

Robert Blažević*

UDK 35:025.43
025.43:35

Javna ustanova, ustanova (engl. *public institutions*), izvire ponajprije iz religioznih udruženja u rano doba. Iz opće organizacije crkve i religioznih redova izdvajale su se specijalizirane jedinice: visoke škole i sveučilišta, bolnice, sirotišta, fondovi i zaklade za razne svrhe. Slične se ustanove osnivaju postupno i u gradovima izvan sklopa religioznih organizacija. Dio europskih pravnih poredaka razlikuje zavode i zaklade. Zavodi su udruženja osoba opremljenih potrebnim sredstvima koja usmjeravaju svoju djelatnost prema određenom trajnom cilju. Zaklada je imovinska cjelina s određenom trajnom namjenom kojoj zakon priznaje status pravne osobe. Osnovana je radi djelovanja za neko konkretno javno dobro ili skup takvih dobara, npr. u humanitarne, prosvjetne, kulturne i znanstvene svrhe. Po hrvatskom Zakonu o zakladama i fundacijama iz 1995., zaklada je imovina namijenjena da sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Općekorisna je svrha čijim se ispunjenjem unapređuje npr. kulturna, prosvjetna, zdravstvena, sportska, ekologijska djelatnost/svrha odnosno materijalno stanje društva. Dobrotvorna svrha je ona čijim se ispunjenjem pruža potpora osobama kojima je nužna pomoć. Fundacija toj svrsi služi u razdoblju do pet godina. Zaklade pripadaju području civilnog društva, a može ih osnovati domaća ili strana fizička i pravna osoba. Imovina zaklade može se koristiti samo u svrhe zbog koje je zaklada osnovana. Imovinu zaklade čini imovina koju je zakladnik namijenio zakladi u aktu o osnivanju te imovina koju zaklada stekne korištenjem svoje imovine (zakupnina, dividende, kamate,

* Dr. sc. Robert Blažević, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci (associate professor of administrative science at the Faculty of Law, University of Rijeka, Croatia)

prihodi od autorskih prava, prilozi, donacije). Zaklada radi stjecanja imovine može organizirati dobrotorne priredbe, lutriju i sl. Imovina zaklade i njezini prihodi uživaju porezne olakšice. Pravni status ustanova reguliran je Zakonom o ustanovama iz 1993. Ustanovu može osnovati fizička ili pravna osoba, domaća ili strana, za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, sporta, tjelesne i tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i dr. djelatnosti, ako se ne obavljaju radi stjecanja dobiti. Javnu ustanovu može osnovati RH, općina, grad, županija, Grad Zagreb u okviru svog samoupravnog djelokruga i druga fizička i pravna osoba ako je to zakonom izrijekom dopušteno.

Javno poduzeće (engl. *public company*), trgovačko društvo pod nadzorom državnih tijela. Državna tijela ostvaruju utjecaj na javna poduzeća kao većinski dioničar ili na temelju posebnih pravnih akata imaju ovlast određivati poslovnu politiku ili birati članove uprave. Javna poduzeća najčešće se osnivaju u području elektroprivrede, opskrbe plinom i vodnom gospodarstvu, željeznici i lokalnom javnom prijevozu, poštanskim uslugama i telekomunikacijama. Ona se najčešće bave takvim djelatnostima koja imaju karakter prirodnih monopola kod kojih se pojavljuje samo jedan proizvođač određene robe odnosno pružatelj usluga na tržištu, budući da je to najjeftiniji način proizvodnje te robe odnosno pružanja usluga. Ona pružaju određenim kategorijama potrošača javne usluge koje su vrlo često financijski nerentabilne, ali ih država subvencionira. Javna poduzeća opskrbljuju potrošače javnim dobrima iz čije potrošnje nije moguće isključiti neplatiše ili je to ekonomski neisplativo, odnosno dobra koja su besplatna za dodatne korisnike. Stoga privatna trgovačka društva nisu zainteresirana za pružanje takvih usluga. Javnim poduzećem ne mogu se smatrati ustanove koje obavljaju nekomercijalne djelatnosti (škole, sveučilišta, bolnice, knjižnice, centri za socijalnu skrb). Prevladavajući utjecaj državnih tijela u javnim poduzećima očituje se ili postojanjem javnog vlasništva, gdje se država pojavljuje kao dioničar, ili ovlašću državnih tijela da imenuju upravu javnog poduzeća, odnosno ovlašću da utječu na donošenje bitnih poslovnih odluka na temelju posebnih pravila koja su sadržana u zakonskim propisima, koju ostvaruju javni predstavnici u upravnom tijelu javnog poduzeća, npr. pravo veta. Pored elementa javnosti, koji se očituje u prisutnosti države u javnim poduzećima, poduzeća moraju imati i određeni stupanj autonomije u stupanju u pravne odnose s trećim osobama. Ona moraju imati određene industrijske ili socijalne ciljeve. Upravljanje i poslovni postupci moraju biti srodni upravljanju i poslovanju u trgovačkim društvima te se moraju primjenjivati odredbe trgovačkog prava na pravne

odnose javnih poduzeća i trećih osoba. Javna poduzeća mogu se osnivati u obliku dioničkih društava ili društava s ograničenom odgovornošću, pri čemu se kao dioničari/članovi mogu pojavljivati ili samo državna tijela (javna poduzeća s jednim članom) ili državna tijela koja su većinski dioničari, odnosno članovi i treće osobe kao dioničari/članovi, tzv. miješana poduzeća. U RH javna poduzeća počinju se osnivati 1990. u sektoru željezničkog i pomorskog prometa, poštanskog i telekomunikacijskog prometa, elektroprivrede, proizvodnje nafte, zemnog plina i naftnih derivata te gospodarenja šumama, vodama i javnim cestama, u kojima se kao isključivi vlasnik pojavljuje RH. Vlada utječe na sastav upravnih i nadzornih tijela, a resorni ministri imaju značajne ovlasti u nadzoru nad radom javnih poduzeća. Javna poduzeća imaju obvezatne nadzorne odbore u kojima se nalazi i predstavnik radnika.

Javnost (engl. *public*), svojstvo onoga što je javno. Koristi se u tri značenja. Prvo, to je skup svih pojedinaca koji svoju pozornost usmjeravaju na pitanja općeg interesa (publika). Drugo, to je komuniciranje među pripadnicima publike (okupljanje, udruživanje, komunikacijska sredstva), u kojoj se može formirati stav, nazor ili htijenje koje prihvaćaju mnogi – javno mnijenje – (*public opinion*). Treće, to je organizacijski princip djelovanja tijela koja su uspostavljena radi vođenja brige o pitanjima općeg interesa, odnosno općeg dobra. Navedena značenja javnosti podrazumijevaju da su izdvojena dva vida životne djelatnosti pripadnika društva: djelatnost zadovoljavanja vlastitih i obiteljskih životnih potreba (građansko/civilno društvo) te osiguranje općih društvenih uvjeta za njezino nesmetano obavljanje (država). *Liberalni* tip javnosti temelji se na diferencijaciji građanskog društva i političke države. To podrazumijeva da je osoba istodobno član građanskog/civilnog društva (franc. *bourgeois* – građanin) i pripadnik javne/političke sfere (franc. *citoyen* – državljanin). Tijekom 17. i 18. st. širi se krug gledatelja, čitatelja i slušatelja. Postupno raste i obujam »publike« koja se prvobitno susreće samo po salonima i obuhvaća isključivo plemiće i obrazovanu građansku intelektualnu elitu. Jačanjem gradova i njihove privredne moći javnost se sve više »demokratizira« izlazeći iz zatvorenih krugova na »ulicu«, u kavanu, gdje se vodi i njeguje konverzacija o najširem mogućem broju pitanja – od umjetnosti i znanosti do trgovine i politike. Javnost postaje organizacijsko načelo političkog poretka nakon građanskih revolucija. Građanska javnost je sfera privatnih ljudi koji okupljeni čine publiku. Kao sudionici javnosti javljaju se svi građani koji su kadri nešto suvislo reći/artikulirati. Mediji se javljaju kao jedan od posrednika. Javnost je proces uspostavljanja ideje o općem dobru, temeljnim

vrijednostima (npr. slobode, jednakosti, pravednosti, solidarnosti) društva o kojima postoji temeljni konsenzus. Ona se razvija u naponskom polju između države i društva, ali tako da ostaje dio privatne domene. Uobičajene oznake »javna vlast« ili »javna funkcija« pokazuju da politička sfera i njezini organi moraju u svojem djelovanju biti podređeni iskazanoj volji državljana, koji se pojavljuju kao publika. Da bi se moglo govoriti o postojanju javnosti u nekoj zemlji, ključan je uvjet sloboda medija. Nužno je i prosvijećeno i obrazovano stanovništvo.

Karizmatična vlast (engl. *charismatic power*; grč. *hárisma* – milost, nezasluzeni dar), pojam koji rabi već sv. Pavao u Prvoj i Drugoj poslanici Korinćanima i Poslanici Rimljanima u smislu konkretne funkcije koju osoba obnaša u zajednici za dobro svih njezinih članova. Max Weber je prvi teoretičar koji se pojmom karizme sustavno bavio u kontekstu tematiziranja tipova legitimne vlasti (legalne/racionalne, tradicionalne i karizmatičke). Karizmatična vlast temelji se na emocionalnoj predanosti vodi za kojega pristaše vjeruju da je obdaren nadnaravnim osobinama, odnosno osobinama koje nisu svojstvene prosječnom čovjeku. Karizmatična vlast temelji se na afektivnoj odanosti političkom gospodarstvu i njegovu milosrđu. Takvoj se osobi priznaje pravo biti vođa zato što ju se smatra »bogomdanom« ili uzornom. Vođa se sluša jer nadahnjuje svoje sljedbenike/pristaše koji mu pripisuju iznimna, pa čak i nadnaravna svojstva. Karizmatična vlast odbacuje prošlost. Karizmatički vođa gleda u budućnost, uvjerava sljedbenike da je obećana zemlja nadohvat. Najčistiji tipovi karizmatičke vlasti su vlast proroka, ratnih heroja i demagoga. U religijskom kontekstu Weber diferencira karizmu proroka, svećenika i čarobnjaka. »Prorok« je »čisto osobni« nositelj karizme. On snagom svoje misije naviješta neki religiozni nauk ili božansku zapovijed. Prorok, ali i karizmatični čarobnjak djeluju silom osobnog dara. Svećenik se od čarobnjaka razlikuje time što naviješta sadržaje Objave. Sadržaj njegove misije ne sastoji se u magiji, nego u naučavanju ili pak nalogu. Karizmatična vlast bitno obilježava tradicionalna društva, koja nisu prošla kroz procese modernizacije, tj. izgradnje pravne države (*Rechtsstaat*). U njima je latentni oslonac na koji se vlast uvijek u nuždi može pozvati afektivni rezervoar iracionalne ljubavi i odanosti karizmatičkom vodi. Karizma nije vezana isključivo za tradicionalna društva. Karizmatična se vlast javlja osobito u tzv. prijelomnim vremenima, kad dolazi do promjene političke paradigme, a stoji u sprezi s neobičnim vanjskim (npr. političkim) ili unutarnjim (npr. religioznim) situacijama. Dakle, ključno je stanje društvene anomalije i krize. Weber razlikuje i karizmu službe, odnosno vjerovanje u »specifičnu obdarenost« neke društvene institu-

cije. To je karizma koja daje auru svete moći svakom pojedincu koji ima pravo nositi biskupski plašt ili sjediti na kraljevskom prijestolju, bez obzira na stvarne osobne karakteristike. Služba nerijetko daje aureolu osobi koja inače osobno te aureole ne bi imala. Organizirana grupa s vlašću koja se zasniva na emocionalnoj formi povezivanja je karizmatička zajednica. Ona se formira oko ratnog junaka, proroka, filozofa, umjetnika i znanstvenika. Sljedbenici/pristaše i učenici karizmatika čine karizmatičku zajednicu. Riječ je o karizmatičkim »drugovima« za trpezom kojima su, bar u početku, osobni materijalni interesi i zbrinjavanje vlastite egzistencije irelevantni. Oni postaju relevantni kasnije kada se prođe tzv. idealistička faza članova zajednice/pratnje. Revolucionarni pokreti različitog ideološkog predznaka dobro ilustriraju takvu situaciju. No, to traje razmjerno kratko. S vremenom osobni interesi članova karizmatičke zajednice izbijaju u prvi plan. Za pojam karizme irelevantno je kako se »objektivno« može vrednovati osobina vođe. Sociologija, naime, na jednak način tretira karizmu junaka, proroka, spasitelja, koji su, na osnovi uobičajenih mjerila, »najveći«, i karizmu Berserkera (neustrašivi junak staronordijske mitologije koji u borbu odlazi bez oklopa), čiji je »manijački gnjev« pogrešno pripisivan uporabi određenih opojnih sredstava. Ili, vođe ulične bande. Relevantno je samo kako tu »svetu« osobinu vrednuju osobe koje su vođine pristaše. Karizmatička vlast se povlači pred trajnim institucionalnim tvorevinama, dolazi do »obezličjenja karizme«, procesa birokratizacije, odnosno u 20. st. do stvaranja legalnog ili racionalnog tipa legitimne vlasti.

Koordinacija (engl. *coordination*), istodobno usmjerivanje više kontinuiranih upravnih djelatnosti prema jednom od njihovih ciljeva koji im je zajednički, čime se osigurava jedinstvo nekog sistema. Upravne organizacije imaju različita polja djelatnosti, ali i neke zajedničke ciljeve poput zakonitosti i ekonomičnosti. Razlikuju se politička i upravna, horizontalna i vertikalna, vanjska i unutarnja, opća i djelomična koordinacija. Političku koordinaciju obavljaju politička tijela (npr. parlament) rješavajući interesna pitanja i služeći se prije svega metodama dominacije. Upravna koordinacija je tehničkog karaktera. Njoj prethodi interesna, politička odluka koja se unutar upravnog sistema razrađuje pravnim propisima i na taj način svodi, s gledišta uprave, na niz tehničkih odluka u primjeni prava. Te odluke zahtijevaju i upravnu koordinaciju u odnosu na cilj jedinstvene primjene propisa. Horizontalnom koordinacijom osigurava se jedinstvo upravnih organizacija unutar iste teritorijalne jedinice (npr. općine). Vertikalnom koordinacijom stvaraju se pretpostavke da čitav upravni sistem, od vrha do dna, funkcionira kao cjelina. Vanjsku koordinaciju obavljaju tijela koja

se nalaze izvan upravnog sustava, a unutarnju tijela koja se nalaze u sklopu državne uprave. Opća koordinacija odnosi se na čitav upravni sustav, a djelomična samo na njegov dio sistema (npr. sve društvene službe). Za međuresornu koordinaciju u većini zapadnih zemalja formirano je posebno tijelo (npr. *Cabinet Office* u Engleskoj) koje ima posebnu zadaću pripremanja i provođenja programa politike za sve resore. Instrumenti/sredstva koordinacije su propisi, organizacijski instrumenti, personalne ovlasti, financijski instrumenti, direktivne ovlasti i odgovornost u upravi. Glavni instrumenti koordinacije čitavog upravnog sustava jesu centralni propisi (ustav, zakoni, uredbe). Statut i odluke (opći akti) lokalnog predstavničkog tijela instrumenti su koordinacije upravnih tijela u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Tri su vrste organizacijskih koordinativnih instrumenata: osnivanje i ukidanje upravnih organizacija, utvrđivanje općih načela njihove unutarnje organizacije i donošenje pravilnika o unutarnjem redu. U Hrvatskoj je u isključivoj nadležnosti Hrvatskog sabora ovlast osnivanja i ukidanja državnih upravnih tijela. Politička tijela imaju glede personalnih ovlasti ključne instrumente. Materijalna sredstva namijenjena za financiranje državnog upravnog aparata predviđena su državnim proračunom za svaku kalendarsku godinu. Da bi se osiguralo zakonito, svrsishodno i pravodobno korištenje proračunskih sredstava, uspostavlja se odgovarajuća proračunska kontrola. U kontekstu direktivnih ovlasti, službenik u upravi dužan je ne samo obavljati svoje poslove u okviru zakona i drugih propisa već i izvršavati naloge čelnika tijela i nadređenog službenika. Više je vrsta odgovornosti službenika i funkcionara u upravi. Pored političke i kaznene, to je disciplinska odgovornost službenika za povrede službene dužnosti i materijalna odgovornost, tj. odgovornost za štetu.

Legitimnost političke vlasti (engl. *legitimacy of power*; lat. *legitimum imperium*), etimologijski se izvodi iz latinskog pridjeva *legitimus*, a taj dolazi od pojma *lex* (zakon). Pridjev *legitimus* vjerojatno je nastao kao kovanica od riječi *lex* (*legis*) i *intimus* pa znači »intimnu« suglasnost sa zakonom. U starom rimskom pravu (npr. prema Zakoniku dvanaest ploča – *Lex duodecim tabularum* iz 451. pr. Krista) pojam se rabi u privatnopravnom značenju (primjerice u odnosima nasljeđivanja). Poslije dobiva i javnopravno značenje, u smislu legitimna vlast, tj. ona koja za podlogu djelovanja ima pravne norme. Za legitimnu vlast je važno da ima pristanak podčinjenih. Vlast podčinjeni prihvaćaju ne zbog straha od sankcija, nego zbog uvjerenja da je, sa stajališta temeljnih moralnih pravila, ispravna/valjana. Legalnost i legitimnost ne znače isto, pa legalno donesene odluke vlastodržaca ne moraju biti i legitimne, unatoč tomu što su utemeljene na pravnim nor-

mama. Tijekom razvoja je zbog uloge koju imaju društveni pokreti u modernom društvu dovedena u pitanje »apriorna« legitimnost političke vlasti. Legitimnost i legitimacija ne znače isto. Legitimnost je svojstvo neke vlasti. Legitimacija/legitimiranje je proces kojim vlastodršci kroz vlastito djelovanje pokušavaju zadobiti legitimnost, tj. vlast (i njezini nositelji) želi biti kod podčinjenih priznata kao valjana i opravdana. Legitimnost je počivanje neke vlasti odnosno političkog poretka na *dobrovoljnom* pristajanju članova političke zajednice. Tijekom povijesnog razvoja dolazilo je do promjena u poimanju temelja opravdavanja vlasti (legitimacijski *Zeitgeist*). U ranim visokim kulturama (arhajskim društvima), primjerice Egipta i Mezopotamije, vlast se legitimira formulom o »vladaru-bogu«. Vladari u antičkom svijetu smatrali su se božanskim bićima. U antičkom Rimu vladari su legitimnost izvodili iz podrške vojske, njezinom aklamacijom, a za pacificiranje svjetine (*vulgus*) koristili su se *panem et circenses* (kruha i igara). Tijekom srednjovjekovlja, u razdoblju od 5. do 15. st., dominira *Dei gratia* formula, tj. vladar vlada po Božjoj milosti. U 20. stoljeću postupno se etabliraju liberalno-demokratski poredci u kojima se legitimnost vlasti temelji na univerzalnim mehanizmima i procedurama. Opće pravo glasa i parlamentarni višestranački izbori postaju izvor legitimnosti političke vlasti. Uz to, vlast mora poštovati sustav vrijednosti koji čine pojmovi vladavine prava (*the rule of law*) i pravne države (*Rechtstaat*), slobode, demokracije, pravednosti, ljudskih prava, solidarnosti itd.

Politički utjecaj na upravu, politički režimi (engl. *political influence on administration, political regimes*), pojavljuju se kao posebno pitanje kad se u 18. i 19. st. odvaja politička vlast od upravnog sistema. Do tada je piramida vlasti, od vladara do posljednjeg štitonoše, bila pojmovno jedinstvena. Upravni aparat postojao je i u ranijim razdobljima ljudske povijesti, pojavljujući se u patrimonijalnoj (lat. *patrimonium* – imovina) etapi teritorijalnog upravljanja u kojoj ekonomijske veze *oikosa* (grč. *oikos* – dom, kuća, privatno kućanstvo, gospodarstvo) više nisu dovoljne da osiguraju koheziju na proširenom teritoriju. Politički gospodari trebali su upravni aparat za održavanje svoga položaja. Oni se sve više orijentiraju na nj, umjesto na prijašnje veze ekonomske ovisnosti, vjernosti i lojalnosti. Tako se politička vlast odvojila od vlasništva te je nastala prva specijalizacija u dotad jedinstvenoj instituciji vlasti. Međutim, političke i upravne institucije bile su objedinjene u osobi vladara koji je istodobno bio nositelj suvereniteta i gospodar upravnog aparata. Građanske revolucije donose bitne promjene u mehanizmu političke vlasti. Jedna od posljedica građanskih revolucija je odvajanje upravnih struktura od političkih institucija. Uprava

poprima poseban identitet spram zakonodavstva, šefa države itd. Rezultat tog procesa je nastajanje niza institucija koje povezuju vlast i upravu kao neki prijelazni lanac koji na jednoj strani sadržava karike političkog odlučivanja, a na drugoj elemente u kojima preteže upravna akcija. Prema Pusiću, riječ je o političkim organizacijama (strankama), predstavničkim tijelima, šefu države, vladi i upravi. U odnosu centara političke vlasti i uprave pojavljuje se trajna tendencija prema koncentraciji utjecaja na jednoj od karika u prijelaznom lancu. Prema približnom mjestu koncentracije političkog utjecaja na prijelaznom lancu, odnosno mjestu gdje se donose ključne odluke koje izvršava uprava, razlikuje se pet političkih režima: režim partije i države, skupštinski režim, parlamentarni režim, predsjednički režim i režim političke uprave (Pusić). *Režim partije i države* znači koncentraciju stvarnog političkog utjecaja u političkim organizacijama, tj. u njihovim rukovodećim tijelima. Režim se javlja u dvije varijante: staljinističkoj i nacističkoj. U staljinističkoj varijanti ključne odluke donose se u centralnom komitetu i politbirou komunističke partije, a u nacističkoj u vrhu NSDAP-a (Njemačke nacionalsocijalističke radničke partije). Režim nema demokratsku legitimaciju. U *skupštinskom* režimu koncentracija političkog utjecaja na upravu je u zakonodavnoj skupštini odnosno u pojedinim njezinim tijelima i odborima. Skupština stvarno kontrolira upravu svojim stalnim odborom, stalnim ili *ad hoc* određenim delegatima. Takav tip režima nije česta pojava. Političko ustrojstvo Švicarske obično se navodi kao glavni suvremeni primjer skupštinskog režima. U *parlamentarnom* režimu nastoji se izbjeći koncentracija političkog utjecaja nad upravom na jednom mjestu tako da se uspostavi ravnoteža utjecaja na upravu između zakonodavnog tijela i vlade. Vladu sastavlja mandatar kojega na temelju izbornih rezultata određuje poglavar države, a parlament tom sastavu vlade izglasava povjerenje. Također, vlada može predložiti šefu države raspuštanje parlamenta i raspisivanje novih izbora. Takav tip režima postoji u Velikoj Britaniji i nizu zapadnoeuropskih zemalja, ali i zemalja u tranziciji poput Hrvatske od 2000. *Predsjednički* režim koncentrira politički utjecaj nad upravom u rukama šefa države. Taj režim, između ostaloga, obilježava razmjerno snažno odvajanje parlamenta i »vlade«, za razliku od parlamentarnog režima u kojemu postoji »uska veza« između parlamentarne većine i vlade. Predsjednik ima izvorni politički mandat (biraju ga građani) koji nije izveden od zakonodavnog tijela i stoga je naglašena samostalnost legislative i egzekutive. Predsjednički režim nije česta pojava i uglavnom je ograničen na Sjedinjene Američke Države te zemlje Latinske Amerike koje su pod američkim političkim utjecajem. Jedan od problema tog režima proizlazi iz povezanosti uprave s egzekutivom, što povećava mo-

gućnost samostalnoga političkog djelovanja uprave, osobito ministarstva obrane (Pentagon). Režim *političke uprave* koncentrira politički utjecaj u samoj upravi, odnosno u vrhu nekog upravnog resora (npr. vojsci, policiji), ili u posebno formiranim tijelima, tj. imenovanim funkcionarima na čelu cijelog upravnog sistema. S gledišta institucionalnog odvajanja sfere politike od sfere uprave takva situacija nije normalna, nego iznimna te je u tom smislu neki ustavni tekstovi i predviđaju kao mogućnost za izvanredna stanja. Unatoč tomu što taj tip režima nije redovna pojava, u povijesti postoje mnogi primjeri. Uglavnom se mogu razlikovati četiri varijante/ tipa režima političke uprave. Prva, karizmatička politička uprava. Druga, uprava u doba kriza odnosno izvanrednih stanja, npr. ratova. Treća, uprava u politički manje razvijenim zemljama. Vojska se nerijetko politizira u takvim sredinama i preuzima svu vlast. Mnogobrojni su primjeri takvog režima političke uprave. Vojni režimi su tijekom 20. st. uspostavljeni u nizu zemalja Latinske Amerike, Azije i Afrike u kojima ne postoji tradicija demokratskog političkog života. Četvrta varijanta je kolonijalna uprava kada je ona ekspozitura upravnog aparata matice zemlje, ali u koloniji, osim nje, većinom nema nikakvog drugog stvarnog političkog utjecaja.

Vodjenje (engl. *leadership*), pokretanje, usmjerivanje i povezivanje djelatnosti više ljudi ili više organizacijskih jedinica, na temelju ovlasti, uz odgovornost za cjelokupni rezultat rada organizacije. Vodjenje se sastoji od iniciranja procesa rada, usmjerivanja aktivnosti onih koji su podređeni vodstvu i njihove koordinacije tijekom rada. Upravljanje i vodjenje su aktivnosti koje se samo djelomično podudaraju. Upravljanje je širi pojam od pojma vođenja. Djelatnosti planiranja, usmjerivanja, nadzora i ocjenjivanja, od kojih se sastoji upravljanje, pojavljuju se i kao elementi vođenja. Vodjenje je zamišljeno kao specifičan posao vezan uz vodeće funkcije u upravnoj organizaciji, tj. ono je što rade šefovi i svi oni koji se nalaze na nekom vodećem položaju. Upravljanje je mnogo šire zato što pored dijelova vođenja obuhvaća planiranje, komunikaciju, kontrolu i dr. Dakle, poslovima upravljanja bave se i drugi ljudi u upravnoj organizaciji osim vodećih, npr. računovodstvo, personalna služba. Upravljanje i vodjenje temeljni su regulativni procesi u svakoj organizaciji. Vodjenje je izvršna funkcija upravljanja. Upravljanje je stoga nadređeno vođenju. Vodstvo se temelji na ovlasti, na pravu zapovijedanja koje implicira dužnost poslušnosti na strani podređenih. Pravo zapovijedanja proizlazi iz osnovnog hijerarhijskog odnosa u upravnoj organizaciji. Naime, vodeće su funkcije hijerarhijski više i na toj osnovi dobivaju mogućnost da na autoritativan način usmjeravaju aktivnost nižih. Hijerarhija sustava vođenja u upravnim

organizacijama podsjeća na piramidu u kojoj je najveća moć i odgovornost voditelja koncentrirana na vrhu piramide. Protuteža ovlasti voditelja je njegova odgovornost za cjelokupni rezultat rada organizacije. On, dakle ne odgovara samo za svoj rad, već i za rad njemu podređenih osoba. Riječ je o objektivnoj odgovornosti za rezultat, pa čak i za nenamjeravane posljedice, bez postavljanja pitanja krivnje. Ta vrsta odgovornosti mnogo je stroža od drugih oblika odgovornosti, ali je zato sankcija blaga, naime od nositelja funkcije vodstva može se samo tražiti napuštanje vodećeg položaja. Doduše, ta odgovornost ne isključuje druge oblike odgovornosti (npr. disciplinsku, kaznenu, materijalnu) ako za neku od njih postoje zakonske pretpostavke, prije svega glede stupnja krivnje. Odgovornost nositelja funkcije vodstva stoga je najbližnja političkoj odgovornosti. U stručnoj literaturi znatna se pozornost posvećuje metodama i stilovima vođenja. Razlikuju se metode prinude/prisile, paternalizma i uvjeravanja. Metodi prinude/prisile odgovara autokratski stil vođenja. Autokratski stil vođenja je način vođenja organizacije kod kojega je vlast koncentrirana u rukama jedne osobe koja ima neograničenu moć u odlučivanju. Demokratski stil vođenja uključuje podređene, tj. suradnike u procesu donošenja odluka. Podređeni imaju mogućnost predložiti i zajednički raspravljati o zadacima koje treba izvršiti. Liberalni je stil vođenja (*laissez-faire*) stil u kojem je uloga voditelja svedena na minimum. Članovi organizacije potpuno su samostalni u izvršavanju zadataka, a voditelj samo prenosi zadatke članovima. Svaki član organizacije radi po vlastitoj volji i na vlastitu odgovornost. Takav stil vođenja pokazao se opravdanim u znanstvenim institucijama, projektnim biroima i sl. U vojsci i policiji dominira autokratski stil. Metode se mijenjaju s promjenom načina postizanja kohezije u upravnim organizacijama i donošenja odluka tijekom upravljanja. Kohezija upravnih organizacija počiva na suprotnosti između vlasti i autoriteta. U pogledu donošenja odluka u organizaciji, klatno se tijekom povijesnog razvoja postupno pomiče od pola vlasti prema polu autoriteta, u kojemu nositelj jedne organizacijske uloge prihvaća svjesno i dobrovoljno odluke nositelja druge. Međusobni omjer elemenata vlasti i autoriteta nije jednak u svima upravnim organizacijama i nije uvijek stalan. S vremenom se smanjuju elementi vlasti i povećavaju elementi autoriteta. Metode vođenja polaze u početku od pretpostavke pasivnosti službenika, koji biva stimuliran nagradama i kaznama na izvršavanje ciljeva upravne organizacije. U modernoj upravi počelo je prevladavati shvaćanje da službenik jedino kao aktivni subjekt, a ne objekt različitih manipulacija, može biti jamstvom uspjeha organizacije (Pusić).