

Ivan Koprić*

Pojmovnik

upravne reforme (engl. *administrative reforms*), značajnije institucionalne inovacije postojećeg upravnog sustava neke zemlje koje obično obuhvaćaju mješavinu strukturnih, funkcionalnih, personalnih i drugih mjera i njima izazvanih promjena. Do njih dolazi kada temeljni društveni, ekonomski ili drugi problemi uspiju izazvati promjene u politici razvoja uprave. Nju određuju vladajuće političke snage u zemlji ravnajući se prema javnim, ali i svojim političkim interesima. U.r. počinju analizom stanja javne uprave kao svojevrsnog samostalnog javnog problema i redefiniranjem njezine uloge u društvu. U.r. su relativno česte, a po efektima nerijetko nedovoljno uspješne. Svaka upravna reforma ima svoju vrijednosnu orijentaciju i želi se iskoristiti za ostvarenje određenih vrijednosti i ciljeva. Pored formalnih ciljeva ili umjesto njih, mogu postizati i druge, poželjne ili nepoželjne učinke. Krajnji cilj upravnih reformi sastoji se u povećanju institucionalnog kapaciteta neke zemlje da što uspješnije rješava javne probleme, bavi se javnim pitanjima te analizira, koncipira i provodi različite javne politike.

novi javni menadžment (engl. *the New Public Management*), upravna doktrina i pokret koji naglašava ekonomske vrijednosti u javnoj upravi, podvrgavanje državne uprave i organizacija javnog sektora tržišnim načelima, kao i metode razvoja poduzetničkog ponašanja u javnoj upravi. Nove su ideje obrazložene kako u doktrini (*Public Choice School*, škola javnog izbora), tako i na razini ideologije (neoliberalizam) i pragmatične politike, u početku (krajem 1970-ih i tijekom 1980-ih) pretežno konzervativno usmjerenih političkih aktera. U najvećoj su mjeri n.j.m. prigrlili Novi Zeland, Velika Britanija, Australija, Kanada i Sjedinjene Američke Države. Menadžerski

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

se pristup širi i u druge zemlje, uključivši i europske. Međunarodne organizacije ekonomske naravi (Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, OECD i sl.) među najznačajnijim su promotorima menadžerskog pristupa i nositelji neke vrste novog svjetskog ekonomskog imperijalizma. Mjere i učinci menadžerskih reformi javne uprave su strukturalni, metodsko-funkcionalni, personalni i drugi (financijski, legitimacijski, politički, socijalni, općedruštveni, itd.). Strukturalne su mjere usmjerene prema smanjenju javnog sektora, privatizaciji svih komercijalnih dijelova javnih službi te javnih poduzeća, povećanju uloge trećeg, neprofitnog sektora odnosno institucija civilnog društva, kao i razlabavljenju odnosa u preostalim dijelovima javnog sektora, uz istodobno povezivanje većeg broja manjih, samostalnih subjekata mjerama horizontalne suradnje i koordinacije. Razlabavljenje odnosa u javnom sektoru nastoji se postići razdvajanjem odjela za pripremu, formuliranje i nadgledanje resorne politike od provedbenih agencija, teritorijalnom i funkcionalnom decentralizacijom, formiranjem nezavisnih organizacija i tijela za regulaciju i/ili proizvodnju određenih javnih usluga ili usluga važnih za javni interes, itd. Tako se osigurava autonomija, fleksibilnost, poduzetnost, učenje, responsivnost, kvaliteta, jačanje upravnih kapaciteta i drugi poželjni efekti. Postižu se i neželjeni efekti. Dolazi do zamučivanja linija odgovornosti, loših kontakata s javnošću, smanjene transparentnosti, neetičnog ponašanja, uključujući zloupotrebe ovlasti i korupciju. Primjetne su teškoće u koordinaciji upravnog sustava, koje se nastoje prevladati strateškim planiranjem nehijerarhijskog tipa. Dolazi do slabljenja lokalne autonomije i demokracije, povećanja broja ljudi koje država plaća indirektno, mjera afirmacije samostalnosti pojedinih organizacija i njihovih menadžera nije dovoljna, veza *policy* odjela i provedbenih agencija slabi preko prihvatljive mjere, neke organizacije svojim prenatlaženom autonomnim položajem ugrožavaju prava građana. Itd. Funkcionalne mjere i učinci tiču se ponajprije uvođenja tržišta kao alokativnog mehanizma u javnom sektoru: naplaćuju se realne cijene javnih usluga i proizvoda, obavljanje službi povjerava se privatnim subjektima koji se izabiru natječajem, uvodi se interna naplata i interno tržište među izdvojenim i osamostaljenim organizacijama javnog sektora, traži se veći broj sudionika natječajnih postupaka, dolazi do deregulacije, i slično. Kondicionalni upravni programi zamjenjuju se svrhovitostima, naglašavaju se rezultati, učinci i izlazi. Organizacijama se daje veća interesno-financijska autonomija u stjecanju i trošenju sredstava. Među lošim posljedicama primjene takvih mjera spominju se novi troškovi (troškovi funkcioniranja tržišta), novi problemi za menadžere (upravljanje ugovorima, pregovaranja na javnom tržištu, upravljanje financijskim tijekovima), ponovna regulacija (indirektnija, ali nerijetko još složenija), zanemarivanje procedura i

prava građana, itd. Mjere u odnosu prema upravnom osoblju mogu biti vanjske, više mehaničke, kao i mekše mjere usmjerene na razvoj ljudskog kapitala u upravi. Među prve ubrajaju se mjere za smanjenje broja upravnih službenika, bržu razmjenu kadrova s privatnim sektorom, ograničenje dužine službe ugovorom i uvođenje honorarnog rada, smanjenje personalnih troškova u upravi, i slično. Povećana autonomija javnih menadžera u odnosu prema statusnim pitanjima službenika, smanjenje značenja kolektivnog pregovaranja te određivanje plaća prema rezultatima i ocjenama rukovoditelja obično dovode do općeg smanjenja plaća (osim za visoke službenike i upravne menadžere), odlaska kvalitetnog osoblja u privatni sektor, kao i nesigurnosti, neizvjesnosti, apatije, smanjenja radnog morala i sl. Dvojbeni rezultati personalnih restrikcija doveli su do mjera razvoja ljudskog kapitala kroz usavršavanje, reedukaciju, obrazovanje, odgoj i mijenjanje organizacijske kulture.

supsidijarnost (engl. *subsidiarity*), karakteristika društvene kulture i temeljno organizacijsko načelo prihvaćeno u zemljama europskog Zapada za odnose između nižih i viših razina teritorijalnog upravnog sustava, prema kojem javne poslove treba obavljati ona najniža razina koja ih je kadra efektivno obaviti. Pravno je formulirana u Ugovoru Europske unije, radi zaštite nacionalne suverenosti, ali i u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe (EPLS), u pogledu odnosa između središnje i lokalnih vlasti. Ne distribuira javne ovlasti u pravnom smislu, nego služi kao temelj tumačenja, kriterij prosudbe i oslonac u naporima da se vertikalna razdoba javnih poslova, funkcija i službi provede dosljedno i koherentno u korist one najniže razine na kojoj su ih jedinice doista sposobne obavljati. Više razine osiguravaju solidarnost na širem prostoru, zadržavaju opću odgovornost za zadovoljavanje javnih interesa te su dužne pružiti pomoć nižim razinama, primarnim zajednicama i pojedincima kad oni nisu kadri zadovoljiti određene potrebe ni u mjeri koja se smatra minimalnom. S. se smatra osloncem demokratičnosti, kvalitete u procesu odlučivanja i mogućnosti kvalitetnog obavljanja javnih poslova. Kao karakteristika društvene kulture, s. štiti pojedinca, njegovu autonomiju i privatnu sferu od javnopravnih organa, ako je riječ o pitanju koje on može riješiti sam ili u okviru primarne zajednice (obitelj, susjedstvo i sl.). U okviru Katoličke crkve s. je snažno promovirala enciklika *Quadragesimo Anno* pape Pia XI. iz 1931. Prihvaćena je i u Ustavu Republike Hrvatske (čl. 134/3., druga rečenica).

politička decentralizacija (engl. *political decentralization*), povjeravanje ovlasti središnje vlasti jedinicama na nekoj od nižih teritorijalnih razina. Riječ je ponajprije o ovlastima opće regulacije, autonomnog političkog od-

lučivanja, financiranja i samostalnog proširivanja kruga lokalnih javnih poslova, uz blaži oblik nadzora zakonitosti od strane organa središnje države te uz potpunu političku odgovornost lokalnih tijela za te javne poslove. Lokalne samoupravne jedinice autonomne su pravne osobe javnoga prava. P.d. smatra se oblikom diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Njome nastaje lokalna samouprava, pa se govori o decentralizaciji kroz samoupravu. P.d. dovodi do dualizma lokalne državne uprave i lokalne samouprave, uz manje-više striktno razlikovanje te personalnu i organizacijsku odijeljenost. Kod političke decentralizacije ipak postoji načelni i logički primat središnje vlasti, jer ona određuje granice lokalne autonomije, regulira lokalnu samoupravu, povjerava ili nalaže bar neki minimum poslova i ovlasti lokalnim jedinicama, određuje izvore i mogućnosti financiranja lokalnih jedinica, itd. Konceptiju političke decentralizacije prihvatio je, zajedno s načelom supsidijarnosti, EPLS, zahtijevajući za lokalne jedinice pravo i stvarnu mogućnost da uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova (čl. 3/1.).

upravna decentralizacija (engl. *administrative decentralization*), prenošenje državnih upravnih poslova iz djelokruga središnjih organa na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama, u njihov preneseni djelokrug. Time one djelomično dobivaju i karakter instrumenata središnje državne uprave. U prenesenom djelokrugu lokalne su jedinice podvrgnute nadzoru zakonitosti i svrsishodnosti, ali ne i hijerarhijskom nadzoru. U prenesenom djelokrugu lokalne jedinice nemaju ovlast opće regulacije ni autonomnog političkog odlučivanja, odgovorne su tijelima središnje državne uprave. Preneseni se djelokrug financira iz državnog proračuna. Poslovi državne uprave mogu se povjeravati lokalnim jedinicama zakonom, na temelju sporazuma s interesnim udrugama lokalnih jedinica ili na temelju upravnih ugovora koje zaključuje vlada ili tijela središnje državne uprave i svaka lokalna jedinica posebno.

dekoncentracija (francuski *déconcentration*), prenošenje državnih upravnih poslova iz djelokruga središnjih organa na teritorijalno dislocirane ispostave tih organa bez mijenjanja odgovornosti. Ispostave nemaju pravne osobnosti i interne su organizacijske jedinice središnjih državnih upravnih organa. U njima rade državni službenici podvrgnuti hijerarhijskom usmjerivanju i nadzoru iz centra. D. je karakteristična za unitarne, centralistički uređene države sa skučenijom ulogom lokalne samouprave. Izraz je razvijen u francuskoj upravnoj doktrini da bi se izrazila opreka prema (političkoj) decentralizaciji.

devolucija (engl. *devolution*), u engleskoj odnosno britanskoj upravnoj doktrini istoznačnica za političku decentralizaciju. Ponekad se koristi i kao istoznačnica za decentralizaciju općenito te se tom pojmu dodaju odgovarajuće oznake: zakonodavna, izvršna, upravna. U suvremenoj upravnoj literaturi, posebno britanskoj, koristi se u kontekstu stjecanja veće (zakonodavne) autonomije pojedinih dijelova Ujedinjenog Kraljevstva. Počinje se koristiti i u drugim, osobito unitarnim zemljama, kao što je Francuska.

organizacijska teorija (engl. *organizational theory*), jedna od najrazvijenijih disciplina društvenih znanosti koja se bavi proučavanjem svih vrsta organizacija (upravnih, gospodarskih i ostalih) kao specifičnih sustava zajedničkog ljudskog djelovanja (suradnje). Pojavila se na prijelazu iz XIX. u XX. stoljeće ponajprije kroz djela F. W. Taylora *Scientific Management*, H. Fayola *Administration industrielle et générale*, kao i eksplikacijom idealtipa birokratske organizacije Maxa Webera. Prvih pedesetak godina razvoja organizacijske teorije obilježeno je uglavnom mehanicističkim i instrumentalnim poimanjem organizacije kao svojevrsnog stroja koji predstavlja instrument za ostvarenje unaprijed zadanih svrha. U okviru takve predodžbe o organizaciji zadržala se klasična o.t. (Gulick, Urwick, Mooney i dr.), ali i škola ljudskih odnosa (Mayo, Roethlisberger, Lewin, Moreno i dr.). Nakon toga razvio se čitav niz različitih teorija i pravaca. Teorija organizacijskog konflikta i moći (Crozier, J. Thompson, Etzioni, Dalton i dr.) promatra organizaciju kao arenu u kojoj se članovi organizacije s osloncem na postojeću količinu moći u međusobnim sukobima bore za povoljnije pozicije u strukturi moći. Teorija odlučivanja (Simon, March, Cyert, Dahl, Dill, Lindblom i dr.) koncipira organizaciju kao sustav za donošenje odluka, koji je na različite načine značajno ograničen u mogućnosti dosezanja perfektno racionalnih odluka. Interesno-politički pravac (March, Cyert, J. Thompson i dr.) vidi organizaciju kao politički sustav u kojem glavne odluke donosi koalicija dominantnih interesenata, članova i nečlanova organizacije koji raspolažu najvećom količinom moći. Teorija otvorenog sustava (Katz, Kahn, Lawrence, Lorsch, Emery, Trist, Pugh i dr.) organizaciju smatra entitetom u složenoj međuovisnosti s relevantnom okolinom, pri čemu odnosi variraju od prilagodbe organizacije zahtjevima okoline, preko uzajamne ovisnosti do mogućnosti organizacije da dominira, oblikuje i nadzire svoju okolinu. Kibernetička teorija (Boulding, Dorsey, Beer, Deutsch, Mehl i dr.) vidi organizaciju kao otvoreni samokontrolirajući sustav koji internim i vanjskim komuniciranjem omogućuje vlastito usmjerivanje i reorganizaciju. Teorija samoreferentnih i autopoietičkih sustava (Luhmann, Ulrich, Probst i dr.) organizaciju koncipira kao sustav koji s pomoću vlastitih elemenata sam sebe obnavlja (*autopoiesis*) orijenti-

rajući se pritom samopredodžbom koju stalno iznova potvrđuje i mijenja u svijesti svojih članova. Pored toga u organizacijskoj teoriji zastupljeni su kulturološki pravac, teorija birokratske organizacije, institucionalna teorija, ekološka teorija, ekonomska teorija, teorija determinističkog kaosa, psihijatrijsko gledanje na organizaciju i niz drugih pravaca. Pokušaji integracije velike količine znanja proizašlog iz različitih teorijskih i istraživačkih usmjerenja, koji su aktualni na prijelazu iz XX. u XXI. stoljeće, kreću se između pokušaja mehaničke redukcije kompleksnosti organizacijske teorije na strukturalno-kontingencijsko shvaćanje (L. Donaldson) i prihvatanja raznovrsnosti teorija i pravaca kao prednosti i bogatstva koje usmjeruje teoretičare, a praktičarima pomaže voditi organizacije tako da u različitim konkretnim okolnostima imaju na umu različite scenarije i metafore organizacije (G. Morgan).

organizacijska kultura (engl. *organizational culture*), intraorganizacijska varijabla koja objedinjuje vrijednosti i druge elemente svijesti članova organizacije (sustav ideja) i vidljivije karakteristike njihova ponašanja u organizaciji (sociokulturni sustav). O.k. predstavlja noviji, vrlo popularni izdanak psihološkog pristupa u organizacijskoj teoriji. Sve se više smatra da ima značajan utjecaj na druge organizacijske varijable, kao i na efekte koje organizacija postiže. Često ju se povezuje s pokretom *novog javnog menadžmenta*. Ako se kao temeljne komponente organizacijske kulture uzmu vrijednosti, koje mogu biti pravne, političke ili ekonomske, te praktične orijentacije članova organizacije, koje mogu biti profesionalno-proaktivna i uredsko-reaktivna, može se razlikovati šest tipova organizacijske kulture u javnoj upravi. Ona u kojoj su raširene pravne vrijednosti može biti legalistička, uz profesionalno-proaktivne, i birokratska, uz uredsko-reaktivne orijentacije. Kultura koja se temelji na političkim vrijednostima može biti participativna (profesionalno-proaktivni) ili autoritarna (uredsko-reaktivna stajališta službenika). Ako su u organizaciji raširene ekonomske vrijednosti, kultura može biti poduzetnička (uz profesionalno-proaktivne orijentacije) ili upravljačka (uz uredsko-reaktivne orijentacije) (Koprić).

organizacijska struktura (engl. *organizational structure*), može biti formalna ili neformalna. Formalna o.s. unaprijed je formalno određena, razmjerno trajna slika više ili manje hijerarhičnih odnosa među funkcijama u organizaciji nastalim diobom radnih procesa te među ljudima koji te funkcije u organizaciji obavljaju. Statična je na pojmovnoj, logičkoj razini, jer predstavlja sliku organizacije u određenom vremenskom trenutku. Kao stvarna pojava je promjenjiva. Razlikuju se važne od nevažnih promjena formalne organizacijske strukture, ovisno o tome zadiru li u hijerarhiju kao temeljno načelo strukturiranja ili ne. Ona je, generalno, hijerarhičnija u upravnim

nego u drugim vrstama organizacija. Premda se u praksi, pa i u dijelu literature, osobito ekonomske, često polazi od implicitne pretpostavke da ju je moguće oblikovati sasvim slobodno, istraživanja Aston grupe na čelu s D. Pughom pokazala su da je u oko 50% određuju izvjesni unutarorganizacijski ili izvanorganizacijski faktori, dok u preostalom dijelu doista može biti oblikovana prema interesima dominantne organizacijske skupine. Suprotno tome, neki autori isticali su da ljudi doduše stvaraju organizacijsku strukturu, ali nakon toga ona započinje svoj samostalni život i počinje vladati ljudima. Realistično gledište smatra je relativno samostalnom organizacijskom veličinom, jer se kroz nju prelama mnoštvo faktora koji djeluju u organizacijama (veličina, tehnologija, kultura, komunikacije i dr.) dovodeći do toga da ona, a ne sami ti faktori, neposredno djeluje na druge dimenzije organizacije. Neformalna o.s. obuhvaća skup svih relativno trajnih odnosa nastalih među članovima koji imaju utjecaja na formalnu strukturu, formalne ciljeve ili djelovanje organizacije. Važnost neformalnih odnosa prva je istaknula škola ljudskih odnosa 1940-ih. Oni mogu na različite načine pospešivati, ali i otežavati djelovanje organizacije.

hijerarhija (engl. *hierarchy*), karakteristika odnosa među elementima nekog složenog sustava u kojima su općenitost i specijalnost odnosno nadređenost i podređenost locirane recipročno, što znači da je općenitiji/nadređeni dio sustava sastavljen od nekoliko specijalnijih/podređenih dijelova koji su iz njega izvedeni logičkim postupkom diobe složenijeg dijela na jednostavnije dijelove. Glavna je karakteristika svih organizacija, uključivši i upravne organizacije. U organizaciji se h. kao logičko svojstvo složenih sustava prožima s hijerarhijom kao sustavno neravnomjernom razdiobom moći među članovima organizacije te oblikuje pravnim i drugim normama. Broj odnosa u organizaciji utemeljenoj na čistom hijerarhijskom načelu za jedan je manji od broja članova ($n-1$), jer svaki član organizacije ima jednog nadređenog, osim glavnog rukovoditelja organizacije. Prate je načelo redovitog komunikacijskog puta, načelo izvještavanja i načelo ograničavanja raspona nadzora. Glavne strukturne inovacije koje smanjuju hijerarhičnost odnosa u organizaciji jesu uvođenje horizontalnih i lateralnih odnosa, strukturna decentralizacija, uvođenje nehijerarhijskih radnih grupa (štabova, rukovodećih i izvršnih timova) te uvođenje matrične strukture. H. je svojstvo formalnih odnosa (hijerarhičnost formalne strukture) i svojstvo stvarnih odnosa u organizacijama (stvarna hijerarhičnost). Perspektive hijerarhije u upravnim organizacijama u odnosu prema drugim tipovima organizacije općenito su čvršće zato što upravne organizacije funkcioniraju u političkoj sferi društva, kao i zbog načela političke odgovornosti rukovoditelja upravnih organizacija.

organizacija (engl. *organization*), dinamični, multidimenzijski (→ organizacijska teorija) i složeni sustav ljudske suradnje odnosno zajedničkog djelovanja ljudi utemeljen na diobi radnih procesa na sve uže i jednostavnije dijelove i na njihovu povezivanju u zajedničku smislenu cjelinu. Dioba (diferencijacija) i povezivanje (integracija) procesi su koji se odvijaju stalno, a međusobno su oprečni. Iz međuovisne dinamike njihova kretanja razvijaju se promjene u organizaciji. Temeljnim varijablama organizacije smatraju se organizacijska struktura, organizacijska tehnologija, organizacijska kultura, organizacijsko komuniciranje, okolina organizacije, veličina i druge. Organizacije mogu biti gospodarske (poduzeća, firme, trgovačka društva), upravne, političke, sportske i druge. Organizacije su postale najrašireniji oblik sustava ljudske suradnje tek s prijelazom s obrtničke na industrijsku tehnologiju i cijepanjem radnih procesa na sve jednostavnije komponente. Cjelovit razvojni model ljudske suradnje E. Pusića razlikuje četiri oblika kooperativnih sustava, primarnu grupu, vođenu grupu, hijerarhijsku organizaciju te timsku mrežu.

upravna organizacija (engl. *administrative organization*), dinamični i složeni sustav u kojem se tijekom izvršavanja javnih poslova, programa i politika dioba i povezivanje rada profesionalnog i obrazovanog upravnog osoblja pojavljuje u obliku normativno utemeljenih ovlasti, dužnosti i odgovornosti. Autoritativna alokacija ovlasti i dužnosti jednim je dijelom posljedica neravnomjerne distribucije moći među članovima upravne organizacije. Pojavljuju se kao regulativne, koordinativne i servisne upravne organizacije (Ivanišević) na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Regulativne upravne organizacije regulirajući odnose u društvu obavljaju najveći dio poslova vlasti orijentirajući se pritom interesima nositelja političke vlasti. One su temeljni instrument za pripremu i realizaciju odluka i politika političke vlasti u državi ili nekoj užoj političkoj zajednici (regionalnoj ili lokalnoj samoupravnoj jedinici). Servisne upravne organizacije proizvode i pružaju određena javna dobra i usluge za zadovoljavanje interesa građana, korisnika i potrošača. Povezuju se u interno homogene, ali međusobno različite sustave javnih službi (obrazovni, zdravstveni, kulturni, socijalni, znanstveni, informacijski i dr.). Koordinativne upravne organizacije obavljaju unutarnje upravne funkcije i osiguravaju unutarnje funkcioniranje upravnog sustava. Tipične upravne organizacije u teritorijalnom upravnom sustavu su ministarstva, uprave, uredi, ravnateljstva, agencije i slične, u funkcionalnom javne ustanove i javna poduzeća, a u asocijativnom političke stranke, nevladine organizacije, udruge, zaklade i slične. Povijesno najstarije organizacije bile su pretežno upravne organizacije. U zapadnoeuropskom civilizacijskom krugu nastale su uglavnom u XVII. i XVIII.

stoljeću, najprije u klasičnim resorima, a od kraja XIX. stoljeća i u resorima javnih službi.

komuniciranje (engl. *communication*), proces razmjene poruka između komunikacijskih subjekata (izvora i primatelja) posredstvom komunikacijskog kanala. Poruka je skup na određeni način strukturiranih znakova odnosno signala koji nosi određeno značenje od izvora k primatelju. Komunikacijski kanal je multivarijantan element komuniciranja, povezujućeg, instrumentalnog i posredujućeg karaktera, koji je pretpostavka razmjene poruka i socijalne interakcije komunikacijskih subjekata. Komunikacijski kanali imaju različita tehničko-tehnološka i strukturna svojstva. Po strukturnim obilježjima kanali su horizontalni i vertikalni, direktivni i informativni, interpersonalni i masovni, formalni i neformalni. K. omogućuje upravljanje nekim sustavom. Pritom je potreba za komuniciranjem najveća ako se koordinira putem povratnog djelovanja. Koordinacija planiranjem te, u još većoj mjeri, standardiziranjem postupanja smanjuje potrebu i intenzitet komuniciranja. K. je uvjetovano odnosima moći, ali i samo predstavlja jedan od izvora moći.

vrijednosti u javnoj upravi (engl. *administrative values*), temeljno obilježje cjelokupne javne sfere nekog društva i temeljni spojni element političkog i upravnog sustava neke zemlje. Vrijednosti se utvrđuju kroz interesno-političke procese u društvu. Čitav teritorijalni političko-upravni sustav prilagođuje se vrijednostima raširenima u političkoj zajednici, koju čini ukupnost svih građana, kako bi zadobio politički legitimitet. Suvremena je uprava izgrađena na više grupa vrijednosti, demokratskim političkim, pravnim, ekonomskim, socijalnim, ekološkim i drugim. Demokratske političke vrijednosti javne uprave su legitimitet, politička odgovornost izabranim predstavnicima građana, odazivnost željama i interesima građana, javnost uprave, dostupnost građanima i korisnicima, transparentnost, otvorenost, prilagodljivost, obavljanje usluga prijazno za građane (*user-friendly*), politička samouprava itd. Pravne vrijednosti su zakonitost, zaštita prava čovjeka i građanina, korektno vođenje upravnih postupaka, pravna odgovornost uprave (materijalna, disciplinska, kaznena), sudski nadzor uprave, pravna sigurnost, jednakost i nepristranost. Ekonomske su vrijednosti ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, poduzetnost, tržišnost, poticajnost, razvojnost, kvaliteta javnih usluga i slične. Socijalne vrijednosti kreću se u rasponu od društvene pravednosti i solidarnosti, preko očuvanja društvene kulturne raznolikosti, do socijalne osjetljivosti, skrbi, milosrđa, suosjećajnosti i pomoći građanima. Ekološke vrijednosti obuhvaćaju zaštitu prirodnog okoliša, štednju prirodnih resursa, kvalitetu života ljudi u suglasju s pri-

rodom, očuvanje prirodne biološke raznolikosti itd. Pojedine skupine vrijednosti dolaze do različitog izražaja u različitim upravnim djelatnostima, različitim upravnim organizacijama, pa i njihovim dijelovima. Mogućnost vrijednosne diferencijacije pojedinih dijelova i djelatnosti u upravi ovisi o mjeri centraliziranosti odnosno decentralizacije u čitavom sustavu. Na vrijednosni naglasak utječe i upravna tradicija zemlje (anglosaksonska i kontinentalnoeuropska). I različita povijesna razdoblja naglašavala su različiti tip vrijednosti.

birokratska vlast (engl. *bureaucratic power*, njem. *bürokratische Herrschaft*), suprotno demokratskoj vlasti, predstavlja takve odnose u političkoj zajednici u kojima se određena vladajuća skupina održava na vlasti isključivo s pomoću uprave, a bez demokratskog političkog legitimiteta (Pusić). B.v. nastaje onda kad legitimno izabrana politička skupina svjesno odustane od veze političkog legitimiteta s biračima (ne raspiše demokratske izbore, ne prizna njihove rezultate), kad određena skupina dođe na vlast nedemokratskim putem (državni udar, nasilna revolucija), ili kad određena vladajuća skupina najprije pod pritiskom teških okolnosti (dubokih i dugotrajnih kriza) nastavi obnašanje vlasti do isteka tih okolnosti, a onda odustane od demokratske provjere političke podrške građana. Posljedice birokratske vlasti odnose se na strukturne i druge promjene u upravi i na građane. Uprava raste osobito u resorima prisile (vojska i policija), a njezin se rukovodeći sloj prestaje personalno mijenjati. Uprava služi kao instrument vladanja nad društvom i protiv volje građana. Građani suočeni s takvom nedemokratskom vlašću i njezinim represivnim upravnim aparatom odustaju od bavljenja politikom. Pogodni uvjeti za nastanak birokratske vlasti jesu veliki suvremeni upravni sustavi te koncentracija društvene moći u instituciji države. Simptomi birokratizacije mogu biti pretjerana hijerarhizacija i tajnost uprave, rast vojske ili policije bez vanjske opasnosti, širenje tajnih službi, napad na oblike autonomije u društvu, itd. Primjeri su u rasponu od nacističke Njemačke i fašističke Italije, preko jednopartijskih sustava bivših socijalističkih država Istočne Europe do nedemokratskih režima nastalih nasilnim državnim udarima u zemljama Afrike, Srednje i Južne Amerike, Azije pa i Europe.