funkcioniranja u upravi

1. javnost sjednica predstavničkih i izvršnih organa
2. budžeti
3. upravni izvještaji?
4. Publikacija propisa

#### 2. Sistematski kontakt građana i uprave:

1. savjetovanje i sastanci
2. stručni savjeti
3. javne diskusije
4. predstavke
5. ankete

3. sredstva javne komunikacije (radio, TV)

Odnos građana na teritorijalnim upravnim sustavom (ovaj se odnos mijenja tijekom povijesti) možemo promatrati kroz četiri strane:

- uprava- građani, gdje su građani podanici
- uprava – građanin, gdje su građani nositelji vlasti
- uprava građani, gdje su građani korisnici nositelji opće potebnih službi
- uprava- građani kao suradnici uprave

#### UZROCI STANJA

Razne suprotnosti u društvenim odnosima dovelo je do nastanka s <sup>centralne ili amicne</sup> uprave. Reakcija građana na to bila su još više negativna pa su građani organizirali ideje tzv. pravne države. Sredstva pravne zaštite.

## Normativna strana odnosa građana i uprave

Tri su osnovne ideje koje čine okvir pravnog reguliranja odnosa između uprave i građana. To su: 1. demokratizacija odnosno stvaranje pravne države

2. Slobode i prava građana
3. Primjena načela zakonitosti.

Pravni odnosi reguliranja odnosa između građana i uprave čine odredbe Ustava RH.

Zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a propisi sa ustavom i zakonom

Svatko je dužan držati se Ustava i zakona i poštovati pravni poredak RH.

Pojedinačni akti državne uprave i tijela koje imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni u zakonu? *ustavu*

- zajamčuje se sudski nadzor zakonitosti
- pravo na žalbu- načelo nepogrešivosti uprave

## Stanje naše prakse

Prvi primjer teškoća i nesporazuma u odnosima između uprave i građana proizlazi iz zahtjeva upravnih organa da građani moraju u mnogim slučajevima *pridržati*? najrazličitije i bezbrojna uvjerenja i potvrde za ostvarenje svojih prava i interesa.

Po zakonu o sustavu državne uprave određuje da u rješavanju u upravnim stvarima ne smije se zahtijevati od *stvarnala* da u postupku pribavljanja uvjerenja i činjenica o kojima tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne uprave i samouprave ili pravne osobe koje imaju javne ovlasti vode službeničke očevidnike. Takva uvjerenja moraju se pribaviti po službenoj dužnosti.

Uprava odnos može *kadikamo* brže, lakše, jeftinije,

prikupiti dokaze od

*SAD*

~~pravom građana~~

*\*  
UPRAVA*

Novo se trebalo pridržavati unaprijed propisanog postupka.

U njoj trebaju raditi stručnjaci, a sve u odnosima između uprave i građana mora biti propisano zakonom. To je u stvari otpor prema ciljevima i interesu građana. *VLASTI I UPAVE KAK NISU CILJEVI UPRAVE I INTERESI GRAĐANA.*

## Primjeri SAD

Razvitkom država mijenja se situacija o tome kakvi bi trebali biti odnosi između uprave i građana.

Mišljenje je izraženo kroz tri zahtjeva

1. da uprava postoji zbog građana
2. građani su počeli pokazivati interes za probleme i teškoće s kojima se uprava bavi.
3. briga za odnose građana i uprave postala je popularna tema o kojoj se počelo pisati.

To je bio početak proučavanja jedne skupine odnosa između građana i uprave koja su dobili naziv «Public relations» - javni odnosi- skripta

## Odnos uprave kao vlasti prema građanima

Public relatins bio je cilj ostvarenje socijalnog mira, *poni* društvenih *stupnjevitosti* *SU P R O T A O S I I*

Stvarati dobre odnose znači djelovati u smanjenju konflikata

Postoje dva načina kojima se može dijelovati na nastajanje tih odnosa;

1. dokidanje metoda dominacije i uvođenje novih oblika *op* *organizacije*
2. *KAD PO TAGU. STRUKE I RAZUJAME metode* *razu*

Vlast i javna služba – uprava u samom početku je bila dio države. Uprava se izuzetno po sadržaju ciljeva kojima služi vlasti i brojnosti zadataka koje u društvu obavlja

- po načinu i metodama kojima se služi u ostvarivanju svojih ciljeva i zadataka
- po stupnju homogenosti i povezanosti upravnog sustava.

Državna uprava ostvaruje 4 osnovna zadatka:

Vlast, javna služba- nastavak iza 1,2,3,4.

Uprava je u samom početku bila dio države.

Njezin je osnovni zadatak osigurati vlast vladara od mogućih napada i pobuna unutar države ali i izvana koji bi došli od drugih vladara i država.

Ovakvu vlast srušili su stvorene opozicije nastalih slojeva građanstva: obrtnika, trgovaca, poduzetnika, bankara i dr.

Pobjeda je zamjenila vrhovnu vlast monarha vlašću izabranog predstavništva građanstva, državna uprava se veže pravnim propisima koje donosi predstavničko tijelo, državna se vlast podjelila na zakonodavnu, sudsku i upravnu.

Sve veći krug pravnih poslova koji su u stalnom porastu na sebe preuzima država i preuzela je odgovornost za materijalnu i socijalnu odgovornost stanovnika. Takvi poslovi traže golemu početna materijalna sredstva ljudi kao međusobno organizirani ili kao pojedinci ne mogu stalno i kvalitetno obavljati tako važne poslove za napredak društva i obavljanje takvih zadataka od strane pojedinca kao privatnika stvaralo bi monopol, a od nekih se ne može očekivati dobit. To su javni radovi, rudnici, solane, radionice oružja, obrazobne institucije, održavanje prometnica, izgradnja, opskrba radom strojem, čistoća, informacijske službe, statistika, meteorologija.

## ZNAČAJKE POLITIČKIH SUSTAVA 19. I 20. STOLJEĆA

Vrhovna vlast monarha zamjenjuje se vlašću izabranog predstavništva građana, uvodi se vezanost svih državnih organa pravnim pravilima, a vlast se dijeli na zakonodavstvo, sudstvo i upravu čiji je osnovni zadatak da zaštite građane od moći države.

Druga polovina 19. st. Obilježila je industrijalizacija i urbanizacija zemalja Zapadne Evrope i Sjeverne Amerike. Ta tendencija promjena u načinu života otvorila je nove probleme u tim društvima. Rješavanje tih problema preuzela je državna uprava.

## UPRAVA U DRŽAVNOM SUSTAVU DANAS

Upravi kao izvršnoj organizaciji nameće dva problema:

- a) Konkretno razgraničenje između uprave kao provedbene organizacije i politički odlučujućih tijela
- b) Problem refleksnog utjecaja uprave na odlučujuća tijela i na način na koji ta tijela obnašaju vlast.

Moguće su tri situacije:

1. ljudi iz uprave nastojali su se uključiti u donošenje političkih odluka
2. političari će se sami uključiti u vrh upravnog sustava
3. može se stvoriti i mješovita situacija gdje su jedni članovi vrha uprave članovi odlučujuće skupine, a članovi politički odlučujućih tijela su vodeći ljudi upravnih organizacija.

Razlozi za ovisnost uprave i političkih tijela su:

1. Postoji samo jedna uprava koja je na raspolaganju političkih tijela

2. u fazi priprema donošenje političkih odluka nužno sudjeluje i uprava
3. uprava provodi političke odluke  
različite pataloške promjene.....

3

### DVIJE GRANE UPRAVE (dioba i povezivanje)

Oduvjek je oranziranje ljudi na ostvarivanje određenih ciljeva i interesa povezivalo pojedinačni rad tako da sklopljen daje cjelovit rezultat, ali isto tako je trebalo na neki način riješiti pitanje usklađivanja i zadovoljavanja interesa ljudi koje oni ostvaruju tijekom tog zajedničkog rada u organizaciji i zato je na svakoj razini diobe rada tako potrebna funkcija povezivanja odnosno potrebna je osoba koja će samo obavljati posao koordiniranja-povezivanja.

Svaki član grupe na radu stručnjak je za svoj dio posla, pa više nema potrebe da postoji netko tko je hijerarhijski viši jer ne bi bili u stanju dodjeljivati takve zadatke takvim osobama a niti kontrolirati njihovo izvršavanje.

4

### Odnos diobe rada i hijerarhije u upravi

Hijerarhijski odnos među ljudima postoji otkad je čovjek postao organiziran. Postojanje hijerarhijskog odnosa među ljudima u upravi vezano je za održavanje funkcioniranje političke vlasti u društvu.

Uvodi se novi način odnosno to je tzv. koordiniranje koje se temelji na nekoj djelatnosti u društvu na stručnosti i vodstvo kao posebne funkcije.

Uvođenje hijerarhijskog sustava među ljudima u nekoj djelatnosti u društvu vezano je uz određen tip podjele rada gdje se cjeloviti zadatak nastavlja na djelove u kojima hijerarhija inegnira tako podjeljen rad između pojedinaca na zajedničkom radu u jedinstvenu cjelinu.

### DVA TIPA DIOBE RADA U UPRAVI

Jednostavniji poslovi su raspoređeni na dnu piramide, a prema vrhu su sve složeniji poslovi. To znači da se na ljude koji te poslove obavljaju treba razlučiti stupanje stručnosti, znanje, iskustvo i sposobnosti. Osoba na višem stupnju hijerarhije ima pregled nad radom piramide? (službenika).

### LJUDI U UPRAVI

#### 1. Mijenjanje položaja ljudi u upravi

Upravni funkcionari su najprije bili nositelji državnog monopola prinude.

2. Drugi korak je vidljiv na priznavanju prava na vlastiti interes. Rad u upravnoj službi shvaća se kao povlastica koja pruža nositelju upravne funkcije korist i stavlja ga u povoljniji položaj (npr. Pravo ne platiti porez). Unaprijed se planirala visina prihoda i

3. treći korak je javljanje potrebe za stručnim obavljanjem poslova u upravljanju državom, službenik stječe p

dobiva plaću u novcu i obavlja društveno koristan posao.

Uprava je uvijek bila glavni oslonac onih koji su na vlasti pa je samim tim bio određen i položaj upravnih službenika bez obzira tko je vladao.

Nova građanska država ostvarila je u pravu i prostor za slobodno djelovanje. Uprava se otvara prema građanima u zadovoljenju njihovih interesa. Uprava time je nekakva?

Ne samo ono što je zakon izrjekom ovlaštenje, nego i sve ono što joj zakon ne zabranjuje.

*razlozi... činovnik je bio obvezan predati dio prihoda od prikupljenog poreza a višak je zadržao za sebe. Na tom principu se počela izgrađivati dugoročni budžetska politika.*

2. rad po zakonima struke i razvijanje odnosa suradnje.

## ODNOSI TIJELA DRŽAVNE UPRAVE I GRAĐANA

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 obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave. Tijela državne uprave dužna su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga i izvještavati je o svom radu putem sredstava jasnog priopćavanja.

Tijela državne uprave dužna su svoj rad i poslovanje ustrojiti tako da građani i pravne osobe mogu na jednostavan i djelotvoran način ostvariti svoja ustavom zajamčena prava i zakonom zaštićene interese, te ispunjavati svoje građanske dužnosti.

Tijela državne uprave dužna su omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje prigovora i pritužbi na rad tijela državne uprave kao i na neprijem. Odnos drž. Službenika kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih interesa i prava.

### «PUBLIC RELATIONS»

Pojam public relations najprije je označavao javne odnose poduzeća sa javnošću, publikom, javnim mišljenjem uopće.

Poduzeće ima svoju okolinu i ono postoji dokle zadovoljava potrebe i interese onih koji su njihovi interesanti.

Na tim osnovama su se izgradili odnosi državne uprave i građana, stvaranje dobre volje u tim odnosima.

Njegov cilj bio je da u suradnji i povjerenju omogući lakše ostvarivanje zadataka uprave i interese građana. Sustav public relations temelji se na dva saznanja:

- uzrok suprotnosti među raznim društvenim slojevima je u pomankanju međunarodnih veza i izmjenjivanja mišljenja
- to pomankanje veza i razmjena mišljenja može uspostaviti samo onaj tko ih prouzroči.

Imamo nekoliko zahtjeva koji su temelj cijelog sustava:

Prvi zahtjev je da sustav i metode odnosa uprave i građana traže osobu koja može spoznati odgovornost uprave prema građanima. (intelektualne, stručne, moralne? kakvoće)

Drugi zahtjev odnosi se na vanjske pojmovne oblike odnosa uprave i građana a neke od njih su:

- nesređeni i nejasni zakonski propisi koje uprava primjenjuje
- nesređeni i nejasni zakonski propisi koje uprava primjenjuje
- nesređeni obrasci, razne prijave, potvrde i sl.
- Često prekoračenje pristojnosti i neodgovornost službenika
- Nasilnost uprave u odnosima prema građanima
- Pomankanje obavještenosti građana o namjerama uprave
- Pomankanje razumijevanja za ljudske probleme

Prema američkom receptu potrebna su tri koraka za dobar public relations:

- privući pažnju
- zadati povjerenje

- dati objašnjenje

## TEORIJSKI MODELI UPRAVE

### TEORIJE KOJE NASTOJE OBJASNITI PONAŠANJE LJUDI POLAZE OD 3 POLAZIŠTA OD NJIHOVE KOMBINACIJE:

1. od okvirnih vrijednosti pravila i normi što ih određeno društvo postavlja za djelovanje svojih članova
2. od ciljeva upravne organizacije od njihovih različitih unutrašnjih i vanjskih zadataka
3. od osnovnih potreba i dispozicija ljudi koji rade u upravnoj organizaciji od tzv. temeljne strukture ličnosti u pojedinoj u pojedinoj kulturi. /

Razvijajući se dalje od tih početnih pozicija teorije u upravi sve su bliže zajedničkoj platformi na kojoj je najprije moguće njihovo međusobno suočavanje, a zatim stvaranje širih općenitijih teorijskih modela.

Najprije sociološke i psihološke teorije (skupine 1 i 3) rastaču klasične postavke skupine 2 koja polazi od samih zadataka upravne organizacije.

Nakon toga kritička interakcija upravnih teorija postaje generalna ističući jednostranost svakog od navedenih polaznih modela.

Rezultat je tog djelovanja tendencija prema sve većoj općenitosti ili teorijskom mišljenju u upravi a ta tendencija se pokazuje u više oblika:

- a) različita područja upravljanja koja su se prije odvajala sada se razmatraju zajedno nastoje obuhvatiti istim modelom (privredna i državna uprava i dr.)
- b) različite dimenzije uprave sada se nastoje promatrati zajedno.
- c) geografski napredni upravni sustavi (uprava različitih država) sada se razmatraju zajedno i nastoje obuhvatiti istim modelom
- d) različite etape u povijesnom razvoju uprave koje su se prije prikazivale samo kao prolog sadašnjosti sve se više ugrađuju u dinamične razvojne modele koji bi mogli poslužiti i za prognozu
- e) prijašnja odijeljenost između pojedinih disciplina koje proučavaju upravu zamjenjuje interdisciplinirani pristup i to ne samo u pogledu sociologije (skupina 1), upravne nauke (skupina 2) i psihologije (skupina 3) već i niza drugih disciplina.

## KOMUNIKACIJE U UPRAVI

KOMUNIKACIJE U UPRAVI – je ukupnost sredstava i metoda kojima se prenose informacije radi utjecanja na ponašanje ljudi u njihovim organizacijskim ulogama.

KOMUNIKACIJSKI SUSTAV – je relativno trajna struktura povezanosti ljudi i sredstava u procesu informiranja u upravnoj organizaciji i između organizacije i okoline .

### Dijelovi , elementi komunikacijskog sustava su:

1.  **davatelj informacije** - tj. pojedinac ili kolegij u upravi politički funkcionar i političko tijelo i svaki građanin u odnosu s upravom
2.  **primatelj , adresat informacije** – tj. pojedinac ili skupina u upravnoj organizaciji
3.  **sadržaj informacije** – tj. značenje što ga davatelj želi priopćiti primatelju
4.  **sredstva komunikacije** – tj. fizički medij pomoću kojeg se informacija prenosi
5.  **tijek komunikacije** – tj. krug svih osoba preko kojih prelazi informacija tijekom poslovanja organizacije

### Ciljevi komunikacijskog sustava u upravi su:

1. odabir relevantnih informacija za obavljanje vanjskog zadatka upravne organizacije i za održavanje njenih bitnih unutrašnjih funkcija
2. sprječavanje da se informacija iskrivi i izgubi na sadržaju
3. stvaranje zaliha informacija

### Pokazatelji komunikacijskog sustava u upravi po kojima se prosuđuje njegova kvaliteta su:

1. selektivnost – tj. da se može osigurati maksimum potrebnih informacija a istovremeno izbjeći nepotrebne
2. otpornost prema iskrivljivanju i brzina ispravljanja pogrešaka
3. mjera utjecaja obavijesti na ponašanje primatelja
4. ekonomičnost sredstava i toka komunikacija

SASTANAK – je sve važnije sredstvo komunikacije u upravi, to je zajednički misaoni rad više ljudi radi postizavanja nekog neposrednog cilja.

### Sastanci se dijele :

#### 1. s obzirom na prvotnu svrhu

- a)  **informativne** – gdje je glavna svrha informiranje sudionika
- b)  **odlučujuće** – gdje je glavni cilj donošenje zajedničke odluke

#### 2. s obzirom na organizaciju sastanka

- a)  **monocentričke** – s poglavitim utjecajem rukovoditelja sastanka
- b)  **policentričke** – s prevladavajućom ulogom kolektiva sudionika

#### 3. s obzirom na način rada

- a)  **formalne** – s propisanim formalnostima
- b)  **neformalne** – bez propisanih formalnosti

### psihološki problemi sastanka se odnose na:

1. tipske i specijalne osobine sudionika ( inteligencija, agresivnost).
2. trenutno stanje sudionika sastanka koje utječu na njihov rad i način reagiranja ( umor)
3. stajališta sudionika
4. mehanizam motivacije sudionika u ponašanju na sastanku
5. pogreške u mišljenju i diskutiranju na sastanku
6. Napetosti i sukobe koji nastaju između sudionika tijekom sastanka
7. odnos sudionika prema zaključcima donesenim na sastanku

**Tehnička pitanja sastanka obuhvaćaju :**

**1. pripremu sastanka** – koja se sastoji od pripremnih radnji predviđenog voditelja sastanka koji treba naročito:

- a) odrediti cilj sastanka
- b) prikupiti podatke koji će na sastanku biti potrebni
- c) utvrditi glavna pitanja i potpitanja da bi se obradila svrha sastanka
- d) razmisliti o načinu obrade svakog pojedinog pitanja i potpitanja
- e) pripremiti uvodni izjavu
- f) izraditi formalni prijedlog dnevnog reda

**2. tehničkih priprema i to.**

- a) poziva na sastanak
- b) priloga i materijala uz poziv
- c) prostorije u kojoj će se sastanak održati
- d) namještaja i pomagala
- e) zapisnika

**Vođenje sastanka se dijeli na:**

1. uvodni dio

- a) otvaranje
- b) uvodnu izjavu voditelja sastanka
- c) provjeravanje eventualnih formalnih uvjeta

2. iznošenje činjenica

3. diskusiju

4. donošenje zaključaka

## NADZOR U UPRAVI

**NADZOR U UPRAVI** – znači uspoređivanje stvarne djelatnosti upravne organizacije odnosno rezultata te djelatnosti s djelatnošću odnosno rezultatima koje smo očekivali na temelju unaprijed utvrđenih kriterija.

### **NADZORU UPRAVNIH ORGANIZACIJA MOŽE BITI:**

- 1. nadzor rezultata rada i nadzor načina rada** – prema tome da li se s unaprijed postavljenim kriterijima uspoređuju direktno postignuti rezultati ili se isti cilj postiže indirektno.
- 2. nadzor sadržaja i nadzor ekonomičnosti** – prema tome da li se uzima u obzir omjer između vrijednosti postignutog učinka ili se taj omjer ne uzima u obzir
- 3. opći ili specijalni** – prema tome da li su nadzorom obuhvaćeni svi aspekti neke djelatnosti ili samo neki
- 4. unutarnji i vanjski nadzor** – prema tome da li su nositelji nadzorne djelatnosti u sastavu upravne organizacije ili su izvan sastava
- 5. prethodni ili naknadni** – prema tome da li se pojedina upravna djelatnost nadzire u svojim prethodnim fazama ili nakon
- 6. nadzor akata i rada** – prema tome da li je predmet nadzora sam formalni akt, formalne odluke ili i druga njezina djelatnost
- 7. nadzor zakonitosti i nadzor svrsihodnosti** – prema tome da li je kriterij s kojim se uspoređuje djelatnost upravne organizacije jest ili nije pravni propis.

### **SUSTAV NADZORA U UPRAVI OBUHVAĆA (elementi):**

1. utvrđivanje mjerila za ocjenjivanje rezultata odnosno djelatnosti u usporedbi s ciljem i propisima
2. utvrđivanje osobnih zaduženja i vlastite odgovornosti za rezultat odnosno djelatnost
3. utvrđivanje načina prikupljanja podataka potrebnih za nadzor i način njihove usporedbe s postavljenim mjerilima
4. ispravljanje nedostataka utvrđenih nadzorom

### **POKAZATELJI KVALITETE SUSTAVA: (MADŽOLA)**

- 1. pravodobnost nadzora** – tj. da nadzorni proces zahvati prije nego nastupe štetne posljedice
- 2. ekonomičnost nadzora** – tj. da troškovi nadzornog procesa budu što niži
- 3. obuhvat nadzora** – tj. da nadzorni proces obuhvati što više relevantnih elemenata nadzirane djelatnosti
- 4. uravnoteženost nadzora** – tj. da nadzorni proces ne uzrokuje posredno, zapuštanje drugih djelatnosti ili aspekata zadataka upravne organizacije koncentrirajući pažnju samo na neke od njih.

## POSTUPCI U UPRAVI

**POSTUPAK U UPRAVI** – je način rada kod kojeg je propisno ili uobičajeno da se određene radne operacije ili elementi radnih operacija obavljaju na jednak način u svima isovrsnim slučajevima.

### Svrha je postupaka:

1. da se poveća efikasnost rada u upravnim organizacijama
2. da se zaštite pojedini društveno važni interesi ( jednakim postupanjem s jednakima, predvidljivosti u radu uprave itd.).

### Postupci u upravi se dijele:

**1. stručne i upravne** – prema tome proizlazi li standardizacija radnih operacija iz pravila svojstvenih određenoj stručnoj djelatnosti koju obavlja pojedina upravna organizacija njezinim vanjski zadacima (zdravstvo, građevinarstvo, socijalni rad) ili iz pravila koja se odnose na unutarnje službe ( organizacija, materijalna sredstva).

**2. formalno i neformalno** - utvrđeni prema tome je li standardizacija radnih operacija izvršena pravnim propisima ili proizlazi iz nepisanog običaja (interni dogovor)

**3. javni i interni** – prema tome jesu li objavljeni i imaju li građani pravo da se na odredbe regulacije postupanja pozivaju u svom kontaktu s upravnim organizacijama ili tako da se osobe izvan uprave ne mogu na njih pozivati.

## POKAZATELJI KVALITETE SVAKOG UPRAVNOG POSTUPKA MOGU SE SVESTI NA 3 SKUPINE:

1. u kojoj su mjeri propisi/postupka in abstracto, kao program za postupanje u budućim slučajevima podesni da postignu postavljeni tehnički ili zaštitni cilj?
2. u kojoj se mjeri propisi o postupanju zaista primjenjuju i koji su rezultati postupka u konkretnoj praksi
3. u kojoj je mjeri postupak elastičan tj. koje su mogućnosti i koji su troškovi njegova mijenjanja i prilagođavanja u vanjskoj situaciji.

# **ULOGA UPRAVE U DRUŠTVU**

## DRUŠTVENI POLOŽAJ UPRAVNIH ORGANIZACIJA

**UPRAVA U SUVREMENOM SMISLU** <sup>ie</sup> - u zemljama koje danas smatramo razvijenima i u Europi u 17. odnosno 18. st. Ponajprije uspostavljanjem političkog sustava centraliziranih monarhija tzv. prosvijećenog apsolutizma.

Od tog vremena do danas društveni je razvoj svim tim zemljama obilježen određenim karakterističnim tendencijama ( raste društvena gustoća , dioba rada postaje sve podrobija itd.)

Sve su te tendencije u razvoju međusobno povezane

**Tendencije zabilježene u proteklom razdoblju** - rezultat su djelovanja ljudi, ljudi ih mogu mijenjati odnosno ograničavati kako bi izbjegli njihove opasne nuspojave.

**Općenito, tendencija** – je slijed pojavnih oblika u razvoju neke pojave kod kojeg vremenski oblici sličniji sadašnjem izgledu pojave od vremenski udaljenih oblika.

### RAZVOJ UPRAVE

**TENDENCIJE U RAZVOJU DRUŠTVA** – odražavaju se u tendencijama razvoja uprave:

S druge strane , sve veća , sve diferencijalnija , sve profesionalnija uprava što je građani ne doživljavaju više samo kao vlast nad sobom već i kao prijeko potrebni regulator sve složenijih društvenih procesa – pridonose sa svoje strane rastu gradova , rastu stanovništva.

**Te tendencije u upravi su:**

1. porast
2. diferencijacija
3. profesionalizacija
4. ograničenje sile

i mogu se pratiti kroz dulja povijesna razdoblja.

To upućuje na zaključak da tendencije u razvoju društva , imaju i druge izvore.

To su interesi u samoj upravi , ekspanzija država u teritorijalnom pogledu vladajuće skupine koje posežu za državom kao instrumentom za ostvarivanje svojih ciljeva.

#### 1. TENDENCIJA PORASTA UPRAVNIH ORGANIZACIJA

**Sve više poslova** – dobiva s vremenom obilježje društvenih poslova što ih obavljaju upravne organizacije.

Na taj se način sa širenjem kruga zadataka povećavaju se i broj i opseg upravnih organizacija. Taj se razvoj primjećuje unutar svake društvene zajednice odnosno unutar svakog pojedinog upravnog sustava.

**Razvoj uprave** – je apsolutan tj. razvijajući se upravni sustavi, pojedine zemlje angažiraju sve veći postotak radne snage i materijalnih sredstava u toj zemlji.

**Glavni uzroci tendencije povećanja uprave su:**

- a) razvoj društvenih proizvodnih potencijala
- b) urbanizacija, razvoj gradova
- c) veličina zadataka što ih određena zajednica treba savladati
- d) sve veća međusobna povezanost ljudi u svijetu uopće
- e) nagli razvoj tzv. Unutarnjih upravnih funkcija ( personalne službe, financiranja, uredske evidencije itd.)

## **2. TENDENCIJA PREMA DIFERENCIJACIJI UPRAVNIH ORGANIZACIJA**

**Upravne funkcije** – se 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 organizacije.

Ta je tendencija poseban slučaj općeg razvoja društvene podjele rada.

**Horizontalna diferencijacija** – je kada se diferencijacijom stvaraju novi dijelovi upravnog sustava na istom teritorijalnom stupnju koji se razlikuju po vrsti poslova.

**Vertikalna diferencijacija** – je kada je rezultat diferencijacije nastajanje novih teritorijalnih stupnjeva upravnog sustava koji se razlikuju po širini teritorija.

**Proces horizontalne diferencijacije** – možemo najjasnije pratiti na razvoju državne uprave: Unutarnja i vanjska sigurnost, javni radovi, prikupljanje sredstava za financiranje državnih potreba, vanjski poslovi, policija, pravosuđe, privredni poslovi, društvene službe, tehničke službe, komunalne službe, informacijske službe, unutarnje službe.

**Za budući razvoj uprave najvažniji rezultat tendencija prema diferencijaciji nastajanja dviju glavnih skupina upravnih grana (resora):**

a) tijekom diferencijacije najprije se izdvajaju upravne grane koje čine klasičnu državnu upravu:

- obrane
- vanjskih i unutrašnjih poslova
- pravosuđa
- financija

b) potomjom diferencijacijom osamostaljuju se novi resori te je tu izraženija uloga države kao nosioca društveno korisnih poslova:

- privreda
- društvene službe
- komunalne službe
- informacijske službe

**U procesu vertikalnog rasčlanjivanja** - povećava se broj stupnjeva unutar jednog jedinstvenog upravnog sustava tako da jedinice na istom stupnju obavljaju načelno iste poslove, ali svaka za drugi teritorij, odnosno za drugi krug korisnika (uvođenje provincijalne, regionalne, okružne i dr. uprave kao teritorijalnih međustupnjeva između centralne i lokalne uprave).

11/10/11  
51

### **3. TENDENCIJA PREMA PROFESIONALIZACIJI UPRAVE**

**Obavljanje poslova u upravnim organizacijama** – poprima s vremenom sve više obilježje stalne skupine zadataka i trajnog zanimanja.

**Prva je komponenta tendencije prema profesionalizaciji** – postupno ustaljivanje položaja u upravnim organizacijama kako skupine zadataka povezanih s tim položajem tako i stabilnosti osobna položaja njihovih nosilaca.

**Druga je komponenta tendencije prema profesionalizaciji** – prijelaz od laika na stručne službenike u upravi.

Ova je komponenta usko vezana uz prvu jer da bi se isplatila investicija potrebna za stručno školovanje kandidata mora postojati barem određena vjerovatnost da će on moći školovanjem stečeno znanje primijeniti na poslu koji će mu osigurati materijalnu egzistenciju.

**Tendencija prema profesionalizaciji rada u upravnim organizacijama** - očituje se i u razvoju načina plaćanja upravnih službenika.

**Četiri susustava plaćanja u tom razvoju:**

- a) uzdržavanje službenika na dvoru vladara
- b) plaćanje u naravi
- c) dodjeljivanje izvora prihoda s dvije glavne podvrste
  - dodjeljivanje zemlje
  - dodjeljivanje prihoda
- d) plaćanje u novcu

### **4. TENDENCIJA PREMA OGRANIČAVANJU PRINUDE U UPRAVI**

**Prinuda** – je svjesno djelovanje radi nametanja određenog ponašanja drugome koje on ne bi izabrao bez tog djelovanja ( prinuda podrazumjeva grube oblike primjene fizičke sile ali i irafiniranije i indirektnije oblike prinuđivanja- sve vrste psihičke prinude).

**Prinuda ima u upravi dvostruku ulogu:**

- a) primjenjuje je upravna organizacija u obavljanju svojih zadataka u odnosu prema članovima zajednice
- b) primjenjuje se i unutar upravnih organizacija radi održavanja njihove kohezije i organizacijske povezanosti

**Naglašena uloga prinude u počecima upravnog razvoja uvjetovana je ovim čimbenicima:**

- a) svaka je uprava u početku bila isključivo policijska i vojna
- b) pri relativno niskoj razini razvoja tehnike i društvene diobe rada upravni organi češće primjenjuju prinudu kao ekonomski i tehnički jednostavniju metodu
- c) ~~prinuda~~ se primjenjuje i radi savladavanja otpora što ga članovi zajednice pružaju općekorisnim društvenim akcijama i službama ( npr: cijepljenje protiv bolesti).

**Uvjeti opadanja prinudnog elemenata u upravi.**

- a) ograničavanje agresivnosti državne sile , izdvajanje sve većeg broja upravnih organizacija iz jedinstvene piramide državne sile
- b) rast tehničke razine upravnih službi
- c) razvoj civiliziranosti opće kulturne razine članova, zajednice, rast razine potreba.

## UPRAVA U POLITIČKOM SUSTAVU

**VLAST** – znači takav odnos među ljudima u kojem jedan ili jedni mogu ( odnosno imaju značajne izgleda ) provesti svoju volju bez obzira na volju drugoga ili drugih.

**POLITIČKA VLAST** – je društvena institucija koja u odgovarajućem tipu društvenog uređenja preuzima postepeno sve one zadatke regulacije koji se mogu vršiti prvenstveno, odnosno u zadnjoj liniji upotrebom za tu instituciju karakteristične metode, utemeljene na monopolu prinuđivanja , prijetnje silom ili faktičkog prisiljavanja.

### RAZVOJ POLITIČKIH SUSTAVA

**UPRAVA JE U DRUŠTVU** – dio političkog sustava <sup>A TO ZNAČI U 204. I 292. DIO DRŽAVE</sup> a ~~to znači u povijesnom razvoju dio države~~  
Zapravo država u suvremenom smislu nastaje upravo kroz pojavljivanje profesionalne državne uprave.

**Položaj uprave u političkom sustavu-** i ovisi o mijenjanju položaja države u glavnim razvijenim zemljama u proteklih 300 godina; a uprava sa svoje strane utječe na te promjene.

### DRŽAVNA UPRAVA OSTVARUJE 4 OSNOVNA ZADATKA

1. osiguranje stabilne državne vlasti
2. reguliranje osnovanih društvenih procesa
3. preuzimanje usluga i dobara koja služe zadovoljavanju interesa državljana
4. preuzimanje odgovornosti za minimum materijalne i socijalne sigurnosti državljana

### RAZVOJ POLITIČKIH SUSTAVA U RAZVIJENIM ZEMLJAMA ZADNJIH 300G. IDE OVIM REDOSLJEDOM:

1. Apsolutistička koncentracija
2. Demokratska koncentracija
3. Industrijska koncentracija
4. Nova dekoncentracija

### KONCENTRACIJA I DEKONCENTRACIJA U POLITIČKOM SUSTAVU

**KONCENTRACIJA MOĆI I ODGOVARAJUĆA EKSPANZIJA DRŽAVNE UPRAVE** – imaju s vremenom sve negativnije posljedice i kose se sa sve većim brojem u društvu postojećih interesa.

**Povećan utjecaj državne uprave u društvu nakon određenog praga-** otežava politički nadzor nad državnim aparatom i konačno dovodi u pitanje tekovine u razvoju suvremene države naime ljudska i politička prava građana

**Posljedica je tih okolnosti kao i kritike negativnosti koncentracije društvenog utjecaja i moći države -** ponovno okretanje u razvoju političkih sustava prema dekoncentraciji, reafirmira se tržište kao najpogodniji okvir za uspješno funkcioniranje gospodarstva , predlaže se smanjivanje broja i opsega državnih propisa i mjera kojima se utječe na rad privrednih subjekata i građana, razmatraju se mogućnosti demokratizacije odnosa ne samo u državi već i u organizacijama svih vrsta.

**Tijekom tih promjena -** , tih novih tendencija prema dekoncentraciji , državna uprava gubi svoje oštre obrise kao sastavni dio političkog sustava države te se više ne govori o državnoj upravi već o javnom sektoru

## **BIROKRACIJA**

### **INSTITUCIJE POLITIČKOG SUSTAVA DIJELE SE NA 2 SKUPINE**

1. one u kojima se legitimno stvara politička volja zajednice
2. one u kojima se ta volja ostvaruje , donesene odluke izvršavaju

**UPRAVA PREDTSAVLJA** - pod normalnim okolnostima izvršnu organizaciju političkog sustava, to znači da upravni službenici nisu članovi skupine koja donosi političke odluke a upravne organizacije u cjelini znače instrument vlasti.

### **REFLEKSNI UTJECAJ UPRAVNOG SUSTAVA ( na politički odlučujuća tijela) PROIZLAZI IZ:**

1. činjenice da odlučujuća tijela u pravilu nemaju drugog instrumenta do uprave za ostvarivanje svoje politike
2. uloga uprave u pripremanje složenih političkih odluka
3. uloga uprave u provedbi političkih odluka

**ODLUČUJUĆA SKUPINA** - mora nužno infiltrirati upravne organizacije svojim vlastitim članovima ako želi osigurati potreban *radni kontakt* .

Zbog te infiltracije članova odlučujuće skupine na vodeće položaje u upravnoj organizaciji ponekad je vrlo teško razgraničiti upravne organe kao provedbeni instrument od politički odlučujuće skupine.

**BIROKRACIJA** – je vlast u kojoj su upravne organizacije glavni ili isključivi oslonac vlasti u društvu ili nad društvom .

**BIROKRATSKA VLAST** – obuhvaća različite patološke promjene normalnih odnosa između odlučujuće skupine i provedbene upravne organizacije.  
Ona nije vlast uprave već vlast na temelju uprave.

**OSNOVNA ZNAČAJKA BIROKRATSKE VLASTI** - da odlučujuća skupina nikad nije imala ili je izgubila odnosno svjesno raskinula vezu sa svojom političkom podlogom ( tj. biračima, proizvođačima), i održavala se na vlasti mahom ili isključivo putem upravnih organizacija.

**BIROKRATIZAM** – način provođenja vlasti.

### **PATOLOŠKA DRUŠTVENA SITUACIJA BIROKRATSKE VLASTI DOVODI DA 2 VRSTA POSLJEDICA U UPRAVNOM APARATU I DRUŠTVU U CIJELINI**

**1. Brojnost i društveni utjecaj upravnih organizacija**- povećava se usporedno s izolacijom uprave unutar društva i zatvaranjem u sebe njezina rukovodećeg sloja , koji se sve rjeđe mijenja po svom osobnom sastavu.

**2. prisilna pasivizacija stanovništva** – u političkom životu dovodi do otuđenja čovjeka od političke vlasti.

**Osnovna opasnost birokratizacije političke vlasti** –sastoji se ipak u činjenici da samo postojanje suvremenih velikih upravnih organizacija omogućuje odlučujućoj skupini provođenje vlasti i dulje razdoblje bez oslonca na bilo kakvu političku odluku.

## SREDSTVA POLITIČKOG NADZORA UPRAVE

### NADZOR ZNAČI:

1. uspostavljanje ustanovljenog stanja stvari s očekivanim
2. presudan utjecaj na neku pojavu ili proces

### NADZOR UPRAVE ZNAČI

1. provjeravanje djeluje li uprava u skladu s političkim, tehničkim ili pravnim kriterijima postavljenim za njezino djelovanje
2. znači da legitimni nositelji nadzornih ovlasti mogu presudno utjecati na upravu i usmjeravati je prema djelotvornom ostvarivanju ciljeva na optimalan način.

POLITIČKI NAZDOR UPRAVE – je nadzor što ga obavljaju prema političkim kriterijima legitimni politički nositelji nadzornih ovlasti radi ostvarivanja političkih ciljeva.

SREDSTVA POLITIČKOG NADZORA – su sredstva kojima je cilj da utječu na upravnu organizaciju u vezi s njihovom ulogom u političkom sustavu.

### SREDSTVA POLITIČKOG NADZORA DIJELE SE U 2 OSNOVNE SKUPINE

1. **organizacijska** – različiti oblici organizacijske dekoncentracije – svoj cilj ostvaruju posredno
2. **funkcionalna** – različite forme vanjskog utjecaja na funkcioniranje uprave – cilj ostvaruje neposredno

### Organizacijska sredstva obuhvaćaju :

1. **Decentralizacija** – je svako slabljenje utjecaja određenog centra nekog organizacijskog sustava na djelovanje tog sustava

Glavni praktički oblici decentralizacije su:

- a) **podijeljena suverenost** ( slučajevi složenih država, konfederacija i sl.)
- b) **teritorijalna decentralizacija** ( naročito lokalna samouprava)
- c) **stvarna decentralizacija** ( prenošenje upravnih poslova na organizacije koje se nalaze izvan sustava ili su pod slabijim centralnim utjecajem)

Decentralizacija omogućuje odnosno olakšava nadzor stvaranjem pluraliteta centara od kojih je svaki pojedini lakše nadzirati .

2. **Odvajanje funkcija** – je poseban slučaj stvarne decentralizacije u samom vrhu državne vlasti .

Tako dolazi do tropodjele na zakonodavnu , upravnu i sudsku vlast.

3. **Kolektivnost** – znači povjeravanje određenih odluka ili odlučivanja uopće u upravnoj organizaciji istodobno dvojici ili većem broju vodećih funkcionara.

- **Višestrukost** – težište je na svakom pojedinom od više funkcionara bilo da postoji 2 ili više nositelja iste funkcije koji se izmjenjuju ( paralelizam) ili bilo da jedan od funkcionar djeluje isključivo kao nadzorna ili žalbena instanca prema drugome ( stupnjevanje).

- **Kolegijalnost** – težište je na kolektivu kao takvom , bilo da su uloge svih članova u kolektivu i formalno izjednačene ( homogeni kolegij) ili bilo da postoji formalna nejednakost u ulogama ( stupnjevani kolegij)

### **Funkcionalna sredstva obuhvaćaju:**

**1. Odlučivanje građana** – znači da u donošenju odluka koje se odnose na upravu sudjeluju svi građani s političkim pravima.

**Mogu se svesti na 2 osnovne skupine:**

**a) konzultiranje građana** – kod kojeg ne postoje organizacijski oblici a odlika se građana odnosi na pitanje ustavnih i zakonskih propisa ( referendum) ili na druga pitanja npr. teritorijalna

**b) zborovi građana** – trajnog su organizacijskog oblika a dijele se na izborne zborove itd. /

**2. Predstavništvo građana** – znači da u donošenju odluka koje se odnose na upravne organizacije sudjeluju tijela sastavljena od izabраних predstavnikа građana.

**Glavne metode pomoću kojih predstavnička tijela utječu na upravne organizacije su:**

- osnivanje i ukidanje upravnih organizacija
- utvrđivanje programa rada i granica ovlasti upravne organizacije ( donošenje propisa isl.)
- postavljanje i smjenjivanje upravnih funkcionara
- sudjelovanje u pojedinim upravnim odlukama ( npr: ratifikacija međunarodnih ugovora i sl.)
- odobravanje i uskraćivanje materijalnih sredstava za rad upravne organizacije
- nadzor nad radom upravne organizacije

**Nositelj takvog političkog nadzora uprave** – je predstavničko tijelo – njegovi odbori, komisije i sl.

**Instrumenti skupštinskog nadzora** – najčešće su pravo zastupnika na interpelaciju, postavljanje pitanja članovima vlade ili drugim odgovornim funkcionarima na čelu upravne organizacije , pravo pokretanja parlamentarne istrage, osnivanje posebnog odbora odnosno organiziranje parlamentarne ankete itd.

**Sankcije skupštinskog nadzora nad upravom** – prije svega su političke: izricanje nepovjerenja što povlači za sobom gubitak funkcije i ne isključuje postupak za utvrđivanje individualne odgovornosti – kaznene , disciplinske i sl.

**3. Sudjelovanje građana** – znači da građani sudjeluju neposredno u radu uprave ili utječu neposredno na taj rad .

Dijele se na unutarnje ( sudjelovanje) i vanjski utjecaj. /

**4. Ograničavanje uprave pravilima** – znači da postojanje pravila koja u bilo kojem smislu restriktivno određuju djelovanje upravne organizacije a ljudi ih u tim organizacijama osjećaju kao obvezna.

**Ta pravila se dijele:**

**a) s obzirom na način djelovanja**

- vanjska – službenici ih doživljavaju kao donesena od drugog i zaštićena sankcijom
- unutarnja- službenici ih doživljavaju kao vlastita moralna i sl.

**b) s obzirom na stupanj općenitosti**

- opća – odnose se na sve situacije i djelatnosti
- posebna – odnose se na specifično određeno područje

**c) s obzirom na normativni sustav kojem pravilu pripadaju**

- pravna . iza kojih<sup>u</sup> prijetnja državnim monopolom prinude
- moralna
- konvencionalna – nameće ih pritisak društvene okoline
- stručna – proizlaze iz spoznaje objektivne zakonitosti u pojavama

**UPRAVA KAO  
LJUDSKA  
DJELATNOST**

## PONAŠANJE LJUDI U UPRAVI

### OKVIRI LJUDSKE DJELATNOSTI

**UPRAVNA ORGANIZACIJA** – predstavlja skup ljudi, glavni element strukture i funkcioniranja organizacije predstavlja ponašanje ljudi u njoj ili u odnosu prema njoj.

**PONAŠANJE LJUDI U UPRAVNOJ ORGANIZACIJI ILI PREMA NJOJ** – je svako djelovanje ili propuštanje djelovanja kojemu subjekt daje smisao povezan sa svojim članstvom u upravnoj organizaciji ili svojim trajnim ili trenutačnim odnosom s njom. Ponašanje ljudi ovisi o:

1. objektivnim čimbenicima društveno-ekonomskog uređenja
2. načinu održavanja tih čimbenika :

**POJMOVI DRUŠTVENE ULOGE ODNOSNO ORGANIZACIJSKE ULOGE** – omogućuju prijelaz od promatranja općih zakonitosti ponašanja ljudi na ispitivanje posebne društvene situacije ljudi u upravnoj organizaciji.

**DRUŠTVENA ULOGA** – je skup očekivanih postupaka pojedinaca 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

**Pojedinac** – je nositelj različitih uloga i što je društvo razvijenije, što je društvena dioba rada detaljnija, to je veći broj uloga.

**Postupci pojedinca** – mogu se do izvjesne mjere sistematizirati pomoću društvene uloge a postupci članova organizacije u nešto većoj mjeri pomoću organizacijske uloge.

## ORGANIZACIJSKA STRUKTURA UPRAVE

### **POJAM ORGANIZACIJE I ORGANIZACIJSKE STRUKTURE**

**ORGANIZACIJA** – je proces diobe rada i istodobnog sustavnog povezivanja radnih operacija podijeljenih među različite ljude, opremljene materijalnim sredstvima radi obavljanja određenog zadatka.

#### **ORGANIZACIJU MOŽEMO PROMATRATI S 3 STAJALIŠTA:**

1. **Strukturnog** – tj. kao relativno trajni plan rasporeda poslova i sustav međusobnih veza među ljudima koji obavljaju te poslove
2. **Materijalnog** – kao skup ljudi i materijalnih poslova
3. **Teleološkog** – tj. kao sredstvo za postizanje određenog cilja

**ORGANIZACIJSKA STRUKTURA** – je relativno trajan plan rasporeda poslova i sustav međusobnih veza među ljudima koji obavljaju te poslove u organizaciji.

Organizacija je proces, stalni pokret i međusobno djelovanje osnovnih suprotnosti unoj, diobe i povezivanja.

**Osnovne značajke organizacije** - dinamično jedinstvo suprotnih elemenata, dioba i povezivanje su glavni par suprotnosti.

**Svojstveno je strukturi** – istodobno postojanje diobe i povezivanje

, diobu i povezivanje svode se na glavne

**suprotnosti organizacijske strukture:**

1. hijerarhija i funkcija
2. centralizacija i decentralizacija
3. pojedinačno i kolektivno djelovanje

S njima je i u vezi razlikovanje vanjskih i unutarnjih organa, te formalnih i neformalnih veza koje se stvaraju među ljudima u organizaciji kao sekundarnih ili izvedenih suprotnosti.

## SUPROTNOSTI ORGANIZACIJSKE STRUKTURE

**DIOPA RADA** – rastavlja cjelovit radni zadatak na dijelove , na uže podzadatke sve do granice iza koje daljnja dioba ne bi bila svrsihodna .

Svaki od podzadataka širih i užih čine funkcije u organizaciji .

**Dioba općenitijih zadataka na specijalne** – stvara slojeve zadataka a time i slojeve funkcija Općenitiji zadatci sadrže u sebi manje općenite.

Nositelji općenitijih funkcija u organizaciji moraju imati mogućnost da nositeljima specijalnih funkcija u krugu svoje općenitije funkcije određuju granice djelovanje

**Svaka dioba rada** – ujedno je i decentralizacija jer se određeni cjelovitiji zadatak dijeli na više poslova što ih obavljaju različiti ljudi.

**HIJERARHIJA** – je odnos između općenitijih i specijalnih funkcija s obzirom na funkciju vodstva kao i odgovarajuće odnose između nositelja.

Unutarnja suprotnost između hijerarhije i funkcije proizlazi – iz nužne slobode funkcije da se prilagodi novim okolnostima i njezine nužne ograničenosti da pri tome ne prijeđe granice općenitije funkcije koje je i sama dio.

**CENTRALIZACIJA** – je u najopćenitijem smislu svaka tendencija k jačanju nadzora iz jednog mjesta u organizaciji nađ nekom djelatnošću ili djelatnostima

**DECENTRALIZACIJA** – je svaka tendencija k slabljenju nadzora iz jednog mjesta u organizaciji prema diobi nadzora na više mjesta.

**U ODNOSU IZMEĐU ODREĐENOG OPĆENITIJEG I SPECIJALNIJEG CENTRA U ORGANIZACIJI MOGU POSTOJATI 3 STUPNJA NA LINJI CENTRALIZACIJE PREMA DECENTRALIZACIJI :**

1. decentralizacija izvršenja – tj . prenošenje izvršenja nekog posla na specijalne centre tako da općenitiji centar zadržava odlučivanje i nadzor nad izvršenjem
2. decentralizacija izvršenja i odlučivanja – tako da općenitiji centar zadržava nadzor
3. decentralizacija izvršenja , odlučivanja i dijela nadzora – tako da općenitiji centar zadržava samo neke nadzorne funkcije.

**S OBZIROM NA ORGANIZACIJSKE KONSEKVENCije CENTRALIZACIJE ILI DECENTRALIZACIJE RAZLIKUJEMO 3 STUPNJA U SMJERU DECENTRALIZACIJE:**

1. prijenos podataka s općenitijeg centra na specijalniji – tako da organizacijska struktura ostane nepromijenjena ( delegacija)
2. prijenos zadatak na specijalniji centar i istodobno stvaranje specijalnih organizacija odnosno organizacijskih jedinica oko tog specijalnijeg centra ( organizacijska decentralizacija)
3. prijenos zadataka , organizacijsko proširenje specijalnijeg centra i stvaranje posebnih političkih nadzornih mehanizama nad užim centrima ( politička decentralizacija)

**ORGANIZACIJA** – je skupina ljudi i njezino djelovanje možemo stoga promatrati i istodobno kao skup pojedinačnih aktivnosti njezinih članova i kao kolektivno djelovanje skupine kao cjeline.

**KOLEKTIVNO DJELOVANJE ORGANIZACIJE** – sastoji se iz niza pojedinačnih aktivnosti a pojedinačno djelovanje dobiva smisao samo uklapanjem u opći zadatak i cilj cijele organizacije. U tom je smislu svaka akcija u organizaciji i pojedinačna i kolektivna **ORGANIZACIJSKE JEDINICE (koje čine pojedinu organizaciju) SE DIJELE NA:**

1. **Vanjske** – koje su usmjerene na izvršavanje vanjskog zadatka na postizanje ciljeva zbog kojih organizacija postoji.
2. **Unutarnje** – koje služe samom funkcioniranju organizacije obavljanju onih poslova potrebnih da bi organizacija kao takva mogla postojati i djelovati.

**FORMALNA ORGANIZACIJSKA STRUKTURA** – je unaprijed utvrđen raspored poslova i sustava međusobnih veza u pojedinoj organizaciji .

**NEFORMALNA STRUKTURA ORGANIZACIJE** – je skup svih relativno trajnijih odnosa među ljudima u organizaciji koji su se razvili tijekom njihova zajedničkog rada a koji djeluju na formalne ciljeve organizacije.

## PROCES ORGANIZIRANJA

IZGRADNJA KONKRETNE ORGANIZACIJE TJ. ORGANIZACIJSKI PROCES – počinje normalno stvaranjem organizacijskog plana.

**Pri izradi organizacijskog plana treba uzeti u obzir sljedeće momente.**

1. zadatak organizacije
2. potrebni ljudi osobito ključni stručnjaci i organizatori , materijalna sredstva i raspoloživi izvori ljudi i sredstava
3. pravni propisi koji sadrže potrebne ovlasti u vezi s osnivanjem i radom organizacije
4. opseg organizacije u glavnim pokazateljima
5. mjesto – lokacija – organizacije i njenih dijelova
6. potrebna mjera političkog nadzora nad organizacijom
7. potrebna mjera sudjelovanja građana u radu organizacije

NAJMANJI DIJELOVI OD KOJIH JE ORGANIZACIJA SASTAVLJENA SU:

1. ako promatramo organizaciju u njenom *teološkom aspektu* tj. kao sredstvo za postizavanje određenog cilja – najmanji je dio posao tj. ukupnost radnih operacija koje služe obavljanju najmanjeg pojedinog još cjelovitijeg zadatka.
2. ako promatramo organizaciju u *materijalnom aspektu* kao skup ljudi i materijalnih sredstava – najmanji je dio radno mjesto tj. ukupnost radnih dužnosti poslova koje treba obaviti jedan čovjek opremljen pojedinim sredstvima.
3. ako promatramo organizaciju u *strukturnom smislu* kao sustav diobe i povezivanja – najmanji je dio radna jedinica.

OSNIVANJE RADNIH JEDINICA KAO ORGANIZACIJSKIH JEDINICA OBAVLJA SE GRUPIRANJEM:

1. po srodnosti zadataka
2. po sličnosti radnih operacija
3. po teritoriju odnosno po krugu ljudi za koje se obavljaju poslovi

OSNOVAMA ORGANIZACIJSKE PODJELE – se nazivaju kriteriji za stvaranje formalnih organizacijski definiranih skupina odnosno z dodjeljivanje takvim skupinama pojedinih zadataka.

PRI GRUPIRANJU RADNIH MJESTA I RADNIH OPERACIJA TREBA NASTOJATI POSTIĆI 3 IDEALNA CILJA:

1. jasnoća razgraničenja – između djelokruga radnih jedinica odnosno između radnih mjesta.
2. jasnoću linije veze – između općenitijih i specijalnih centara u organizaciji
3. razmjernost zadataka- koji su pojedinom radnom mjestu tj. jedinici stavljene u dužnosti i ovlasti odnosno sredstava potrebnih za obavljanje postavljenih zadataka.

GRANICE OPSEGA ORGANIZACIJSKE JEDINICE – određena je mogućnošću rukovodioca jedinice da održava pod specifičnim uvjetima svakog konkretnog primjera radni kontakt sa svim mjestima koja su u organizaciji neposredno s njim povezana( raspon kontakata). /

GRANICA BROJA STUPNJEVA OPĆENITIJIH ODNOSNO SPECIJALNIH CENTARA- u pojedinoj organizaciji određena je mogućnošću da se odražava u specifičnim okolnostima svakog primjera, efektivna vertikalna veza kroz organizaciju ne mimoilazeći načelno u procesu povezivanja nijedan međustupanj( raspon vertikalne veze). /

**PROBLEM KOORDINACIJE U HIJERARIJSKOJ ORGANIZACIJI** – proizlazi iz suprotnosti između raspona kontakata i raspona vertikalne veze. Jedan se može smanjiti samo tako da se drugi poveća.

**ORGANIZACIJA KAO PROCES PODLIJEŽE STALNIM PROMJENAMA** – a uvjetuju ih mahom ovi razlozi:

1. povećanje opsega djelatnosti organizacije
2. razvoj tehnike rada
3. promjena zadataka
4. djelovanje suprotnosti u organizacijskoj strukturi
5. personalne promjene

**REORGANIZACIJA (mijenjanje formalne organizacijske strukture)** – je način prilagođavanja organizacijskim promjena.

**GRANICE EKONOMIČNOSTI MIJENJANJA ORAGANIZACIJSKE STRUKTURE** –

određene su nužnim negativnim posljedicama koje rastu s opsegom reorganizacije a sastoje s

1. u gubitku radnog tempa u organizaciji
2. u gubitku osjećaja sigurnosti kod ljudi koji rade u organizaciji

**MJERE ZA OLAKŠAVANJE PROCESA PRILAGODBE ORAGANIZACIJSKIM**

**PROMJENAMA** – odnosno za djelomičnu neutralizaciju negativnih posljedica reorganizacije

1. organizacijske mjere za povećanje elastičnosti organizacije
2. obavještanje i odgoj kadrova

**ZADATAK USAVRŠAVANJA ORGANIZACIJA I METODA SADRŽI OVE SKUPINE POSLOVA:**

1. obavljanje povremenih pregleda
2. davanje preporuka
3. izrada uputa i pomoćnih materijala

## LJUDI U UPRAVI

**UPRAVNI SLUŽBENICI** – čine prevladavajuću skupinu u upravnoj organizaciji to su ljudi koji obavljaju rad intelektualni ili manuelni kao svoje trajno ili glavno zanimanje.

**Upravni službenici se dijele:**

1. **Državne službenike** – to su osobe visoke više ili srednje stručne spreme u državnim tijelima, koji kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene propisima, zatim oni koji obavljaju informatičke poslove, opće administrativne poslove, planske, materijalno – financijske i računovodstvene
2. **Namještenici** – su osobe srednje i niže stručne spreme koji u državnim tijelima rade na pomoćno tehničkim poslovima i ostalim poslovima.

### OSIM UPRAVNIH SLUŽBENIKA U UPRAVNOJ ORGANIZACIJI SU UPOSLENI:

1. **Politički funkcionari** – tj. koji su na formalno utvrđen način predstavnici politički odlučujućih tijela odnosno politički predstavnici relevantnog sloja stanovništva ( birača, proizvođača i sl.). a da im to nije profesija ( npr: članovi predstavničkih skupština )
2. **Privremeni suradnici** – tj. ljudi koji u upravnoj organizaciji rade privremeno bilo zato što su potrebe upravne organizacije za poslovima koje oni rade vremenski ograničene bilo zato što ti poslovi po svojoj prirodi nemaju profesionalni karakter.

**ZNAČENJE I ULOGA UPRAVNIH SLUŽBENIKA** - i njihov položaj u upravnoj organizaciji razvijao se i razvija se u sklopu općeg društveno ekonomskog razvitka prema tome koji od 3 glavna aspekta upravne službe prevladava.

### 3 aspekta upravne službe su:

1. **Prema prvom povijesno najstarijem gledištu** – upravna služba je istovjetna obnašanjem političke vlasti i upravni službenik smatra se osobnim nosiocem djela državnog monopola prinude.
2. **Prema drugom gotovo jednako starom shvaćanju**- upravna služba je beneficij povlastica koja pruža svom nositelju koristi i stavlja ga u povoljniji položaj prema drugim članovima zajednice.

Današnji oblici koji se temelje na ovakvom shvaćanju su:

- a) pojam osobnih prava službenika
- b) načelo jednake dostupnosti javnih službi
- c) zahtjev sigurnosti i stalnosti u službi

3. **Prema trećem najnovijem shvaćanju** – upravna služba ja društvena funkcija kao obavljanje određenog društvenog potrebnog i korisnog posla

## SLUŽBENIČKI SUSTAV

**SLUŽBENIČKI SUSTAV** – je cjeloviti skup logički povezanih kategorija u koje se radna mjesta odnosno upravni službenici razvrstavaju prema unaprijed utvrđenim kriterijima a koje su temelj za njihovo nagrađivanje i okvir za kretanje u službi.

Službenički sustav obuhvaća:

1. sustav klasifikacije
2. platni sustav
3. sustav napredovanja

**SVRHA SLUŽBENIČKOG SUSTAVA** – je da osigura maksimum svrsishodnosti sa stajališta cjeline upravne organizacije i maksimum pravednosti prema pojedinom službeniku.

### 1. KLASIFIKACIJSKI SUSTAV SADRŽI:

- a) nazive i definicije pojedinih klasa
- b) sustav klasa koji povezuje klase u jednu neproturječnu i potpunu cjelinu
- c) pravila za razvrstavanje koja primjenjuju slijedno logički i praktički prihvatljive kriterije za usavršavanje službenika odnosno radnih mjesta u pojedine klase.

**Klasifikacija se može provoditi:**

- a) **vertikalno** – kada između klasa postoje razlike u stupnju rangu
- b) **horizontalno** – kada takve razlike nema

**Klasifikacijski sistemi mogu se podijeliti prema načinu određivanja klasa na 2 osnovne skupine:**

- a) **klasifikacija radnih mjesta** – kod koje pojedina klasa obuhvaća sva radna mjesta 5 jednakim ili sličnim radnim dužnostima i dr. obilježja
- b) **klasifikacija službenika** – kod koje pojedina klasa obuhvaća sve službenike s istim određenim radnim svojstvima

**Plaća što je službenici primaju za svoj rad u upravnoj organizaciji** – ovisi ili o rangu radnog mjesta na kojem službenik radi ili o stupnju razvrstavanja samog službenika ili o kombinaciji dvaju tih kriterija.

**Plaća može biti:**

- a) **jedinstvena** – kada se sastoji od jednog po određenom kriteriju ustanovljenog iznosa
- b) **sastavljena** – sastoji se od više novčanih iznosa pa i drugih materijalnih pogodnosti

### 2. PLATNI SUSTAV

**osnovni uvjeti što ih treba ispuniti platni sustav su:**

- a) da plaća bude dovoljna ekonomska osnova za egzistenciju službenika
- b) da razlike u plaći odgovaraju što bolje razlici u vrijednosti službenika za službu
- c) da razlike u plaći potiču na veće zalaganje i daljnje stručno usavršavanje
- d) da platni sustav za javne službenike ne bude diskriminatoran u usporedbi sa drugim platnim sustavima ( npr: privreda)

### 3. NAPREDOVANJE

**Napredovanje** – je redovito kretanje službenika u službi tj. postupno prelaženje na sve odgovornije položaje na ljestvici radnih mjesta i postizanje sve povoljnije situacije u osobnom razvrstavanju i stupnju plaće. **2 su vrste napredovanja:**

- a) **otvoreni sustav** – napreduje na temelju ocjene njegovih sposobnosti za odgovorniji položaj od strane ovlaštene osobe ili tijela. Prilagođeniji je sustavu klasifikacije radnog mjesta.
- b) **automatski sustav** – napredovanje prema objektivnim kriterijima ( radni staž isl.)  
Ovaj sustav je prilagođeniji sustavu klasifikacije službenika.

## KADROVSKA POLITIKA

**KADROVSKA POLITIKA** – je sustavna djelatnost oko popunjavanja radnih mjesta u upravnoj organizaciji službenicima i stvaranja odgovarajućih uvjeta za njih dvostrukim ciljem:

1. postizanje maksimalne djelotvornosti organizacije
2. optimalnog razvoja i osobnog zadovoljstva ljudi koji u noj rade

### **KADROVSKU POLITIKU MOŽEMO PODIJELITI NA 3 OSNOVNE SKUPINE POSLOVA:**

1. poslovi u vezi s primanjem i razvrstavanjem službenika na pojedina radna mjesta
2. poslovi u vezi s stručnom obukom i pomoći u osobnoj izgradnji službenika u službi
3. poslovi u vezi s stvaranjem optimalnih uvjeta za rad službenika u upravnoj organizaciji

### **UPRAVNA ORGANIZACIJA SE POPUNJAVA SLUŽBENICIMA PONAJPRIJE RADI:**

1. isključenja nepodesnih kandidata za pojedina radna mjesta
2. privlačenja što sposobnijih pojedinaca u službu upravnih organizacija te razmještaj svih službenika na radna mjesta za koja je najprikladniji

**U SVIM SUSTAVIMA KADROVSKE POLITIKE** – postoji element selekcije u uvjetima za primanje službenika. Ti se uvjeti odnose s jedne strane na potrebe pojedine upravne organizacije za ljudima određene struke i sposobnosti, s druge strane na svojstva samih kandidata za primanje u službu.

**Ta se osobna svojstva često vrlo pododno propisana mogu svesti na dvije osnovne skupine:**

1. pripadnost kandidata zajednici kojoj pripada i upravna organizacija
2. sposobnost kandidata za službu

**U pogledu nadzora uvjeta mogu se primijeniti jedna ili više ovih alternativa:**

1. nadzor uvjeta ostvarenja prije trenutka kandidiranja ( stručne svjedožbe)
2. nadzor u momentu kandidiranja ( u pravilu ispitima)
3. nadzor nakon stupanja na posao ( pokusni rad isl.)

**Pri propisivanju nadzora uvjeta za primitak u službu** – većina personalnih sustava polazi od okvirnog zahtjeva iste dostupnosti upravnih službi svim građanima u jednakim uvjetima. Taj etički zahtjev zadovoljava se najčešće uvođenjem javnog natječaja za mjesta u upravnom sustavu.

FORMIRANJE LJUDI

**FORMIRANJE LJUDI ZA SLUŽBU U UPRAVNOJ ORGANIZACIJI** – shvaćamo ponajprije kao autonoman svjestan proces stjecanja znanja, skupljanja iskustva i vlastite izgradnje koju pokreće i provodi pojedinac u namjeri da njegov budući ili sadašnji rad bude na što višoj razini.

### **FORMIRANJE LJUDI MOŽEMO PROMATRATI S OVIH STAJALIŠTA:**

1. prema prvotnome cilju pojedine akcije formiranja razlikujemo obuku odnosno učenje i odgoj
2. prema tome kako se provodi govorimo o formiranju prije i nakon stupanja na rad u upravnoj organizaciji
3. prema tome gdje se provodi, govorimo o formiranju na radu i izvan radnog mjesta

**METODE FORMIRANJA MOGU SE PODIJELITI NA OVE SKUPINE:**

1. školovanje - u općim ili specijalnim školama i drugim nastavnim centrima
2. tečajevi – koji predstavljaju prijelazni oblik između organizirane nastavne ustanove i slobodnog učenja
3. formiranje u praksi
4. pojedinačno ili zajedničko učenje

**POPUNJAVANJE RADNIH MJESTA LJUDIMA** – predstavlja odgovornost za stvaranje uvjeta rada koji će omogućiti da se sposobnosti pojedinca najbolje izraze i da se njegov radni ulog najbolje iskoristi.

**Glavni problemi su:**

1. fizički uvjeti radne sredine
2. radno vrijeme
3. zaštitu na radu

## SLUŽBENIČKA ETIKA

**ETIKA JAVNOG SLUŽBENIKA** – je skup društvenih pravila koje je službenik usvojio kao svoj osobni kriterij ponašanja s obzirom na svojstvo javnog službenika.

### **GLAVNI DRUŠTVENI ODNOSI NA KOJE SE ODNOSI PRAVILA SLUŽBENIČKE ETIKE SU:**

**1. odnos službenika prema građanima kao pojedincima** – određen je pretpostavkom da javni službenici kao i svi drugi ljudi obavljaju jedan stručan posao potreban zajednici odnosno njezinim članovima .

Iz toga slijedi:

- a) službenici javnih upravnih organizacija ne smiju prema drugim građanima doći u položaj onih koji drugima upravljaju ili vladaju .
- b) javni službenici kao proizvođači jedne vrste društvenih usluga , a potrošači drugih, treba da svoj odnos prema građanima temelje na ravnopravnosti i jednakosti.

**2. Odnos službenika prema društvu kao cjelini** – temelji se na privrženosti čovjeka zajednici u kojoj živi i radi

**3. Odnos službenika prema upravnoj organizaciji** – odnosno prema službi u kojoj radi ima dva aspekta:

- a) usvajanje posebnih ciljeva zadataka i metoda rada konkretne organizacije ili službe
- b) korektan odnos prema članovima radnog kolektiva

**4. Odnos službenika prema radu** – određuje snažno zanimanje službenika za područje svoje stručnosti , radost zbog djelovanja svojih snaga i stjecanje vještine u slobodno odabranom zanimanju.

## ORGANIZACIJA PERSONALNE SLUŽBE

### PERSONALNA SLUŽBA OBUHVAĆA 2 NAČELNO RAZLIČITE SKUPINE ZADATAKA:

#### 1. Poslovi u vezi s aktivnim unapređivanjem kadrovskih prilika u uprav. Organ. Kao:

- a) stvaranje i usavršavanje određenog klasifikacijskog i platnog sustava
- b) popunjavanje radnih mjesta u organizaciji najpogodnijim ljudima uključujući politiku napredovanja
- c) stručnog uzdizanja službenika
- d) brige za povoljne uvjete za stvaranje i održavanje visokog radnog morala

#### 2. Poslovi personalne administracije tj. – uredno vođenje propisanih formalnih postupaka i donošenje upravnih akata u vezi sa službeničkim odnosima te vođenje personalne evidencije

### U POGLEDU ORGANIZIRANJA PERSONALNE SLUŽBE 3 SU ALTERNATIVE:

1. personalne poslove obavljaju vodeći funkcionari
2. personalne poslove obavljaju posebne stručne specijalizirane organizacije
3. posebna upravna organizacija za personalne službe

## MATERIJALNA SREDSTVA UPRAVE

MATERIJALNA SREDSTVA UPRAVE – su ekonomska dobra kojima se služe upravne organizacije radi postizanja svojih ciljeva.

MATERIJALNA SREDSTVA SLUŽE – ostvarenju upravnih ciljeva i to:

1. neposredno – u samoj osnovnoj djelatnosti
2. posredno – održavanjem egzistencije upravne organizacije i trošenjem u njezinim unutarnjim funkcijama.

MATERIJALNA SREDSTVA PREDSTAVLJAJU – u cijelosti ekonomsku granicu djelovanja upravnih organizacija.

EKONOMSKI OBLIK MATERIJALNIH SREDSTAVA UPRAVE – ovisi o dosegnutom stupnju ekonomskog razvoja .

U novčanoj privredi novac postaje općim izražajnim oblikom različitih materijalnih sredstava i ekonomski metabolizam uprave sastoji se prema tome u procesu financiranja upravnih organizacija i njihove djelatnosti.

REŽIM RASPOLAGANJA MATERIJALNIM SREDSTVIMA UPRAVE – ovisi o dosegnutom stupnju društvenog razvoja i složenosti samih sredstava .

Razvojna tendencija ide od pojedinačnog raspolaganja ( npr od strane vladara) prema koncentraciji sredstava u državnom vlasništvu prema dekoncentraciji naime društvenoj imovini pod upravom različitih upravnih organizacija.

Državno vlasništvo ustupa mjesto pojmu društvene imovine.  
Shema.

*Pojedinačno raspolaganje*

*Državno vlasništvo*

*Dekonzentracija*

POJEDINAČNO RASPOLAGANJE UPRAVNIM SREDSTVIMA – je stadij u razvoju upravljanja u kojem ekonomski i politički oblici vlasti još nisu diferencirani već čine cjelinu u rukama istih nosioca.

Vladar je ujedno i vlasnik zemlje kojom vlada: vlastelin na svojim posjedima provodi i političku vlast nad stanovništvom.

DRŽAVNO VLASNIŠTVO UPRAVNIH SREDSTAVA – prevladava nužno kada se politička vlast odvaja od vlasništva proizvodnih sredstava.

Proizvodna sredstva u vlasništvu državljana i to kao privatno vlasništvo pojedinca a pod općim jamstvom političkog poretka.

Upravna su sredstva pod isključivim nadzorom politički odlučujuće skupine a taj se nadzor određuje ka državno vlasništvo.

PREMA DEKONCENTRACIJI – svaka organizacija se služi sredstvima potrebnim da bi obavljala svoju funkciju pod općim društvenim nadzorom.

**ULOGA MATERIJALNIH SREDSTAVA UPRAVE U CJELOKUPNOM EKONOMSKOM ŽIVOTU** – ljudskih zajednica postaje s vremenom sve veća kako zbog toga što upravne organizacije troše sve veći dio nacionalnog dohotka tako i s obzirom da modaliteti trošenja sredstava upravnih organizacija sve više utječu na narodno gospodarstvo u cjelini te postaje sve značajniji politički nadzor izvora materijalnih sredstava uprave.

### **EKONOMIČNOST UPRAVNIH PROGRAMA I AKCIJA**

**Unutar sustava upravnih organizacija** – premješta se težište problema pribavljanja i trošenja materijalnih sredstava s vremenom od osiguranja društvenog karaktera tih sredstava na pitanje ekonomičnosti upravnih programa i akcija.

**Kriteriji ekonomičnosti** – se razvijaju s povećanjem ukupne visine materijalnih sredstava uprave te je sve naglašenije pitanje najveće društvene koristi odnosno najmanjeg društvenog troška u vezi s tim sredstvima.

Oni omogućuju uspoređivanje različitih upravnih programa odnosno različitih metoda u primjeni određenog programa sa stajališta bilance i troškova (omogućuju elastičniju prilagodbu gospodarenja materijalnim sredstvima).

**UPRAVNA (tehnička) SREDSTVA ZA RAD U UPRAVI** – upravne zgrade, namještaj i pribor, uređaji za prijenos i vezu, računski i knjigovodstveni strojevi, - prolaze proces racionalizacije tj. sve potpunijeg prilagođavanja pojedinog sredstva svrsi koja se njime želi postići a pojedini upravni poslovi sve se više mehaniziraju tj. ljudsku radnu snagu sve više zamjenjuju strojevi.

### **MEHANIZACIJA I AUTOMATIZACIJA U UPRAVI**

**Proces mehanizacije – zahvaća** - naročito djelatnosti u upravnim organizacija koje se sastoje u rukovanju podacima i to u svih pet glavnih faza radnih procesa ove vrste:

1. prikupljanju podataka
2. prenošenje podataka
3. klasifikacija podataka
4. analiza podataka
5. bilježenje podataka

**Proces mehanizacije polazi** – od ručne obrade i razvija se preko jednostavne strojne obrade prema automatizaciji radnog procesa ili skupa radnih procesa, informatizacija uprave.

## PLANIRANJE U UPRAVI

**PLANIRANJE** – je stalan proces svjesnog predviđanja, odabiranja i razrade ciljeva i metoda rada kao i prethodnog utvrđivanja kriterija za nadzor i ocjenjivanje rezultata.

### PREDVIĐANJE ODNOSNO PLANIRANJE U UPRAVNOJ ORGANIZACIJI DIJELIMO:

#### **1. po stupnju**

- a) planiranje programa
- b) planiranje rada

#### **2. po području**

- a) ekonomsko planiranje
- b) urbanističko planiranje
- c) financijsko planiranje
- d) planiranje društvenih službi itd.

#### **3. po vremenu**

- a) kratkoročno
- b) dugoročno

#### **4. po organizacijskom obliku**

- a) centralno
- b) decentralizirano planiranje

### PLANIRANJE PROGRAMA DJELATNOSTI UPRAVNE ORGANIZACIJE OBUHVAĆA:

**1. odabir općih ciljeva** – tj. odlučivanje za područja i pravce djelatnosti koji u određenom razdoblju predstavljaju mak društveni interes

**2. utvrđivanje postojeće situacija** – tj. mjerenje svim raspoloživim metodama istraživanja razlike između sadašnjeg stanja i onoga koje je postavljeno kao cilj.

**3. razrada ciljeva u konkretne zadatke** – tj. fiksiranje poslova upravnih organizacija koji trebaju dovesti do ostvarenja postavljenih ciljeva

**4. određivanje sredstava** – tj. uspoređivanje postavljenih ciljeva s raspoloživim izvorima, ljudima i materijalnim sredstvima potrebnim za njihovo ostvarenje

**5. utvrđivanje općih uvjeta djelovanja** – tj. utvrđivanje prioriteta među različitim poslovima s obzirom na prethodnu analizu, utvrđivanje sadržaja i načina zaštite društvenih vrijednosti koja su okvir za svaku upravnu akciju (npr. prava građana)

**6. postavljanje mjerila za nadzor rezultata** – tj. standarda pomoću kojih će se u svakoj fazi upravne akcije moći što objektivnije presuditi kvantiteta, kvaliteta i ekonomičnost obavljenog posla.

**PLANIRATI TIJEK RADA** – znači predvidjeti odvijanje pojedinih radnji operacija i njihovo međusobno povezivanje kako bi se postigli najbolji rezultati u pogledu kvalitete, brzine i ekonomičnosti obavljanja cijelog posla.

**Planiranje tijeka rada obuhvaća u sklopu tehničkih okolnosti u kojima se taj rad obavlja, ove djelatnosti:**

- 1. prikupljanje potrebnih podataka
- 2. analizu radnih operacija
- 3. raspored rada na radna mjesta
- 4. utvrđivanje redosljeda radnih operacija

## VOĐENJE U UPRAVI

**FUNKCIJA VODSTVA** – na svim razinama u upravi jest pokretanje , usmjeravanje i povezivanje djelatnosti više pojedinaca ili organizacijskih jedinica na temelju ovlasti a uz odgovornost za cjelokupni rezultat.

**Funkcija vodstva znači** – davanje nekih ključnih ovlasti povjeravanja važnih odluka određenim pojedincima.

**Izvorno težište funkcije vođenja** – je na zapovijedanju hijerarhijski podređenima u organizaciji i na odlučivanju tj. na donošenju odluka koje se odnose kako na provedbu tako i na održavanje njezina unutarnjeg poretka.

**U pravnoj državi se funkcija vođenja obavlja** – na temelju pravno regulirane ovlasti. Vodeći službenik ne smatra se odgovornim samo za svoj osobni rad i ponašanje u službi poput svih drugih zaposlenika već i za cjelokupni uspjeh organizacije kojoj je na čelu, a krajnja sankcija takve odgovornosti može se sastojati jedino u gubitku vodeće funkcije , odnosno u negativnoj ocjeni sposobnosti za vodeće funkcije.

**KOHEZIJA UPRAVNI ORGANIZACIJA** – počiva na suprotnosti između vlasti i autoriteta.

**Vlast unutar uprave** – znači mogućnost nositelja pojedinih organizacijskih da provedu neke svoje uloge u upravnoj organizaciji i bez obzira na volju drugih.

**Autoritet unutar uprave** – označava odnos u kojem nositelj jedne organizacijske uloge prihvaća svjesno i dobrovoljno odluke nositelja druge uloge odnosno prihvaća pravilo a nositelj mu nije poznat.

**Omjer vlasti i autoriteta** – nije jednak u svim upravnim organizacijama i nije stalan, mijenja se prema vrsti posla što ga upravna organizacija obavlja.

S vremenom se smanjuje element vlasti a povećava se element autoriteta ,

**Metode vođenja** - polaze u početku od pretpostavke pasivnosti službenika te se s vremenom razvija shvaćanje da službenik jedino kao aktivan subjekt može biti jamstvom uspjeha u složenim i tehničkim upravnim organizacijama.

**NOSITELJ FUNKCIJE VODSTVA** – je aktivni čimbenik veze među ljudima na organiziranom radu.

**Ta organizacijska uloga obuhvaća ove skupine konkretnih dužnosti i poslova:**

### **1.odnosi unutar organizacija**

#### **a) s obzirom na posao**

- davanje inicijative za preuzimanje i razradu zadataka, pokretanje procesa zajedničkog rada
- donošenje odluka tj. obavljanje potrebnog izbora između alternativa za koje je ovlašten a koje se ne može obaviti redovnim postupcima odlučivanja u organizaciji
- inovacija tj. unosenje novih sadržaja i novih metoda u rad organizacije koji nisu otprije prihvaćeni i uobičajeni
- nadzor rada i rezultata rada

#### **b) s obzirom na osobe**

- donošenje formalnih personalnih odluka kada je za donošenje takvih odluka ovlašten sam
- poduzimanje mjera koje pridonose stvaranju optimalne radne atmosfere u organizaciji
- pomaganje ljudima u organizaciji da prošire znanje , razviju radne sposobnosti i pozitivna radna svojstva

## **2.odnosi među organizacijama**

- upoznavanje općenitijih centara u organizacijskom sustavu i izvan njega s rezultatima rada i prenošenje primljenih uputa na organizaciju u kojoj obavlja funkciju vodstva
- uspostavljanje i održavanje trajnog kontakta i suradnje s drugim organizacijama unutar sustava
- održavanje kontakata s predstavničkim i drugim političkim tijelima kojima je upravna organizacija odgovorna u svom radu.
- ostvarivanje načela javnosti u radu upravne organizacije

## **FAZE U POPUNJAVANJU UPRAVNIH ORGANIZACIJA ( iskustvom utvrđene operativne metode koje su dale najbolje rez) POTREBNIM RUKOVODEĆIM OSOBLJEM SU:**

1. analiza konkretnih potreba organizacije u pogledu vodećeg kadra tijekom određenog vremenskog razdoblja i specifičnih svojstava što ih iziskuje pojedina 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
4. uspostavljanje i vođenje kadrovske plana o postavljanju vodećeg osoblja u najkraćem vremenskom razdoblju.

*Grupa autora:*

***"Upravni sistemi"***

*(skripta)*

## 1. Knjiga, "Nauka o upravi", Eugen Pusić

- ~~01.~~ Pojam uprave, upravne organizacije, upravljanje
- ~~02.~~ Nastanak i razvoj upravne znanosti
- ~~03.~~ Osnovne tendencije u razvitku uprave
- ~~04.~~ Čimbenici koji doprinose smanjenju prinude u upravi
- ~~05.~~ Uprava u političkom sustavu (odnos uprave i vlasti)
06. Čimbenici koji jačaju relativan utjecaj uprave u odnosu na političku vlast
- ~~07.~~ Birokracijska vlast
- ~~08.~~ Sredstva političkog nadzora u upravi
- ~~09.~~ Motivacija
- ~~10.~~ Klasifikacija motiva i motivacija (Weber, Katz, Kahn)
- ~~11.~~ Pojam uloge u organizacionom i društvenom smislu
- ~~12.~~ Pojam organizacije i organizacione strukture
- ~~13.~~ Raspon kontakta i raspon vertikalnih veza
- ~~14.~~ Organizacione promjene
- ~~15.~~ Tri idealne svrhe kod formiranja radnih mjesta i jedinica
- ~~16.~~ Zadatak usavršavanja upravne organizacione strukture i metode rada
- ~~17.~~ Planiranje
- ~~18.~~ Planiranje programa i planiranje rada
- ~~19.~~ Tehničke dimenzije planiranja (u okviru planiranja rada)
- ~~20.~~ Vođenje u upravi
- ~~21.~~ Predmet, građa i metode u odabiru rukovodećih kadrova
- ~~22.~~ Komunikacijski sustavi (idealni ciljevi)
- ~~23.~~ -----II----- (pokazatelji kvalitete)
- ~~24.~~ Postupci u upravi (3 grupe)
- ~~25.~~ Indikatori kvalitete upravnog postupka
- ~~26.~~ Sustav nadzora, indikatori kvalitete
- ~~27.~~ Iskustva vezana uz proces organiziranja
28. Organizacija za organiziranje (3 metode)
29. Aspekti uprave kao ljudske djelatnosti
30. Osnovni oblici parlamentarne kontrole uprave
31. Smisao internaliziranih pravnih pravila
- ~~32.~~ Temeljni teoretski modeli upravne znanosti kad pokušava objasniti ponašanje ljudi u upravi
33. Klasični resori državne uprave
34. Problem službeničkog sustava
35. Kako se mijenjalo shvaćanje o upravi
- ~~36.~~ Upravni proces - Litchfieldova koncepcija

## SADRŽAJ:

1. Izraz sistem i pojam sistem.....	26
2. Značajke sistema.....	26
3. Upravni sistemi.....	27
4. Institucionalna okolina - komponente.....	27
5. Diferencijacija - integracija (u sistemu ljudske suradnje).....	28
6. Koja se temeljna 3 tipa upravnih sistema javljaju u povijesnoj perspektivi.....	30
7. Homeostaze.....	30
8. Neukrarija.....	31
9. Institucija javnih korporacija.....	31
10. Odnos uprave i vlasti.....	33
11. Tendencija prema dekoncentraciji i rekoncentraciji.....	34
12. Prijelazni lanac - elementi prijelaznog lanca u odnosu vlasti i uprave.....	34
13. Režim "partije i države" - kako se skraćuje prijelazni lanac.....	35
14. Skupštinski režim - parlamentarni režim - predsjednički režim.....	36
15. Odnos građana i države.....	36
16. Teritorijalni upravni sistemi - klasifikacija - grupiranje - razgraničenje.....	38
17. Pojavni oblici - suprotnosti - diferencijacije u teritorijalnim upravnim sistemima.....	41
18. Lokalna uprava.....	43
19. Kumulacija na pojedincu.....	44
20. Veličina lokalne jedinice - način povezivanja.....	45
21. Koordinacija u upravnom sistemu.....	46
22. Funkcionalni upravni sistem - javne ustanove (zavodi i zaklade).....	47
23. Asocijativni upravni sistemi.....	48
Ispitna pitanja.....	50

Upravnim sistemima nazivamo skupove upravnih organizacija i djelatnosti koje su u pojedinoj zemlji i u danom povijesnom vremenu na specifičan način razvedene i međusobno povezane.

## 1. IZRAZ "SISTEM" I POJAM "SISTEM"

Sistem je cjelina sastavljena iz dijelova ili cjelina razgraničenja od svoje okoline. U ovoj definiciji izražena su dva pojmovna određenja, a tendencija je upotrebljavaju kumulativno, tj. da se na sistem gleda istodobno kao na cjelinu s određenom unutrašnjom razvedenošću u njezinim djelovima ili elementima i u određenom odnosu sa tom okolinom.

- a) gledanje na sistem kao cjelinu sastavljenu iz dijelova je bliže zatvorenim sredinama, društvenim odnosima koji se doživljavaju kao stabilni, gdje centralne snage društva efektivno utječu na sve elemente društva
- b) gledanje na sistem suočen sa neizvjesnom i nikad predvidivom okolinom odražava društvene situacije prijelaza, odnosno tržišne i druge otvorenosti, gdje se subjekti u svakodnevnoj praksi nužno konfrontiraju sa svijetom i događajima kojima ne mogu ovladati.

## 2. ZNAČAJKE SISTEMA

Su: opća povezanost pojava, njihova kontingentnost i njihova dinamika suprotnosti.

a) *Opća povezanost* - sistem kao cjelina sastavljena od dijelova, znači povezanost tih dijelova međusobno. Ali sistem kao entitet u odnosu s okolinom, znači da povezanost postoji i preko granica sistema, čim postoje odnosi. Pa i više od toga, da u toj povezanosti ima stupnjeva, jače i slabije povezanosti, prema frekvenciji i intenzitetu međusobnih utjecaja između pojedinih pojava u okolini sistema i samog sistema. Budući da okolina, načelno, obuhvaća sve ono što nije sistem, nastaje slika postupno sve širih krugova među pojavama. Snaga povezanosti opada s udaljavanjem od centra.

b) *Kontingentnost* - unutar opće povezanosti, odnosi su među pojavama kontingentni, tj. oni bi uvijek mogli biti i drugačiji nego što stvarno jesu na određenom mjestu i u određeno vrijeme.

"Kontingentno" upotrebljava se u smislu "ovisno o okolnostima". *Kontingentnost znači da negacija određene mogućnosti u određenom času ne poništava tu mogućnost konačno, već je samo otklanja u danoj konstelaciji, a ostavlja je otvorenom za budućnost.*

Sistem je u stanju, do izvjesne mjere, izraziti ovu složenost kroz misao da su elementi u međusobnoj vezi baš kroz svoje atribute. Budući da isti element može imati više atributa, to može raznim svojim atributima pripadati različitim sistemima. Sistematičnost je kontingentna. Ona za isti element može uvijek i drugačije ispasti. Pod drugim okolnostima iste se pojave mogu vezati s drugim pojavama putem svojih atributa, na drugi način, u druge cjeline.

c) *Dinamika suprotnosti* - elementi su povezani u sistemu, ali istodobno su i samostalni, pa se i mogu identificirati u sistemu. Ova istodobna prisutnost oprečnih stanja: samostalne egzistencije elemenata i postojanja jedinstvene cjeline sistema, omogućuje da se pojmom

sistema zahvate procesi u prirodi i društvu, dinamičke pojave gdje je kretanje baš određeno istodobnom prisutnošću protuslovnih faktora.

Suprotnosti sadržane u samoj prirodi sistema omogućuju da se razgraniče kvantitativne od kvalitativnih promjena. Dok se mijenjaju atributi elemenata, elementi sami, pa i odnosi među njima, ali na taj način da osnovni princip po kojem se održava sistem kao jedinstvena cjelina ostaje isti, radi se o kvantitativnim promjenama. Naprotiv, novi princip integracije znači promjenu u kvaliteti.

### 3. UPRAVNI SISTEMI

#### 1. POJAM I VRSTE

Upravni sistem je takav sistem ljudske suradnje čiji su elementi upravne organizacije.

Upravne organizacije su skupine ljudi povezanih tako da među njima podijeljene radne operacije budu usmjerene na jedinstveni cilj odnosno na zajedničke ciljeve. Drugim riječima, upravne su organizacije i sami sistemi ljudske suradnje. To znači da su u upravnim sistemima sistemi višeg reda, jer su im elementi povezani u uže sisteme.

U svim zemljama možemo upravne sisteme podijeliti na:

- teritorijalne
- funkcionalne
- asocijativne

U razvijenim zemljama postoje sva 3 sistema paralelno.

⊕ - TERITORIJALNI obuhvaćaju DRŽAVNU UPRAVU u užem smislu - centralnu, regionalnu, lokalnu - dakle upravne organizacije koje su podloga i izraz političke vlasti. Dana je težište upravljanja društvenim poslovima većinom na njima.

- FUNKCIONALNI, obuhvaćaju MREŽE PODUZEĆA I USTANOVA u onoj mjeri u kojoj se njihova djelatnost u pojedinoj zemlji smatra društvenim poslom, ali bez obzira na to jesu li formalno dio državne uprave u širem smislu ili nisu. Nastaju pojavom industrijskog poduzeća nakon industrijske revolucije. To poduzeće organizirano je na funkcionalnom principu, oko određene djelatnosti ili funkcije.

⊕ - ASOCIJATIVNI, obuhvaćaju UDRUŽENJA I DRUŠTVA u kojima se ljudi povezuju svojom inicijativom kako bi lakše ostvarili neke zajedničke interese, a koji se u danom trenutku u pojedinoj zemlji smatraju društvenim interesima.

#### 4. INSTITUCIONALNA OKOLINA - KOMPONENTE:

Sistemi ljudske suradnje postoje i djeluju u okolini na koju utječu i koja utječe na njih. To su od užih krugova prema širima: ljudi, ljudi u međusobnoj interakciji, institucionalna okolina, društvena okolina, prirodna okolina.

Institucije tj. stabilizirane pravilnosti u ponašanju ljudi jednih u odnosu na druge, koje predstavljaju okolinu sistema ljudske suradnje možemo podijeliti na institucionalna područja paralelno sa osnovnim kategorijama svijesti. Institucije su proizvod ljudi njihove interakcije u društvu. To su sljedeća područja:

1. simboličke institucije - kao što su jezik, pismo, brojevi i drugi simboli - koje odgovaraju semantičkim sadržajima svijesti, a služe komunikaciji u najširem smislu među ljudima.

2. *normativne institucije* - kao što su pravo, državna uprava, sudovi, arbitraže, religije i religiozne organizacije koje odgovaraju normativnim sadržajima svijesti, a služe sistematskom utjecaju na ponašanje ljudi u smislu određenih unaprijed postavljenih kriterija koji proizilaze iz navedenih normativnih sadržaja.

3. *kognitivne institucije* - kao što su znanost i njezina primjena u privrednim poduzećima i službama - koje odgovaraju kognitivnim sadržajima svijesti, a služe stvaranju sadržaja proizvoda, usluga koje su u stanju zadovoljiti određene u društvu stalno prisutne interese.

4. *interesne institucije* - kao što su društvene ljestvice vrijednosti ili političke stranke, društvene organizacije i udruženje građana - koja odgovaraju voljnim elementima svijesti, a služe po uvjerenju tako udruženih ljudi, tome da povezani interesi budu u stanju ostvariti svoje interese uopće ili bar lakše nego što bi to mogao svaki pojedinac za sebe.

## 5. DIFERENCIJACIJA - INTEGRACIJA (u sistemu ljudske suradnje)

*Osnovni oblik mijenjanja sistema ljudske suradnje je proces kontinuirane diferencijacije njegovih komponenata i povremene promjene integracijskih okvira koji komponente povezuju u cijelinu.*

*Diferencijacija - općenito je možemo definirati kao pojavljivanje u sistemu nove komponente, u nečemu različite od dosadašnjih, bilo kao rezultat internih procesa u sistemu ili unošenje iz vani.*

Dakle, svaki novi član, odnosno novo radno mjesto, svaka jedinica nove vrste materijalnih sredstava, novo oruđe odnosno instrument, nova informacija znače diferencijaciju sistema. Ali samo pod jednim uvjetom: to je nova komponenta integrirana u sistem. U tom smislu su integracija i diferencijacija istodobno dvije strane istog procesa.

*Integracija je uspostavljanje bar jedne veze između neke potencijalne ili aktuelne komponente i sistema kao cjeline.*

Novi član prihvaća sistematski cilj ili se uklapa u mrežu odnosa u sistemu, novi tip sirovina ulazi u skladište, novi se stroj upisuje u inventar, nova informacija upisuje u zalihe podataka, znači da je u toku proces njihove integracije u sistemu.

Gomilanjem potencijalnih novih komponenata povećat će se, istina, pritisak na postojeći integracijski okvir sistema, i na interese koji su s njim povezani, ali do stvarnog uklapanja tih komponenti može doći tek nakon mijenjanja postojećih načela integracije i njihove zamjene sa novim tolerantnijim okvirom.

Diferencijacija - integracija ima svoju tehničku stranu, odgovor na pitanje kako se pojavljuje nova komponenta, kako se uspostavlja nova veza, i svoju interesnu stranu, odgovor na pitanje zašto su donijete određene ljudske odluke koje stoje iza svake komponente i nove veze, i kome one koriste.

- *Nove komponente mogu se pojaviti i unutar sistema, bez novih unosa iz okoline (isti član dobiva novu ulogu), ali u pretežnoj većini slučajeva tok diferencijacije ovisi o mogućnosti da se nove komponente unesu u sistem iz okoline.*

- *S jedne strane interesi koji nastaju u sistemu mogu se zadovoljiti u prvom redu ekspanzijom, -*

tj. pribavljanjem novih komponenata iz okoline (proširenjem djelatnosti, brojem članova, više sredstava). Prema tome, okolina stimulira diferencijaciju u sistemu ljudske suradnje, a u istom mahu predstavlja drugu granicu diferencijacije - pored integracijskog okvira - u tom smislu što se nijedan sistem ne može diferencirati ako u okolini nema ili ako iz okoline ne može pribaviti one komponente (nove), u kvalitativnom smislu i kvantitativnom pogledu, koji su za diferencijaciju potrebni.

*Struktura sistema, ljudska suradnja, mijenja se po svojim glavnim dimenzijama: cilju, odnosima i metoda-ma rada.* Proces diferencijacije odvija se po svakoj od ovih dimenzija, s tim da se integracijski okviri mijenjaju od osobnih (osobni ciljevi) do neosobnih (ideološki ciljevi).

*Mijenjanje ciljeva:*

Sistem ljudske suradnje može biti integriran u prvom redu po dimenziji svojih ciljeva, načelno, samo dok ti ciljevi predstavljaju neposredne osobne interese svih ili većine članova sistema, dakle kao da se radi o osobnim interesima odnosno ciljevima (primjer je primarna kooperativna grupa). Ciljevi se diferenciraju u prvom redu kroz pojavljivanje supsidijarnih, međutim i instrumentalnih ciljeva u lancu u kojem su specijalniji ciljevi sredstva u odnosu na općenitije.

- Integracija se postiže bilo pritiskom okoline pod kojim ostvarivanje izravnog vrhovnog cilja predstavlja životno pitanje za članove sistema odnosno za dominantne interese, bilo karizmatskom privlačnošću tog cilja za članove.

Preostaje da se ciljevi integriraju njihovim svjesnim i sistematskim razrađivanjem racionalnim metodama planiranja u najširem smislu ili njihovom interpretacijom u okviru ideologije koja uz cilj veže određeni emocionalni naboj.

*Mijenjanje odnosa:*

U primarnim kooperativnim grupama odnosi među članovima stvaraju se i mijenjaju ad hoc prema toku zajedničke akcije. Pretpostavka je takve suradnje da je zajednički posao u interesu svih odnosno pretežito većine sudionika. Složenije situacije, i tehnički i interesno, zahtijevaju oblike suradnje gdje sudionici nisu uvijek u neposrednoj međusobnoj vezi. Problem je riješen novim integracijskim okvirom, prijelazom na vođenu grupu. Odnosi u vođenoj grupi su osobni odnosi vezanosti članova grupe za vođu. Diferencijacija unutar vođene grupe postepeno udaljuje vođu od vođenih, otežava neposredni osobni kontakt među njima, koji je sve češće posredan, preko zamjenika, pomoćnika, vođa manjih skupina. Zato je sve oštiji objektivni sukob između vođe i vođenih oko izdržavanja vođena je grupa u krizi.

Novi integracijski okviri suradnje i rješenja krize pruža hijerarhijska organizacija. Odnosi u njoj uspostavljaju se ne među ljudima već među funkcijama, definiranih neosobno kao dijelovima cjeloukupnog zadatka organizacije za obavljanje kojega je predviđena pojedina radna uloga. Upravni štab ostaje najvažniji dio sistema. Tipična metoda upravljanja u njoj je hijerarhijski nadzor koji zahtijeva određeni intenzitet kontakta između nosilaca širih i užih funkcija u sistemu i stoga ograničava broj užih funkcija koje nosilac pojedine šire funkcije može nadzirati odnosno koordinirati. Ona ulazi u krizu u prvom redu u tehničkom pogledu jer obavljanje nadzora u njoj nužno istiskuje obavljanje unutar istog vremena izvornog posla zbog kojega organizacija postoji (zbog povećanja informacija u funkcijama koje je potrebno nadzirati).

Novi tip odnosa u sistemima ljudske suradnje su timske mreže. U timskoj mreži odnosno u radnoj grupi vlada načelna jednakost među članovima jer svaki od njih raspolaže određenim specijalističkim znanjem koje je potrebno za postizanje određenog učinka, a ne da se pojednostavniti cijepanjem radnog procesa. Uvjet je timskog rada maksimalna komunikacija među članovima tima - tako u timskoj mreži nastaju metode rada.

#### *Mijenjanje metode rada:*

Znanje kao podloga metoda rada može postati glavni okvir integracije sistema ljudske suradnje tek nakon što cijepanje radnog procesa u toku diferencijacije samo sebe onemogućiti i završi u mehanizaciji i dalje u automatizaciji rutinskih radnih operacija.

U toj trans - osobnoj fazi znanje odnosno informacije nisu više apsolutni monopol kao nekada, već predstavljaju relativnu specijalizaciju svakog člana tima na nekom području koje načelno vodi ka jednakosti, a ne ka dominaciji.

Ove se razlike pojavljuju u vezi sa stupnjem pouzdanosti znanja na kojem se metode temelje, u vezi sa polarizacijom članova sistema po znanju koje proizilazi ne iz hijerarhije već iz karaktera posla, u vezi s ovisnošću rada o instrumentima, i u vezi s međuovisnošću rada članova sistema.

### 6. KOJA SE 3 TEMELJNA TIPA UPRAVNIH SISTEMA JAVLJAJU U POVIJESNOJ PERSPEKTIVI ?

1. *Teritorijalni upravni sistemi*, na kojima se danas većinom težište upravljanja društvenim poslovima, obuhvaćaju državnu upravu u užem smislu - centralnu, regionalnu, lokalnu, dakle upravnu organizacije koje su podloga i izraz političke vlasti.

2. *Funkcionalni upravni sistemi*, obuhvaćaju mrežu poduzeća u ustanova u onoj mjeri u kojoj se njihova djelatnost u pojedinoj zemlji smatra društveni poslom, ali bez obzira na to jesu li formalno dio državne uprave u širem smislu ili nisu.

3. *Asocijativni upravni sistemi*, obuhvaćaju udruženja i društva u kojima se ljudi povezuju svojom inicijativom kako bi lakše ostvarili neke od interesa koji su im zajednički, a koji se u danom trenutku u pojedinoj zemlji smatraju društvenim interesima.

### 7. HOMEOSTAZE

*Efikasni mehanizmi homeostaze odnosno stabilizacije služe održanju upravnog sistema koji djeluje i pod uvjetima velike napetosti između polova.*

U prvom redu sistem sam stvara vrlo intenzivne interese koji ovise o njegovom postojanju. Kako primarni interesi vladajućih, tako i sekundarni interesi samog aparata, njegovog ljudskog sastava, postaju sve ovisniji o egzistenciji sistema. I to u toj mjeri da ovi novi tzv. *institucionalni interesi* često zasjenjuju ili čak zamjenjuju interese koji su bili povod za stvaranje sistema. S druge strane *institucije vlasti* u svim svojim pojavnim oblicima vlasništva ili političke vlasti predstavlja tradicionalni stabilizacijski mehanizam koji nameće dominaciju kao i svi ostali putovi rješavanja sukoba interesa ne dovedu do rezultata.

## 8. ~~NAUKRARIJA~~

Kad država stupa u privrednu operativu ona szmora i po strukturi, u većini slučajeva, prilagoditi njoj stranom (tradicionalno) funkcionalnom upravljanju. I ona u takvom slučaju osniva privredna poduzeća i ustanove koje unose u njezin teritorijalni sistem jedan tom sistemu strani element i znače, s te strane, početak procesa funkcionalizacije koji ,što dalje to više, transformira teritorijalno upravljanje. I tu postoje prijelazni oblici, kao npr. koncesija kod koje pojedinac preuzima na sebe privredni rizik jedne djelatnosti za koju je zainteresirana država. Država daje koncesionaru ovlaštenje i eventualne druge prednosti, ali težište ekonomskog odnosa ostaje na koncesionaru i potrošačima njihovih proizvoda. Djelatnost se financira naplaćivanjem korisnika.

Drugi takav oblik je mješovito poduzeće gdje država sudjeluje uz pojedinačne poduzetnike na više-manje ravnopravnoj bazi u osiguravanju sredstava i u odlučivanju. Ako se broj takvih izravnih državnih angažmana u privrednim poduzećima poveća, zna doći do osnivanja posebnog državnog koordinacijskog poduzeća - na principu holding kompanije koja ujedinjuje u svojim rukama dionice u državnom vlasništvu u svim poduzećima u kojima država sudjeluje, ili na nekom drugom principu.

## 9. INSTITUCIJA JAVNIH KORPORACIJA

Glavni oblik (novi) angažiranja države kao poduzetnika u privredi je državno poduzeće ili javna korporacija.

Izraz javna korporacija upotrebljava se za državno poduzeće u anglosaksonskom jezičnom području (prvi put 1926. u Engleskoj).

Državno poduzeće javlja se u mnogim oblicima i varijantama u raznim zemljama što se najbolje vidi po prijedlozima klasifikacija unutar kategorije kod raznih autora:

Kanadski autor Friedman dijeli javnu korporaciju na:

- privredne korporacije
- korporacije društvenih službi
- nadzorne javne korporacije

Griffit i Street predlažu sljedeću podjelu:

- upravno ekonomske javne korporacije
- upravno socijalne
- regulativno socijalne
- regulativno ekonomske

Greaves:

- regionalne
- kvazi-sudske
- povjereničke
- upravne ili upravljačke

Wade i Philips

- državne korporacije sa diskrecijskim pravom angažiranja državnih sredstava
- organizacije koje primaju državne subvencije za kulturne djelatnosti
- organizacije koje se bave proizvodnjom ugljena, struje, plina
- ostale javne korporacije

Ovi primjeri dovoljni su da pokažu kako je javna korporacija unijela u državu određeni princip - funkcionalnu samostalnost i specijalnost svrhe različit od tradicionalnih strukturnih principa teritorijalnog upravljanja.

Prijelazni oblici također su brojni tako da Friedman za kanadsku situaciju navodi 4 oblika: državni resor, resorna korporacija, upravna korporacija, vlasnička korporacija.

Friedman definira javnu korporaciju kao instituciju koja vrši službu ekonomskog ili socijalnog karaktera za državu, ali kao neovisni pravni identiteti.

U velikoj je mjeri autonomna u upravljanju, premda je odgovorna javnosti preko vlade i parlamenta, i u izvjesnoj mjeri podvrgnuta usmjeravanju od strane državne uprave. Raspolaze neovisnim i odijeljenim vlastitim financijskim sredstvima, te ima pravne i privredne attribute privrednog poduzeća.

Glavne karakteristike javnih korporacija vidi Friedman u:

- pravnoj osobnosti
- posebnoj upravi odgovornoj državi
- posebnoj imovini
- javnom polaganju računa
- privatnopravnoj odgovornosti koja je kombinirana sa javnom.

Problemi državnih poduzeća uglavnom su svugdje isti: osiguranje poslovne autonomije sa jedne strane, a poželjne državne kontrole s druge strane.

U privredno - razvijenijim zemljama sve se više afirmira shvaćanje da djelatnosti koje tangiraju interese velikog broja ljudi ne mogu biti ostavljene isključivo privatnoj kontroli i ne bi smjele biti izvor profita za poduzetnike kojima je dobit glavni motiv.

- ideologija državne intervencije nastala je u toku klasne borbe (Friedman).

U privredno nerazvijenim zemljama koncentracija kapitala u privatnim rukama naprosto nije još dosegla taj stupanj, da bi se tim putem mogao financirati privredni razvoj uopće, a posebno investicije u neke skupe službe od općeg interesa, kao što su promet i komunikacije.

## 10. ODNOS UPRAVE I VLASTI

Tokom 18. i 19. st. dolazi do postupnog odvajanja strukture uprave od strukture vlasti i otada je odnos vlasti i uprave jedno od centralnih pitanja teritorijalnog sistema upravljanja. Za taj odnos karakteristična je opreka između težnje za samostalnošću političke i upravne sfere i istovremena potreba za njihovim povezivanjem u jedinstvenu cjelinu.

*Formalni i stvarni odnosi uprave i vlasti:*

Postupak apsolutne supremacije politike nad upravom te isključivo instrumentalne uloge uprave u odnosu na vlast, prihvaća se kao opis stvarnosti, ali postoji niz faktora koji jačaju relativan položaj upravne organizacije u odnosu na političke forume.

1. *Frekvencija interakcija* unutar upravnih organizacija po pravilu je znatno veća nego unutar kolektivnih tijela za političko odlučivanje. Prve se sastoje od profesionalaca koji su stalnom svakodnevnom međusobnom kontaktu, a druge su često sastavljene od neprofesionalaca koji se sastaju na zasjednja u duljim vremenskim razmacima. Odatle i veći stupanj organiziranosti uprave.

njihovih stručnih planova, ali s druge strane ne mogu bez političke vlasti kad god se zapletu u sukobu interesa s korisnicima ili s drugim društvenim snagama.

## 11. TENDENCIJA PREMA DEKONCENTRACIJI I REKONCENTRACIJI

Osnovni efekat procesa funkcionalizacije na vlast i na upravu jest tendencija prema dekoncentraciji. Do nje dolazi uslijed sve većeg broja ljudi u procesu vlasti.

Dekoncentracija uprave odvija se pod pritiskom konstantnog napredovanja društvene podjele rada i nužnog stalnog povećanja tehničke autonomije pojedinih službi.

Ova tendencija odražava se u rješenjima kao što je tzv. dioba vlasti. Ova spadaju i paralelna načela samostalnosti i odgovornosti uprave. Ona vodi do jače uloge lokalne uprave i lokalnog samoupravljanja u teritorijalnom upravnom sistemu i očituje se u sve većem broju ustanova i opdužeća u okviru tog sistema. Svako udaljavanje uprave od vlasti ima po pravilu kao cilj dekoncentraciju.

- Osnovno obilježje današnje etape u razvoju prema dekoncentraciji jeneravnost, a razlozi za to su:

1. Raskorak između interesne i tehničke dimenzije upravljanja. Uslijed toga sukobljava se dekoncentracija izazvana tehničkim promjenama u upravnom sistemu s tendencijom prema ponovnoj koncentraciji koje proizilaze iz svakodobno dominantne konstelacije interesa.
2. Institucije uprave i vlasti postoje i djeluju u podređenoj društvenoj okolini pa će kritična i uznemirena stanja u okolini doprinostiti koncentraciji, a mirna i sređena napredovanju dekoncentracije.
3. Neravnost postoji i unutar samog teritorijalnog sistema vlasti i uprave. Po pravilu lokalni dijelovi sistema pokazuju jači stupanj dekoncentracije od centralnih (jer je lakše organizirati neposrednu političku kontrolu stanovništva nad političkim forumima).
4. Neravnost je u vezi s općim stupnjem razvijenosti određene zemlje. U ranijoj fazi razvoja upravljanja društvenim poslovima dekoncentrirano je jer vlast nije dosta jaka da svuda dopre, razvoj dovodi do jačanja vlasti i koncentracije, a kasnije dolazi do procesa svjesne dekoncentracije radi političke kontrole vlasti i lakše dostupnosti upravnoj službi.

## 12. PRIJELAZNI LANAC - ELEMENTI PRIJELAZNOG LANCA U ODNOSU VLASTI I UPRAVE

Između politike i uprave postoji svojevrsni prijelazni lanac. Svaka karika tog lanca u istom mahu povezuje i odvaja politiku od uprave. Čitav se lanac čas produžuje, čas skraćuje, a sastoji se od institucija i funkcija, pojedinačnih i kolegijalnih. U lancu se mogu identificirati po različitim ulogama koje igraju u transmisiji između centara političke vlasti i uprave. Glavni elementi:

Političke organizacije	Predstavničke skupštine	Šef države	Vlada	Uprava
	Odbori pred. skupštine	Individualni kolegij	Šef vlade	Članovi vlade
				Centralni resori

2. unutar pojedine upravne organizacije rad je organiziran na principu *sukcesivne pažnje*, tj. zadacima se pristupa redom, jednim za drugim, te se tako sredstva i pozornost koncentriraju najprije na jedan pa onda na drugi. Politički odlučioци imaju mnogo viši raspon zadataka koje moraju obaviti u što kraćem roku, a da je stupanj funkcionalne diferencijacije kod njih mnogo manji nego u upravi. To dovodi do potrebe simultane pažnje i, stoga nužno, do manje metodičnosti u radu.

3. *kontinuitete funkcija i ljudi* u upravnoj organizaciji u parvilo je veći nego u političkim forumima. Dok političari prolaze, uprava ostaje i u stanju je da obuhvati dulje vremenske tokove razvoja. U pogledu utjecaja na dugoročnu politiku ova joj okolnost daje izuzetnu prednost.

4. *upravne organizacije su organiziranije, metodičnije u radu, stručnije i opremljenije pomagalima.*

Tokom postepene tehnizacije društvenih zadataka kojima se bavi uprava, a o kojima odlučuju politički organi, sve više dolazi do izražaja stručnost uprave. I po stručnosti svojih kadrova i po raspolaganju neophodnim materijalnim i tehničkim pomagalima za obradu sve veće količine informacija uprava ima nesumnjivo, neki misle i presudnu, prednost nad politikom.

*Oprečne težnje u odnosu uprave i vlasti*

Odnos uprave i vlasti treba promatrati:

1. sa stanovišta politički odlučujuće grupe postavlja se u reguliranju njihovih odnosa dvojak cilj:

a) osiguranje povezanosti između mehanizacije političkog odlučivanja u uprave radi prenošenja volje predstavničkih tijela na upravu odnosno upravni aparat u procesu izvršavanja političkih odluka.

b) osiguranje zaštićenosti političkih tijela od utjecaja što bi ga upravni sistem mogao izvršiti na samo donošenje političkih odluka.

2. sa stanovišta sistema upravne organizacije mnogo je teže govoriti o jedinstvenim stavovima u odnosu prema vlasti.

Moramo razlikovati težnje u onom dijelu upravnog sistema koji je po svojoj funkciji bliži vlasti - klasični upravni resor - od orijentacija koje se pokazuju u oblastima koje su od vlasti neovisnije.

- upravni resori u kojima je institucionalizirana državna prinuda, u prvom redu oružane formacije vojske i policije, identificiraju se, s jedne strane s ciljevima države kao globalne institucije teritorijalne vlasti tako da su u načelu osobito poslušni instrument vlastodržaca.

S druge strane taj se njihov odnos prema vlasti može pod određenijim uvjetima pretvoriti u kritiku konkretnih vlastodržaca i dovesti do aktivnog miješanja upravo u političke interese i odluke.

- naprotiv, u granama koje su jače prožete funkcionalnim elementima nalazimo dvojakost orijentacije posve drukčijeg karaktera.

Državni upravni resori prosvjete, zdravstva, socijalne politike, prometa, komunikacija i sl. i nisu toliko sami nosioci određene djelatnosti koliko usmjerivači i koordinatori mreža ustanova, tj. organizacija pretežno funkcionalnog karaktera. Oslanjaju se na državnu vlast, ali ne vide u njoj primarni preduvjet i konačni cilj svoje akcije. Ovi dijelovi sistema državne uprave teže prema samostalnosti od miješanja političkih gremija u logiku

Centrifugalne se tendencije smjenjuju s centripetalnim i održavaju međusobnu ravnotežu. Svaka svjesna mjera u jednom pravcu izaziva trenutačni poremećaj ravnoteže i rađa potrebu za mjerom u suprotnom pravcu. Ako se lanac suviše produži, moraju se uspostaviti dodatne kraće veze između vlasti i uprave, a ako se lanac skрати, ako veza između vlasti i uprave postane neposredna, pokazat će se težnja za uspostavljanje pregrada, naglašavanje diobe.

U odnosu između centara političke vlasti i uprave pojavljuje se jedna trajna tendencija, tendencija prema koncentraciji utjecaja na jednu od karika u prijelaznom lancu.

### 13. REŽIM "PARTIJE I DRŽAVE" - KAKO SE SKRAĆUJE PRIJELAZNI LANAC

Prema približnom mjestu ove koncentracije političkog utjecaja u odnosu na upravu na gore skiciranom prijelaznom lancu možemo razlikovati pojedine režime u odnosu vlasti i uprave.

Od lijevog prema desnom kraju lanca:

- *režim partije i države:*

Naziv odabran prema formuli, koja je dugo vremena upotrebljavana u SSSR-u, gdje taj režim je postojao u najtipičnijem obliku.

*Ovaj režim znači koncentraciju stvarnog političkog utjecaja u političkim organizacijama i njihovim rukovodećim organima. Radi se u pravilu o organizaciji karizmatškog tipa, s vrlo jakim ideološkom orijentacijom i emocionalnom vezanošću članstva.*

O režimu partije i države možemo govoriti u principu kad se osnovne političke odluke donose unutar postojeće političke organizacije, a zatim prenose raznim transmisijama na organe države i na sistem državne uprave.

U režimu partije i države uobičajeni prijelazni lanac je vrlo dug. Taj se prijelaz skraćuje na taj način da se politička organizacija kao cjelina povezuje sa upravnim sistemom kao cjelinom. Ne samo da se članovi političke organizacije nalaze na vrhovnim vodećim položajima u upravnom aparatu, oni se nalaze na svim ključnim položajima duž piramidalne upravne hijerarhije, u svim teritorijalnim jedinicama.

Članovi su vezani partijskom disciplinom na provođenje politike organizacije na svakom mjestu na kojem se nalaze, a unutar partijske hijerarhije vezani su niži forumi i pojedini članovi vrlo striktno na izvršavanje odluka viših. Na taj način osigurana je unutarnja kophezija i jedinstvo politike unutar političke organizacije i ujedno, prijenos ove jedinstvene politike na upravni aparat cijelom njegovom dužinom.

### 14. SKUPŠTINSKI REŽIM - PARLAMENTARNI REŽIM - PREDSJEDNIČKI REŽIM

*Skupštinski režim znači koncentraciju političkog utjecaja u odnosu na upravu u zakonodavnoj skupštini, odnosno u pojedinim njezinim tijelima i odborima. Skupština u tom režimu vrši efektivnu kontrolu nad upravom putem svog stalnog odbora, posredstvom stalnih ili ad hoc određenih delegata ili na drugi način.*

Glavni problem ovog sistema je u difuznosti velikog skupa i u pomankanju koherentnosti politike koju tako glomazno tijelo može voditi.

*Parlamentalni režim* - u njemu se nastoji izbjeći koncentracija političkog utjecaja na jednom mjestu, i to tako da se težište utjecaja odražava u neku ruku u ravnoteži između zakonodavnog tijela tj. parlamenta i vlade kao politički odgovornog vrha upravne piramide.

Kad se ravnoteža više ne da održati, kad dođe do nepremostive suprotnosti između parlamenta i vlade, raspisuju se izbori i konačno bi rješenje trebali imati birači.

Ovaj je režim nestabilan i zahtijeva sekundarne mehanizme stabilizacije, a to su obično političke stranke. Kroz to dolazi do pojave identiteta vodećih grupa.

*Predsjednički režim* - koncentrira politički utjecaj nad upravom u rukama šefa države koji time postaje nosilac izvršne vlasti, egzekutive, shvaćene kao posebna politička institucija različita od upravnog sistema.

Šef izvršne vlasti ima izvorni politički mandat, koji nije izveden iz zakonodavnog tijela i stoga doazi do naglašavanja opreke između egzekutive i legislative i do tendencije prema izolaciji uprave od predstavničkih skupština. Glavni problem ovog režima je u nezavisnosti političkog mandata i stvarnog identiteta tzv. izvršne vlasti nad upravom.

Postoji još i režim *političke uprave* gdje je politički utjecaj koncentriran u samoj upravi. Možemo razlikovati uglavnom 4 tipa režima političke uprave: 1) karizmatička politička uprava, 2) uprava u doba kriza, 3) kolonojalna uprava (politički utjecaj uprave je obično veći što je sredina manje politički razvijena) i 4) uprava koja ima osnovni monopol organiziranosti.

## 15. ODNOS GRAĐANA I DRŽAVE

Ovaj se odnos mijenjao tokom povijesnog razvoja od shvaćanja prema kojima je građanin naprosto podanik čijim interesima i dobrobiti treba da se brine uprava, preko afirmacije uloge građana kao izvora vlasti i nosioca političke kontrole uprave, do suvremene koncepcije o građaninu kao korisniku općepotrebnih upravnih službi odnosno ravnopravnom partneru uprave, suodgovornom za njeno pravilno i uspješno djelovanje.

Odnos građana s teritorijalnim upravnim sistemima dobiva 4 aspekta:

1. gdje su građani podanici podvrgnuti vlasti
2. gdje građani nastupaju kao izvor političke kontrole vlasti ili u neku ruku nosioci vlasti
3. kao korisnici općepotrebnih službi
4. kao suradnici uprava

Povijesno se razvija odnos uprave i građana od kada uprava u današnjem smislu riječi postoji, a to je otprilike od kraja feudalizma, kad su apsolutne monarhije u razdoblju takozvanog prosvijećenog apsolutizma prvi put organizirale modernu upravu.

- *Paternalizam*: je prva vlast preko uprave, a riječ dolazi od latinske riječi pater koja znači otac, tj. označava odnos u kojem uprava ili vlast sebi prisvaja očinski odnos prema građaninu (građanin - dijete)

- *Mladi kapitalizam i uprava*: to je druga etapa koja nastupa otprilike stupanjem na vlast buržoazije sa buržoazijskom demokratskom revolucijom koncem 18. stoljeća i početkom 19. stoljeća. Buržoazija je smatrala da djelatnost države u odnosu na društvo, u odnosu na građane treba svesti na minimum. Čitav liberalni privredni sistem početnog doba

kapitalizma dobio je naziv "laissez - faire" sistem. Sredstva uprave služe jednoj osnovnoj svrsi - da se upravne djelatnosti ograniče i da se od nje ogradi privatna sfera građana, gdje uprava nema i ne bi trebala imati pristupa.

Opće kretanje ne samo kod nas nego uopće na svijetu prema novom reguliranju odnosa uprave i građana. U tom pogledu razlikujemo dvije varijante:

- *Javni odnosi* - Uprava se promatra kao jedna uslužna organizacija kod koje je vrlo važno da građani o njoj imaju dobro mišljenje.
- *Suodgovornost* - ovi se novi odnosi nastoje regulirati na taj način da se pronađu forme u kojima će građani direktno sudjelovati u radu pojedine upravne organizacije, i postati za njih u neku ruku suodgovoran.

#### *Prava građana u odnosu na upravu*

Osnovna prava građana u odnosu na upravu, kako ih navode publikacije Ujedinjenih naroda (lista UN) obuhvaćaju 5 sljedećih osnovnih grupa:

1. pravo građana na zakonit, pravedan, nepristan i razuman postupak
2. pravo na žalbu
3. pravo na poznavanje propisa
4. pravo građanina na obaviještenost o ciljevima, organizaciji i načinu rada uprave
5. pravo sudjelovanja u upravi

#### *Sredstva političke kontrole građana nad upravom*

1. kroz neposredno odlučivanje građana
2. putem mehanizma predstavništva
3. neposrednim sudjelovanjem građana u upravljanju, u radu upravne organizacije

#### *Sredstva pravne zaštite građana u odnosu s upravom*

Sistem pravne vezanosti uprave građen je u 3 sloja:

1. opća načela: načelo zakonitosti, načelo nepogrešivosti uprave (pravo a žalbu, na sudsku zaštitu, na naknadu štete), načelo odgovornosti uprave (kao politička, kazneno disciplinska, materijalna).
2. konkretna pravila u kojima se odražava pravna vezanost uprave obuhvaćena u prvom redu sistemom upravnog prava, ali i drugih grana prava koje uprava u svom djelovanju primjenjuje ili po čijim normama djeluje.

Sama pravna pravila djeluju i u svom djelovanju ovise od

3. sistema institucija koje služe kontinuiranom ostvarenju pravne povezanosti uprave u svakodnevnom životu i radu upravne organizacije (unutarpravne i izvanpravne institucije).

Kao instrument ravnoteže u odnosu s upravom jest organiziranost građana i ako hoćemo povećati efikasnost akcije građana, moramo doprinijeti njihovoj organiziranosti, pronalaziti nove i poboljšati, usavršiti postojeće forme organizacije građana i njihovog djelovanja na javnu upravu.

#### *Značenje javnosti uprave u odnosu uprave i građana*

Javnost uprave je svjesno nastojanje da se što većem broju građana pruži maksimalni uvid u organizaciju i djelovanje upravne organizacije i da se ovim upravnim organizacijama osigura što veća obaviještenost o potrebama, mišljenjima, stavovima građana u odnosu na rad uprave.

Modaliteti ostvarivanja institucije javnosti uprave javnosti možemo podijeliti na 3 grupe:

1. *Elementi javnosti funkcioniranja uprave u najširem smislu:*

- a) javnost sjednica predstavničkih i izvršnih organa
- b) budžeti se generalno smatraju javnim dokumentima i o njima se provodi javna diskusija - materijalno - financijsko poslovanje
- c) upravni izvještaj (obično za godinu dana - štampaju se i dostupni su javnosti)
- d) publikacija propisa (u službenim listovima, poluslužbeni ili oficijozni listovi, zbirke ugovora, skupštinski bilteni, zbirke sudskih odluka, zidne novine, opći informacijski bilten).

2. *Sistematski kontakt između uprave i građana, koji se odnose na redne zadatke upravne organizacije:*

- a) savjetovanje i sastanci kao i oblici kolektivnog i misaonog rada za postizavanje određenog cilja
  - b) stručni savjeti - srednja forma između upravnog organa u punom smislu riječi i jednog oblika društvene suradnje građana - imaju savjetodavnu nadležnost.
  - c) javne diskusije (o pravnim propisima)
  - d) institucija traženja i davanja mišljenja odnosi se praktički samo na organizacije odnosno ustanove koje daju mišljenja na prijedloge mjera i propisa teritorijalnih upravnih organa.
  - e) predstavke su sredstvo da se iz prikupljenih informacija mogu povući konzekvence
  - f) ankete - vrše ih predstavnička tijela i organizacije građana
3. *Sredstva javne komunikacije:* štampa, radio, TV. U svrhu održavanja veza s štampom osnivaju se u upravnim organizacijama uredi za štampu.

Dvije tendencije obilježavaju naročito razvoj odnosa uprave i građana: diferencijacija očekivanja i autonomizacija organizacija.

## 16. TERITORIJALNI UPRAVNI SISTEMI - KLASIFIKACIJA - GRUPIRANJE - RAZGRANIČENJE

Klasifikacija upravnih poslova:

- a) po sadržaju:
  - klasični poslovi državne uprave (uprava kao instrument vlasti)
  - javne službe (društveno potrebne poslove)
- b) po oblicima:
  - poslovi izvršenja zakona
  - poslovi pripremanja zakona i drugih propisa
  - djelatnost vršenja neposrednog nadzora od strane ustanova institucija i građana
  - represivna djelatnost koja se sastoji u izricanju kazne i zaštitnih mjera za prekršaje (organi unutarnjih poslova i vojni organi)
- c) po instrumentima:
  - donošenje općih propisa, takozvano delegirano zakonodavstvo.
  - donošenje pojedinačnih akata (unutar ili izvan propisanog postupka)
  - neposredna primjena prinude
  - poduzimanje materijalnih operacija
- d) po metodama:
  - analitički poslovi
  - regulatorni poslovi

- izvršno operativni poslovi
  - opći poslovi
- e) po korisnicima:
- poslovi koji se obavljaju za građane neposredno
  - poslovi koji se obavljaju za udruženja građana i radnih organizacija
  - poslovi za politička tijela
  - poslovi koji se obavljaju za same upravne organizacije (unutarnje službe)

#### *Grupiranje unutarnjih poslova*

Dok klasificiranje ima u prvom redu zadatak teoretske sistematizacije, grupiranje se vrši u praktičnom cilju stvaranja takvih skupina upravnih poslova, koji se mogu s najboljim efektom dodijeliti pojedinom upravnom organu kao zadaci. Rad se dakle o problemu praktičnom organiziranja.

*Baze organizacijske podjele u teritorijalnim upravnim sistemima.* 4 vrste baza:

1. *svrha ili cilj djelatnosti* - kriterij svrhe ili cilja je vrlo relativan jer na raznim nivoima općenitosti svrha i cilj imaju razno značenje.

Svrha nam kaže otprilike u kom pravcu se grupiranje kreće, ali nam ne daje odgovor na pitanje na kojem se nivou općenitosti treba zaustaviti. S obzirom na veličinu sistema (lokalna ili centralna uprava, mala ili velika država), grupiranje će ispasti drukčije.

2. *vrste rada* - tj. specijalnost koja kod rada dolazi do izražaja. Ovaj kriterij traži grupiranje poslova po principu stručnosti. Zajedno se povezuju poslovi koji traže isto stručno znanje i vještinu. Za primjenu takvog kriterija govori prije svega koncentracija stručnjaka. Ona dovodi do toga da se taj rad vrši odvojeno od onog za koga se vrši što predstavlja nedostatak. Organizacije po vrsti rada stvara obično veći broj upravnih organa.

3. *teritorij na kojemu se obavlja djelatnost*

4. *korisnici*: znači takvo grupiranje poslova gdje u istu grupu dolaze svi poslovi koji se odnose na istu grupu korisnika (upravo za ratne vojne invalide)

*Prednost*: upozorava na to da uprava služi građanima, i da su korisnici oni, prema kojima se treba orjentirati.

*Nedostaci*: ne može se generalno primjeniti jer bi to značilo dupliciranje poslova i jer bi se stvorile organizacije koje bi bile prejako podložne izvjesnoj grupi korisnika, zaboravilo bi se na javni interes.

#### *Grupiranje poslova u dubinu:*

U našoj terminologiji za te najšire grupe upotrebljavaju se nazivi: sektori, oblasti, grane, unutar grana formiraju se službe, unutar službi razlikujemo grupe poslova koje obuhvaćaju niz pojedinih poslova.

#### *Razgraničenje između grupa upravnih poslova i njihovih nosilaca:*

Jedan od zahtjeva ekonomičnosti u dodjeljivanju grupe poslova upravne organizacije, je da se isti poslovi ne vrše na raznim mjestima po nekoliko puta. Glavni problem razgraničenja mogu se podijeliti po dvijema linijama:

1. *Horizontalno razgraničenje:*

Glavni instrument horizontalnih razgraničenja poslova su djelokrug i nadležnost pojedinih upravnih organa. Razlika je kvantitativna.

*Djelokrug je generalno određeno područje djelatnosti*, općenitim izrazom fiksirani sektor koji iz cjelokupne djelatnosti jednog teritorijalnog sistema pripada određenoj upravnoj organizaciji.

*Nadležnost*: predstavlja detaljno dodjeljivanje pojedinog upravnog posla ili grupe poslova i to s određenim posljedicama u opgledu odgovornosti za njegovo obavljanje.

Nadležnost je po pravilu normativno fiksirana i sankcionirana i predstavlja glavni instrument horizontalnog razgraničenja među upravnim organizacijama.

Dijeli se na stvarnu (nadležnost po sadržaju) i na mjesnu (po teritoriju na koji se proteže mogućnost djelovanja upravne organizacije).

Glavna 2 smjera mijenjanja nadležnosti su:

- *delegacija*: znači prenošenje nadležnosti s upravne organizacije društveno političke zajednice na upravni organ uže zajednice.

- *supstitucija*: znači preuzimanje određenog kruga poslova koji se nalazi u normalnoj nadležnosti upravne organizacije uže političke zajednice od strane šire.

Od mijenjanja nadležnosti treba razlikovati kad jedna upravna organizacija za drugu obavlja po njezinom traženju, a katkada i bez traženja po logici same situacije određene dijelove poslova iz nadležnosti ove druge organizacije. Obavljanje takvih poslova vrši se obično na temelju:

- *rekvizicije*: tj. formalnog traženja formalno nadležnog upravnog organa

- *supljanje*: tj. prijelaz jednog posla s jednog službenika na drugi unutar istog upravnog organa odnosno iste upravne organizacije.

Također može doći i do sukoba nadležnosti - pozitivni i negativni.

Suprotno dolazi do suradnje - prirodno i neformalno.

## 2. Vertikalno razgraničenje:

Odnosi se na razgraničenje između poslova širih i užih društveno političkih zajednica. Općenito govoreći o odnosu između centralnih i lokalnih poslova može se primjeniti postepeno kretanje u smjeru od centralnih prema lokalnim. U tom prenošenju nastalo je i razlikovanje naročito u francuskoj pravnoj teoriji između pojmova:

- *dekoncentracija*: označava prostorno prenošenje centralnih poslova na *ekspoziture* centralnih organa koje se nalaze izvan sjedišta centralnog organa, a da pri tom stvarna i konačna odgovornost centralnih organa se ne mijenja ni sužava.

- *decentralizacija*: označava prenošenje centralnih poslova na lokalne organe uprave, tj. na takve upravne organizacije koje se nalaze pod kontrolom posebnih, samostalnih, lokalnih političkih organa.

Međutim, kod pretežne većine upravnih poslova nije tako jasno i jednostavno odrediti da li bi po svojoj prirodi trebali spadati u lokalni ili centralni djelokrug. Postoje 2 moguća rješenja:

1. *Opća klauzula*: to je sistem po kojem svi oni poslovi lokalni, za koje nije na određeni način, obično pravnom normom, ustanovljeno da su centralni.

Pripisuje mu se prednost da naročito potiče lokalnu inicijativu kao i njegova elastičnost. Nedostaci su mu što siromašne općine, koje zaostaju ispod prosjeka zemlje, kraj sistema opće klauzule još će više zaostajati, jer ih ništa neće upućivati da razviju svoje sposobnosti i svoje mogućnosti preko granice koja postoji. Drugi nedostatak je da on stvara odnosno pojačava neodgovornost upravnih organizacija širih društveno političkih zajednica.

Baš s obzirom na to razvile su se pojedine varijante sistema opće klauzule koje nastoje da isprave pojedine negativne strane. I to na način da navode određene poslove koje su lokalne zajednice obvezne da vrše i da konkretnim mjerama olakšaju odnosno osiguraju

da će sve obveze biti stvarno ispunjene. U kategoriju tih mjera spadaju naročito tzv. usmjerene subvencije i uvjetne subvencije.

2. *Enumeracija*: to je sistem po kojem je presumpcija na strani centralnih poslova, a lokalni su samo oni poslovi koje odgovarajući organ šire zajednice izričito označi, koje nabroji, enumerira kao lokalne poslove.

## 17. POJAVNI OBLICI - SUPROTNOSTI - DIFERENCIJACIJE U TERITORIJA-LNIM UPRAVNIM SISTEMIMA

### *Suprotnost u strukturi*

To je suprotnost između tendencije prema diferencijaciji i zahtjeva za integracijom. Ona dolazi do izražaja i u strukturi, i to u strukturi svake pojedine upravne organizacije, tako i u strukturi teritorijalnog upravnog sistema kao cjeline.

Osnovna suprotnost između diferencijacije i integracije pojavljuje se u mnogo oblika kao što je suprotnost između hijerarhije i funkcije, centralizacije i decentralizacije, kolektivnog i individualnog odlučivanja i rada.

Naročito je važna suprotnost unutar problema raspona kontakata između njegove vertikalne i horizontalne dimenzije.

Naročito treba spomenuti specijalne pojavne oblike u kojima se izražavaju suprotnosti između diferencijacije i integracije u organiziranju teritorijalnih upravnih sistema. To su:

#### 1. *Ekspanzija i ograničenje*:

- do ekspanzije dolazi ne samo uslijed opće tendencije porasta uprave, nego naročito uslijed porasta unutrašnjih službi (dakle upravnih organizacija koje vrše pomoćne poslove, koordinacije i kontrole). Ona doprinosi i težnji prema organizacijskoj samostalnosti. Ekspanziji doprinose upravo navedena težnja za smanjivanje raspona kontakata.

- s druge strane postoje nesumnjivi razlozi za ograničenje ekspanzije koji izvire iz nastojanja da se održi i osigura jedinstven sistem.

#### 2. *Plan i izvršenje*:

- plan ima u vidu cjelinu koju dijeli na dijelove i koju želi u rezultetu vidjeti povezanu. Naprotiv, izvršenje je centrifugalni faktor u teritorijalnom upravnom sistemu. U svakom izvršenju pojavljuje se mnogo specifičnih pojedinačnih elemenata koji se mogu svesti na unaprijed predviđene zajedničke skupne linije osnovne politike. Ono tendira prema samostalnosti, prema prilagodljivosti posebnim okolnostima.

#### 3. *Inicijativa i vezanost*

Diferencijacija se javlja kao inicijativa i kao rezultat te inicijative. Isključiti diferencijaciju značilo bi potpuno umrtviti inicijativu i stoga onemogućiti svaki rad u takvom upravnom sistemu.

### *Vrste struktura*

Osnovni rezultati tendencije prema diferencijaciji jesu sve veći broj upravnih organizacija u teritorijalnim upravnim sistemima koji odgovaraju sve različitim sadržajima poslova, različitim oblicima djelatnosti, koji slijedi u organizacijskoj strukturi.

Razlici između autoritativnih i neautoritativnih poslova, odnosno između poslova posredne i neposredne uprave odgovara na nivou organizacije razlikovanje nadležnosti ustanove, poduzeća.

Nadleštvo bi bilo ono koje vrši poslove posredne uprave u prvom redu autoritativnim sredstvima.

Ustanove i poduzeća vrše poslove neposrednog organiziranja i vršenja javnih službi, bilo na području privrede (poduzeće) ili izvan nje (ustanova).

Postoje i takve upravne organizacije kojima je po samom sadržaju svrha povezivanje ili koje vrše takve poslove kod kojih je koordinacija, povezanost, jeinstvo naročito važno - poslovi inspekcije.

Kako osigurati koordinaciju u teritorijalnom upravnom sistemu? Rješenje se traži po 3 linije:

#### 1. *Struktura pojedine upravne organizacije:*

- *institucije pojedine upravne organizacije* - monokratska ili inokosna organizacija je takva gdje je na čelu pojedine upravne organizacije jedan jedini vodeći funkcionar (veća brzina i jasnija odgovornost za izvršenje pojedinih zadataka).

- *institucija kolegijalnog vodstva* - tj. kolegijalne organizacije koje nastaju iz razloga potreba da se objedine i vrše na jednom mjestu poslovi iz djeokrugā dviju ili više upravnih organizacija istog sistema.

#### 2. *Ovlasti pojedine upravne organizacije*

Normalno, upravne organizacije u teritorijalnim upravnim sistemima imaju određene, normativnim pravilima predviđene (dodjeljene) ovlasti odlučivanja. U odnosu na takvo normalno stanje ukazuje se kao odstupanje formiranje savjetodavnih organa. Oni omogućuju da se u upravno djelovanje unese veći stupanj stručnosti, ili bar stručnog prestiža pojedinaca koji sačinjavaju savjetodavna tijela. Doprinosu tome da se odgovornost za dalekosežne odluke, iako ne formalno, a ono u stvarnosti, donekle podijeli i tako olakša pozicija pojedinačnog odlučioaca.

Istoj svrsi služi opreka između organizacija osnovanih za poslove koji su u isključivoj nadležnosti dotične društveno političke zajednice prema organizacijama koje imaju mješovitu nadležnost. Upravni organi s isključivom nadležnošću rezultet su diferencijacije, a upravni organi s mješovitom nadležnošću nastoje toj diferencijaciji stvoriti protutežu na taj način da istoimeni organi postoje u federaciji i federalnoj jedinici koji kroz to treba da doprinesu jedinstvu. Ovamo spada i razlikovanje na opće i posebne upravne organe koje je naročito aktuelno u lokalnoj upravi.

#### 3. *Strukturni odnosi unutar lokalnog sistema:*

Tako se po funkcionalnoj dimenziji upravne organizacije mogu podijeliti na samoštalne i nesamoštalne. Nesamoštalne se nalaze u pravilu pod nadzorom samoštalnih. Drugo razlikovanje je na samoštalne organizacije i organizacije u sastavu samoštalnih (da li pojedine upravne organizacije imaju direktan kontakt s političkim tijelima ili preko nekog drugog upravnog organa).

## 18. LOKALNA UPRAVA

To su u širem smislu svi sistemi upravljanja u teritorijalnim jedinicama užima od države. Ona obuhvaća: regionalne jedinice i lokalne jedinice u užem smislu koje opet dijelimo na osnovne (na njima je glavni teret lokalnih službi) i najniže (glavne kontaktne točke između teritorijalnih sistema upravljanja u cjelini i stanovništva).

Lokalna uprava ima 2 značajke po kojima se razlikuje od centralne državne uprave:

a) uža isprepletenost političke vlasti i upravljanja u tehničkom smislu (suradnja između predstavničkih organa i političkih izvršnih organa na lokalnom nivou mnogo je neposrednija i stoga je teže odvajati vlast od uprave na lokalnom nivou nego na centralnom).

b) problem podjele teritorija države na uže jedinice, regionalne, lokalne. Ova podjela mora, u idealnom slučaju zadovoljiti sljedeće uvjete:

- obuhvatiti čitav državni teritorij bez ostatka
- približiti se što većoj jednakosti po veličini i položaju između jedinica iste vrste i razine
- postići što veću ekonomsko finansijsku samodovoljnost svih jedinica
- omogućiti što lakši pristup stanovništva lokalnim organima i službama

### *3 mehanizma političkog utjecaja na lokalnu upravu*

#### *1. sredstva neposredne demokratije*

To su svi oblici formaliziranog neposrednog utjecaja građana na političko odlučivanje, utjecaja koji se vrši mimo mehanizma predstavništva. Glavna grupa sredstava direktne demokratije odnosi se na direktno donošenje odluka lokalnih stanovnika o pojedinom lokalnom problemu na referendumu (lokalni referendum može biti obligatoran i fakultativan).

Konačno, najviši oblik neposredne demokratije jesu nesumnjivo razne forme u kojima lokalni stanovnici nasuprot lokalnoj vlasti poprimaju vid organizirane cjeline:

#### *2. predstavnički mehanizam*

Obavezno počinje izborima, posebno povećava utjecaj lokalnog stanovništva ako lokalna tijela imaju izvjestan utjecaj i na predstavnička tijela višeg reda, pa sve do centralnih. Taj se utjecaj može ostvariti kroz predstavnički mehanizam ili sistem dvostrukog predstavništva ili u krajnjem obliku delegatskim sistemom.

#### *3. neposredno sudjelovanje građana u aktivnosti lokalne uprave*

Stvarni utjecaj građana na svakodnevni rad lokalnih vlasti može biti jednako važan ako ne i važniji od ranije navedenih instrumenata. Utjecaj ovog oblika učešća građana ovisi uglavnom o 3 faktora:

- od njegove masovnosti (masovna primjena kod tzv. društvenih resora)
- od mjera ingerencije (utjecaj građana će biti veći što im se više priznaje odlučujuća riječ kod djelatnosti u kojima sudjeluju)
- od stupnja organiziranosti (danas postoje 3 grupe: mješoviti sistem i djelovanje građana u odnosu na lokalne upravne sisteme, autonomne institucije i službe i akcije stanovnika u okviru lokalne zajednice).

#### *Prijelazni lanac u lokalnim razmjerima*

Oko 3 osnovne točke: neposredno političko odlučivanje svih građana, mehanizam predstavništva i kolegijalni ili pojedinačni izvršni organi, možemo u lokalnim razmjerima konstituirati prijelazni lanac. I u lokalnim razmjerima moguća je kumulacija utjecaja na jednoj od te 3 točke.

1. *Neposredno odlučivanje*: institucija općih lokalnih skupština svih politički relevantnih stanovnika je i još dana raširena što začuđuje (u Švicarskoj).

Ovakvi opći skupovi imaju sve slabosti predstavničkih skupština, a to je da su veliki po broju i tako glomazni i teško pokretni u radu, sastaju se rijetko, ne mogu imati kontinuitet ni plan, te stoga traže kao dopunu uža tijela na koja onda prelazi stvarni utjecaj u lokalnim poslovima.

2. *Skupštinski sistemi*. u kojima se lokalnim predstavničkim skupštinama nastoji osigurati dominantan utjecaj u lokalnom upravljanju. Engleska kao domovina lokalnog self - governmenta zadržala je u raznolikim oblicima svojih jedinica supremaciju predstavništva građana.

U varijanti "jakog načelnika" - danas vjerovatno najraširenijem smislu lokalne uprave SAD - nastoji se isti efekt postići samom formalnom definicijom načelnikova položaja.

3. *Sistemi izvršnih odbora*: su sistemi kod kojih je težište na jednom užem kolektivu koji proizilazi iz skupštine po tome što je skupština izabrala njegove članove (savjeti, narodni odbori, odbori radnog naroda, vijeća i sl. U SSSR - u birani su od birača na 3-4 g.

U takvoj situaciji težište političkog odlučivanja prelazi silom prilika na uža tijela, izvršne odbore, koje biraju što šire predstavničke lokalne skupštine iz svoje sredine. Vertikalni je utjecaj centralnih izvršnih odbora koji su dvostruko odgovorni, svojim skupštinskim i višim izvršnim odborima.

## 19. KUMULACIJA NA POJEDINCA

Sistemi u kojima se uloga pojedinačnog funkcionara i formalno ističe u prvi plan, imaju dvije interesne varijante:

- *političku* - za koju je klasični primjer Francuska i lokalni sistemi pod francuskim utjecajem. Francuska je razvila jedan predstavnički kolektiv od savjetodavne uloge do današnjeg općinskog vijeća. Danas vijeće conseil municipal ima od 11 do 37 članova biranih na 6 godina. Vijeće ima uobičajenu odlučujuću kompetenciju, ali samo u lokalnim stvarima. Za lokalne elemente općih poslova odgovoran je načelnik koga bira vijeće između svojih članova ili izvana za vrijeme vlastitog mandata. Načelnik presjedava vijeću i ima široke ovlasti i inicijativu i u lokalnim stvarima. On radi na poslovima prenesenog djelokruga u kojima je naprosto organ službenika centralne uprave u okviru departmenta, prefekta.

Za francuski je sistem značajno ne samo centralizacija nego i utjecaj centralnih upravnih službenika na lokalne političke kolektive i pojedinačne funkcionare. Svaka odluka općinskog vijeća šalje se prefektu koji najprije sam odlučuje da li se radi o lokalnoj stvari ili o elementu personalnog djelokruga. U prvom slučaju pripada mu samo nadzor zakonitosti, dok su u drugom lokalni politički predstavnici pod njegovim upravnim tutorstvom koje obuhvaća kontrolu svrsishodnosti.

- *upravnu* - zastupljenu u američkoj instituciji lokalnog menadžera. Glavni moderni primjer upravnog težišta u lokalnoj upravi je američki gradski administrator (city manager). Amerikanci su u svojim lokalnim jedinicama, osbito u gradovima, nastojali sve više prijeći na metode koje su se pokazale uspješnim u vođenju velikih privatnih poduzeća. Uveli su najprije odborsku formu lokalne uprave, koja znači naprosto presađivanje institucije vijeća direktora iz privrede u javne poslove. Birači biraju na 2-4 g. odbor, obično 5 članova, od kojih svaki preuzima neposredno rukovodstvo jednim sektorom gradske uprave. Članovi odbora ipak nisu stručnjaci za svoje sektore, mandat je kratak, koordinacija prepuštena međusobnom dogovoru ravnopravnih direktora. Poslije su počeli uvoditi položaj generalnog upravitelja (general manager) odgovornog vijeću. Prema tome uzoru stali su i gradovi u službu uzimati renomirane upravne stručnjake kao gradske menadžere, a raniji odbor pretvorio se u vijeće. Vijeće je ostalo

malo i bira se neovisno o pripadnosti političkim strankama. Ono je u stvari kolegijalna kontrola nad administratorom, tijelo koje ocjenjuje te prihvaća ili odbacuje opću politiku grada. Ali inicijativa za sve mjere i efektivno vodstvo gradskih poslova je u rukama administratora. On postavlja sve službenike, predlaže opći program rada, nacrt budžeta, a u izvršenju je samostalan i podvrgnut samo naknadnoj kontroli vijeća. Dakle, gradski administrator američkoog tipa nema konkurencije ni nad sobom ni pored sebe.

## 20. VELIČINA LOKALNE JEDINICE - NAČIN POVEZIVANJA

Problem veličine lokalne jedinice svodi se na dilemu između tendencije prema sve većim jedinicama i tendencije prema ograničenju njihove veličine.

- tendencija prema povećanju teritorijalnog opsega temelji se u osnovi na ekonomsko - finansijskim potrebama. Upravne se službe moderniziraju, postaju složenije, efikasnije, ljudima korisnije, ali time i skuplje, veća sredstva proizilaze iz šire baze ljudi koji proizvode, koji plaćaju poreze, ukratko iz većeg teritorija.

- argumenti za ograničenje veličine lokalnog upravnog teritorija također su vrlo uvjerljivi. Kod niza službi gdje je pristupačnost službe korisnicima osnovni uvjet ne samo njenog uspjeha nego i njezinog postojanja, nužno je ograničena mogućnost stvaranja sve većih upravnih jedinica koje udaljavaju službe od tih kontakata i koncentriraju ih u dalekim centrima, ma kako ti centri bili po imenu lokalni.

Što je utjecaj stanovnika na lokalne poslove snažniji, a to znači baš u prvom redu opseg lokalne upravne jedinice to će utjecaj u pravcu ograničenja biti jači.

Paralelno s porastom teritorijalnog lokalnog sistema raste i opseg pojedine upravne organizacije u tom sistemu.

Dva osnovna strukturna odgovora na pitanje veličine lokalne jedinice jesu:

1. *stupnjevi lokalnih jedinica*: dvostепенost je pravilo u organizaciji lokalne uprave, a pitanje trećeg stupnja je pitanje veličine čitavog državnog teritorija.
2. *povezivanje lokalnih jedinica*: može biti fakultativno i obvezno (Finska i Nizozemska), opće (po svim pitanjima) i specijalno (samo po nekom određenom pitanju), funkcionalno (samo zajedničko dogovorno djelovanje) i organizacijsko (stvaranje zajedničkih organizacija i ustanova), jednako (da sve jedinice u savezima imaju u načelu ista prava i dužnosti) i nejednako (da neke jače jedinice vrše pojedine službe za druge slabije - npr. američki veliki gradovi za okolne manje gradiće).

## 21. KOORDINACIJA U UPRAVNOM SISTEMU

*Koordinacija je stalno, istodobno usmjeravanje više kontinuiranih upravnih djelatnosti prema jednom od njihovih ciljeva koji im je zajednički.*

Ona je jedan od najsloženijih upravnih zadataka i mora se stalno, svakodnevno obavljati. Vrste koordinacija:

- *horizontalno* - treba da osigura jedinstvo upravnih organizacija i djelatnosti unutar iste društveno političke zajednice ili između raznih jedinica ali na istom teritorijalnom nivou (lokalnom, regionalnom).

- *vertikalno* - nastoji premostiti raskorak među nivoima i stvoriti minimalne preduvjete da bi čitav teritorijalni sistem, od vrha do dna, mogao funkcionirati kao jedna cjelina.

Osnovni nosilac koordinacije u teritorijalnom upravnom sistemu su politička predstavništva odnosno delegatska i izvršna tijela u pojedinim društveno političkim zajednicama, a naročito u centralnim. Međutim po opsegu pretežni dio svakodnevnih koordinacijskih poslova u sistemu obavlja upravna organizacija, bilo uz svoje redovite akcione zadatke bilo kao specijalni koordinativni organi kojima je koordinacija glavni posao. Prema toj strukturnoj razlici možemo i koordinaciju kao djelatnost podijeliti na :

- *politička* - služi se političkim sredstvima i ide za političkim ciljevima, tj. ona ima prvenstveno interesna pitanja i interesne odnose pred očima i primjenjuje razne metode rješavanja interesnih sukoba (metoda dominacije, metoda kompromisa i reorijentacije).
- *upravna* - tehničkog je karaktera. Njezina je svrha da uspostavi vezu između raznih djelatnosti po liniji njihove tehničke međuzavisnosti.

⊕ U teritorijalnom upravnom sistemu političke se koordinacije tradicionalno prepušta političkim tijelima, dok je upravna stvar upravne organizacije. Danas se političko i upravno odlučivanje sve više isprepliće - upravne organizacije ulaze i u pitanje političke, interesne koordinacije, baš kao što se politička tijela ne mogu izolirati od tehničkih pitanja i upravna koordinacija.

Također se koordinativne metode prema opsegu dijele na koordinaciju:

- unutar upravne grane i unutar upravnog sistema
- vanjska i unutarnja
- opća i djelomična.

*Instrumenti koordinacije:*

Sva koordinacija upravnog sistema, kako politička tako i upravna, vrši pod uvjetima načelne samostalnosti upravnih organa i organizacija.

Ono znači, da organu uprave odnosno upravnoj organizaciji, do postupka u okviru Ustava i zakona, nitko - ni politički ni upravni organ - ne može naložiti kako će riješiti određeni predmet odnosno kako će postupiti u određenom slučaju.

glavno sredstvo koordiniranja teritorijalnih upravnih sistema su propisi koje donose politički organi.

*Režim zakonitosti:* (ta modernija definicija zakonitosti razrađena je u našem sistemu na 4 aspekta)

1. zakonitost u organizacijskom smislu - po kojoj se svi organi uprave i drugih upravnih organizacija osnivaju ili ukidaju zakonom (propisom vlade)
2. zakonitost u materijalnom smislu - svi organi uprave vrše svoje poslove na osnovi i u okviru ustava i zakona
3. zakonitost u pogledu kompetencije - djelokrug i nadležnost upravnih organa potvrđuje se zakonom i tako se mijenja
4. zakonitost u proceduralnom smislu - znači da upravna organizacija i organizacije mogu svoje poslove vršiti samo na onaj način, dakle pod onim modalitetima koji su utvrđeni zakonom.

*Organi uprave i upravne organizacije mogu donositi 3 vrste propisa:*

1. *pravilnik* - njime se razrađuju pojedine odredbe zakona i propisa izvršnog vijeća radi njihova izvršavanja
2. *naredba* - radi izvršenja pojedinih odredaba zakona se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opće značenje
3. *uputstva* - propisuje način rad organa uprave

Posebne vrste normativnih akata predstavljaju instrukcije i to kao stručna uputstva (koja nisu obvezna i kategorizirana su kao forme stručne pomoći) i obvezne instrukcije (koje organizacije uprave mogu davati drugim upravnim organizacijama samo u takvim poslovima gdje je između njih uspostavljena jača vertikalna veza.

## 22. FUNKCIONALNI UPRAVNI SISTEM - JAVNE USTANOVE (ZAVODI I ZAKLADE - ETABLISSEMENT PUBLIC)

Funkcionalno upravljanje dobiva postepeno prevagu nad teritorijalnim kao glavnom metodom upravljanja društvenim poslovima. U načelu je od vlasti neovisno. Ono je organizirano oko funkcije, oko društvene svrhe, a regulirano je tehničkim pravilima o kojima ovisi da li će svrha biti postignuta i uz koji društveni trošak. Ono integrira ljudski rad oko tehničkih ciljeva i gradi homogene institucije za ostvarenje pojedinih ciljeva. Ove se institucije povezuju po logici međuzavisnosti svrhe, dok im je teritorijalna dimenzija djelovanja sekundarna. Homogene institucije pojavljuju se u razvoju kao poduzeća (industrijsko poduzeće je prototip funkcionalne organizacije) i ustanove.

*Ustanove* kao male, razmjerno samostalne organizacije javljaju se rano. Izvor je institucionalni razvoj u prvom redu religioznih udruženja.

Značajan doprinos pojačanju funkcionalizacije u okviru teritorijalnog sistema upravljanja učinile su javne ustanove i njihovo skokovito proširenje uslijed razvoja upravnih službi u posljednjih 100 godina.

Jedan dio europskih pravnih poredaka razlikuje:

*Zavode* - to su udruženja osoba opremljenih posebnim sredstvima koja usmjeravaju svoju djelatnost prema određenom trajnom cilju.

*Zaklade* - to su imovinske cjeline s određenom trajnom namjenom i pravnom kvazi osobnošću.

Teritorijalizacija upravljanja u Francuskoj provedena je ranije i radikalnije nego u većini drugih europskih država. Pravni pojam javne ustanove (*etablissement public*) formulirali su još prvi značajni autori francuskog upravnog prava Aucoc i Ducroc na osnovu triju značajki:

- javna ustanova vodi javnu službu
- ima pravni personalitet
- vrši specijalnu funkciju

Današnja institucija *etablissement public* može se remizirati u 3 glavne značajke:

1. on je prijelazni oblik od teritorijalnog prema funkcionalnom upravljanju, specifični produkt francuskog upravnog razvoja. Osnovna mu je svrha postići veću elastičnost u poslovanju i u odnosima s partnerima pod uvjetima tržišta, a da se pri tom zadrži najveća kontrola teritorijalne državne vlasti.
2. u toku razvoja on je postao zajednički aziv za veliki broj vrlo različitih organizacija od ureda za izbjeglice pod nadzorom Ministarstva vanjskih poslova do privrednih komora i vodnih zadruga goto posve privatnog porijekla.
3. pored *etablissement public* postoji sve veći niz drugih prijelaznih oblika u toku funkcionalizacije upravljanja u Francuskoj.

To je prije svega javnokorisna ustanova koju Waline definira kao ustanovu koja ide za javno korisnim ciljem, ali taj cilj nastoji postići privatno korisnim sredstvima. Javno

korisne ustanove mogu osnivati građani u obliku zaklade ili zadruga, mogu ih osnivati društva ili organizacije, a može ih osnivati i država.

## ⊕ 23. ASOCIJATIVNI UPRAVNI SISTEMI

Osnovna je karakteristika asocijacije građana s jedne strane ustavom zagarantirana sloboda udruživanja, a s druge integracija društvene zajednice da bi se vrsta i djelatnost asocijacije zadržala u granicama prihvatljivim za društveni poredak.

Jedinstvo intencije, tj. namjera onih koji se udružuju, karakteristično je za onu kategoriju asocijacija koje se u našem sistemu naziva udruženje građana. Naprotiv, jedinstvo funkcija, društvene svrhe za kojom ide asocijacija, u prvom je planu kod asocijacija koje se kod nas nazivaju društvene organizacije.

### *Osnivanje asocijacija*

I društvene organizacije i udruženje građana nastaju slobodnije i dobrovoljnim udruživanjem građana. Može ih osnovati najmanje 10 punoljetnih građana. Od uloge osnivača isključen je građanin:

- prema kojemu je izrečena mjera sigurnosti zbrane javnog istupanja
- koji je osuđen za određene kategorije kaznenih djela odnosno na određenu vrstu kazni.

U pogledu članstva u asocijacijama vrijedi načelo otvorenosti: svaki građanin može pod jednakim uvjetima posteti član asocijacije. Društvene organizacije mogu radi ostvarivanja svojih ciljeva osnovati radne organizacije dok udruženja građana nemaju ta prava.

### *Uvjeti za udruživanje:*

1. *materialnopravni* (mahom su negativni). Intencija udruživanja ne smije biti usmjerena na :

- nasilno obaranje ustavnog uređenja
- raspirivanje nacionalne, vjerske i rasne mržnje
- ugrožavanje nezavisnosti i teritorijalnog integriteta zemlje odnosno mira ili ravnopravne međunarodne suradnje
- vršenje ili podsticanje vršenja kaznenih djela
- djelatnosti suprotne ustavom utvrđenim slobodama i pravima drugih građana

2. *formalni uvjeti*: odnose se na potrebni broj i svojstva osnivača, te na propisani postupak osnivanja.

Sredstva za rad su briga članova, dok su kod društvene organizacije briga inicijatora osnivanja.

### *Postupak osnivanja*

Osnivači asocijacije sazivaju osnivačku skupštinu i na njoj predlažu nacrt statuta. U roku od 15 dana (?) od dana održavanja osnivačke skupštine novoosnovana asocijacija podnosi zahtjev za upis u registr organu državne uprave nadležnom za registraciju. Ona može početi s radnim danom upisa u registar.

### *Asocijacija prestaje*

- odlukom vlastitog organa upravljanja
- de facto prestankom djelovanja
- smanjenjem broja članova ispod minimuma
- zabranom djelovanja

*Načela*

- načelo samostalnosti
- načelo javnosti

*Unutarnja struktura asocijacije*

Određuje se statutom, a on sadrži:

- naziv, sjedište i područje djelovanja
- znak
- sredstva i način pribavljanja
- način prestanka

One se mogu udruživati u saveze, a najviši organ udruženja je skupština (mogu biti još upravni odbori, predsjedništvo, nadzorni odbor).

II KNJIGA => "*Upravni sistemi*", Grupa autora

01. Pojam institucionalne okoline sustava
02. Utjecaj institucija na sistem ljudske suradnje
03. Institucionalna okolina - društvena sredina
04. Diferencijacija i integracija
05. Temeljni upravni sistemi
06. Formalni i stvarni odnosi uprave i vlasti
07. Prijelazni lanac iz svih 5 režima
08. Režim partije i države
9. Odnos građana i uprave
10. Supliranje i rekvizicija
11. Dva smijera mijenjanja nadležnosti (delegacija, supstitucija)
12. Suprotnosti u strukturi upravnog sistema
13. Kumulacija na pojedinca
14. City manager
15. Koordinacija upravnog sistema
16. Inicijativa građana
17. Zaklade javnih ustanova
18. Dinamika sistema, homeostaze
19. Stupnjevi i povezivanje unutar teritorijalnog sistema
20. Dva osnovna strukturna odgovora glede veličine jedinice lokalne samouprave
21. Vrste političke uprave
22. Institucionalna podjela poslova
23. Metodska klasifikacija upravnih poslova
24. Upravni poslovi
25. Osnovne pretpostavke za nastanak teritorijalnih sustava