

Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga

*Vedran Đulabić**

UDK 35.07

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 26. 10. 2007.

Prihvaćeno 20. 3. 2008.

Polazeći od društvene okoline upravne organizacije, autor analizira poboljšanje odnosa uprave s građanima kao najrelevantnijim dijelom društvenom okoline. S obzirom na to da taj odnos najsnažnije dolazi do izražaja u jedinicama lokalne samouprave, kao slučaj za analizu uzima se Grad Zagreb i poboljšanje odnosa gradskih upravnih tijela s građanima. S obzirom na odnos prema građanima, poslovi gradskih upravnih tijela klasificiraju se u dvije osnovne skupine. Na jednoj su strani poslovi kojima se građanima pružaju određene javne usluge pa se građane percipira kao korisnike tih usluga. Druga kategorija poslova su poslovi strateškog odlučivanja za koje su građani subjekti demokratskog procesa zainteresirani za utjecaj na ishod pojedinih javnih politika. Kao doktrinarno-teorijski temelj koristi se koncept javne vrijednosti i koncept upravljanja odnosima s korisnicima, a kao metodološki pristup koristi se ana-

* Mr. sc. Vedran Đulabić, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia)

liza relevantnih propisa i podataka o kontaktima građana i uprave, kao i analiza sadržaja relevantnih web stranica.

Ključne riječi: javna uprava, lokalna samouprava, okolina upravnih organizacija, javna vrijednost, građani i uprava, Grad Zagreb

1. Uvodne napomene

U radu se na primjeru Grada Zagreba** analizira u kolikoj mjeri javna uprava kao cjelina i pojedini njezini dijelovi odnosno upravni organi mogu biti generator javne vrijednosti. Temeljna je pretpostavka da sustavni kontakti javne uprave s njezinom društvenom okolinom¹ dovode do stvaranja javne vrijednosti i u konačnici osiguravaju veću uključenost građana u političke procese i podižu kvalitetu javnih usluga koje uprava pruža građanima. Polazeći od koncepcije javne vrijednosti, analizira se kapacitet upravnih tijela Grada Zagreba da odgovore na različite interese, želje i preferencije građana. S druge strane, gradska uprava pruža niz usluga građanima i u tom spletu odnosa interesi, očekivanja i preferencije građana poprimaju nešto drugačiji oblik. Gradski dužnosnici i upravni službenici koji dovoljno jasno ne razlikuju različite uloge građana spram uprave vrlo se često nalaze na skliskom terenu prema neželjenoj birokratizaciji postupanja ili tretiranja građana kao ignorantnih podanika javne vlasti.

Društvena okolina Grada Zagreba determinirana je činjenicom da je Grad Zagreb najmnogoljudnije urbano naselje u Republici Hrvatskoj. To uzrokuje da su građanski interesi, preferencije i općenito uključenost građana u političke procese drukčiji nego u, primjerice, manjim lokalnim jedinicama. Heterogenost interesa zahtijeva javne službenike s posebnim znanjima i vještinama koji će prilikom kreiranja javnih politika Grada Zagreba biti kadri pomiriti različite javne preferencije i poglede na određeni javni problem. Drugim riječima, gradska uprava treba biti kadra generirati jav-

** Osnovne ideje rada izvorno su nastale kao Dionica 11 (Kvalitetniji odnosi Grada Zagreba i njegove društvene okoline) u okviru prve faze projekta *Funkcionalni pregled, modernizacija i demokratizacija lokalne samouprave u Gradu Zagrebu* koji se provodio u razdoblju 2005.–2007. pod vodstvom prof. dr. sc. Ivana Koprića, na temelju ugovora o suradnji Pravnog fakulteta u Zagrebu i Grada Zagreba. Empirijski podaci prikupljeni su u okviru tog projekta, i to prvenstveno na temelju niza intervjua s vodećim osobljem Službe za mjesnu samoupravu i Odsjeka za građane, kao i na temelju podataka koji su dostavljeni nakon spomenutih intervjua i podataka dostupnih na web stranici Grada Zagreba.

¹ O društvenoj okolini upravne organizacije i njezinim bitnim elementima više *infra*.

nu vrijednost. Nadalje, Grad Zagreb je glavni grad Republike Hrvatske s posebnim položajem unutar cjelokupnog sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave. O njemu se donosi poseban zakon,² a proračun Grada Zagreba je, poslije državnog proračuna, najveći u Republici Hrvatskoj. To je uvelike određeno činjenicom da se najveća koncentracija kapitala i ljudskih potencijala u Republici Hrvatskoj nalazi upravo na području Grada Zagreba. Zbog svojih karakteristika Grad Zagreb je vrlo snažan gravitacijski centar cjelokupnih društvenih i ekonomskih procesa u Republici Hrvatskoj. Veličina i značenje Grada Zagreba postavljaju pred njegovu upravu zahtjev adekvatnog upravljanja javnim službama i pružanja javnih usluga na visokoj razini kvalitete na cjelokupnom području Grada Zagreba. Također, postoji opravdan interes građana da ih se aktivnije uključi u razmatranje javnih politika koje predlažu gradska upravna tijela i službe.³ Naglasak ovog rada stavljen je na poboljšanje odnosa Grada Zagreba s njegovom društvenom okolinom i to posebno s građanima Grada Zagreba koji su zainteresirani za kvalitetu usluga gradske uprave jednako kao i za njezino djelovanje sukladno njihovim očekivanjima i preferencijama.

2. Okolina upravne organizacije

Tijela javne uprave djeluju u složenom društvenom okruženju, pa je u tom smislu moguće govoriti o tzv. društvenoj uklopljenosti javne uprave (*societal embededness*). Složenost okoline s jedne strane proizlazi iz miksture vrijednosti kojima se treba rukovoditi određena organizacija i djelovanje javne uprave, a s druge iz mnoštva subjekta s kojima tijela javne uprave imaju neposredni kontakt. Za pojedinu upravnu organizaciju posebno se ističe važnost nekoliko aspekata okoline, a među njima se ističu druge upravne organizacije unutar upravnog sustava, politički forumi i druge institucije političkog sustava te, naposljetku, građani i njihove organizacije i udruženja (Koprić, 1999: 210–213). Sve u svemu, u pogledu javne uprave najvećim dijelom je riječ o političkim aspektima okoline, dok je u slučaju privatnih subjekata riječ o tržišnim dimenzijama okoline (Lane, 1999: 1). Prilikom formulacije strategije djelovanja pojedine organizacije posebno treba uzeti u obzir spomenute aspekte okoline organizacije. Metode koje se pri tome koriste često imaju direktne uzore u upravljanju privatnim

² Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01.

³ Općenito o položaju Grada Zagreba v. Ivanišević, 2003, Hrženjak, 2003, a općenito o gradovima i odnosima s rubnim dijelovima Pavić, 2003.

sektorom.⁴ Poznavanje različitih dimenzija okoline treba olakšati razvoj i djelovanje pojedine organizacije u složenom i promjenjivom okruženju. Također, okolina organizacije dugo je vremena prisutna kao jedna od ključnih varijabli u teoriji organizacije. Mnogi su se autori u okviru istraživanja niza tzv. »kontekstualnih varijabli« bavili okolinom organizacije i njezinim utjecajem na organizaciju, i to ponajprije na njezinu organizacijsku strukturu.⁵

Od spomenutih aspekata okoline među najvažnijima za upravnu organizaciju zasigurno je odnos upravnih organizacija s građanima. Građani čine najbrojniju, a istodobno najslabije organiziranu skupinu okoline organizacije. Odnos s građanima na poseban način dolazi do izražaja u lokalnim jedinicama s obzirom na specifičnu narav lokalne samouprave. U njezinoj je osnovi orijentacija na građane i uspostava takvog oblika organizacije lokalnih institucija demokratskih političkih procesa koji građanima trebaju omogućiti sudjelovanje i istovremeno ih potaknuti na sudjelovanje u tim procesima. S druge strane, upravna tijela i službe jedinica lokalne samouprave kao i drugi subjekti koji su vezani uz određenu lokalnu jedinicu⁶ velikim su dijelom usmjereni na pružanje različitih javnih usluga odnosno službi građanima.⁷ S obzirom na javne usluge⁸ građani se velikim dijelom

⁴ Jedna od poznatijih metoda analize okoline organizacije je PESTLE analiza. Ona naznačuje nekoliko dimenzija okoline koje treba uzeti u obzir prilikom izrade strategije za upravljanje pojedinom organizacijom. PESTLE je akronim za nekoliko dimenzija okoline organizacije. Riječ je o političkoj (*Political*), ekonomskoj (*Economic*), društvenoj (*Social*), tehnološkoj (*Technological*), pravnoj (*Legal*) i okolišnoj (*Environmental*) dimenziji okoline koje mogu imati značajan utjecaj na djelovanje pojedine organizacije. Poznavanje tih dimenzija okoline velikim dijelom omogućuje lakše i racionalnije donošenje strateških odluka u organizaciji.

⁵ Tako su primjerice T. Burns i G. Stalker, F. Emery i E. Trist (kauzalna potka okoline organizacije), P. Lawrence i J. Lorsch (teorija kontigencije), J. Thompson, W. Dill, D. Pugh i drugi samo neki od autora koji su se bavili različitim aspektima organizacijske okoline i njezinom utjecaju na organizaciju. O tome detaljnije u: Koprić, 1999: 20–24; Perko-Šeparović, 1975: 89–97.

⁶ Pod tim se prvenstveno misli na javne ustanove i javna trgovačka društva koje osniva odnosno kojih je vlasnik određena jedinica lokalne samouprave.

⁷ U tu kategoriju mogli bi spadati poslovi poput vođenja službenih evidencija, izdavanja potvrda, uvjerenja, dozvola i drugih dokumenata o kojima upravna tijela vode službene evidencije; vrtići, škole, ustanove socijalne skrbi i druge slične organizacije vezane za određenu jedinicu lokalne samouprave; opskrba energentima (voda, plin, itd.), uređenje naselja i parkova, lokalni transport i održavanje prometnica, upravljanje otpadom i, općenito, komunalna čistoća i red na području jedinice lokalne samouprave. To su samo neki od poslova putem kojih se građanima pružaju desetci, pa čak i stotine različitih javnih usluga.

⁸ Jedno od prilično kompleksnih pitanja vezanih uz objašnjenje djelovanja javne uprave je određenje pojma »javne usluge«, »usluge javne uprave« odnosno »javne službe«. Uprava često djeluje po službenoj dužnosti i to djelovanje je restriktivno za građanina. Govoriti o

nalaze u ulozi konzumenata, kupaca, klijenata, tj. potrošača javnih usluga. Njihova su očekivanja s tim u svezi i ponešto drukčija od očekivanja s obzirom na poslove donošenja javnih odluka. Međutim, treba imati na umu kako uloga korisnika javnih službi nije posve uniformna i potpuno izjednačena s korisnicima privatnog sektora. Na umu treba imati postojanje različitih kategorija korisnika, a i sama narav određene djelatnosti nastoji zadovoljiti različite interese. Tome treba dodati i razlikovanje između određenih službi za koje korisnici plaćaju naknadu i onih koje se obavljaju bez direktne naknade. Itd.⁹

Na temelju spomenutog razlikovanja raznih uloga koje jedinica lokalne samouprave ima prema građanima, odnose s građanima potrebno je graditi uzimajući u obzir upravo ta dva spomenuta smjera. Kao što je istaknuto, odnos građana i uprave dosta je kompleksan, a kroz povijest su se razvijale različite uloge građana u odnosu prema upravi.¹⁰ U suvremeno se doba

tome kao o javnoj usluzi čini se neprimjerenim. Čini se kako bi pod javnom uslugom trebalo shvatiti sva formalno propisana, ali i druga postupanja javne uprave od kojih građanin očekuje neku korist i koja je, u najvećem broju slučajeva, inicirao sam građanin. U tom segmentu moguće je reći kako je koncept građanina prilično izjednačen s konceptom korisnika usluga privatnog sektora. S obzirom na tako shvaćen pojam usluge, građanin je zainteresiran za njezinu kvalitetu i brzinu djelovanja uprave. Međutim, u pogledu djelovanja kojeg je posljedica nametanje građaninu određene obaveze, tj. nekog tereta, moguće je konstatirati kako bi njegov interes ponekad bio upravo suprotan. Treba se, dakle, složiti s Ivaniševićem kad ističe »... da je za ocjenu da li je nešto uslužna djelatnost važno prvenstveno to kako je doživljavaju korisnici« (1972: 36).

Javne službe dijele se po različitim kriterijima na različite kategorije. Međutim, u novije vrijeme sve značajnija postaje podjela javnih službi koja se provodi u okviru Europske unije. Te se službe dijele na gospodarske i negospodarske službe od općeg interesa. Kod prvih je naglasak stavljen na mehanizam tržišta i nastojanje formiranja cijene javnih usluga po ekonomskim načelima, dok je kod drugih naglasak na obavljanju društveno prihvatljivih i opravdanih djelatnosti bez izričite namjere stjecanja dobiti. Obavljanje gospodarskih djelatnosti organizira se putem javnih trgovačkih društava, a negospodarskih putem javnih ustanova. Detaljnije o tome v. Đulabić, 2006: 32–37 i Đulabić, 2007: 140–150.

⁹ Na ta i slična pitanja koja unose iznimnu kompleksnost u odnos korisnik-pružatelj javne službe upozoreno je u domaćoj upravnoj znanosti. V. Ivanišević, 1972.

¹⁰ Uloga građana prema upravi postupno se razvijala od uloge *podanika* u apsolutističkim monarhijama kad nastaje država u modernom smislu tog pojma, preko koncepta *građanina* koji postaje izvor legitimiteta vlasti i njezin oslonac tijekom građanskih demokratskih revolucija, do *korisnika* niza javnih službi koje se ubrzano razvijaju zbog procesa industrijalizacije i urbanizacije, nešto novijeg koncepta *suradnika* tijela javne uprave suodgovornog za oblikovanje niza javnih politika i odluka, pa sve do najnovijeg shvaćanja građanina kao *konzumenta*, *potrošača*, *klijenta* odnosno *kupca* određene javne usluge u suvremenim menadžerskim reformama javne uprave. S nastupanjem svake nove faze ne poništavaju se dosezi i shvaćanja prethodnih faza, već se oni nadopunjuju, modificiraju i u izvjesnom se smislu nova uloga nakalemljuje na već postojeću osnovu odnosa između građana i uprave. O tome detaljnije u: Koprić, 2006: 19–23; Pusić, 1997: 111–117.

čini kako je od presudnog značenja za izgradnju odnosa između građana i uprave potrebno staviti naglasak na dvije komponente. Na jednoj strani je koncept pojedinca kao korisnika široke mreže javnih službi i konzumenta različitih javnih usluga izrastao na temelju suvremenih menadžerskih reformi javne uprave. Riječ je o modernijem shvaćanju građana koji predstavlja zbroj koncepcija utemeljenih na njihovoj ulozi korisnika te konzumenta/klijenata/kupaca javnih usluga. Na drugoj je strani koncept građanina kao suradnika i sudionika političkih procesa s vlastitim političkim preferencijama i pogledima na specifične javne probleme određene lokalne jedinice. To je tradicionalna uloga građana koja u sebi amalgamira ulogu podanika i građanina kao nositelja legitimiteta javne vlasti.

3. Suvremene koncepcije u odnosima javne uprave i građana

3.1. Javna vrijednost

Suvremene tehnike upravljanja javnom upravom djelomično su usmjerene na promjenu uloge šire društvene okoline. Pod tom se okolinom u prvom redu misli na građane, njihove organizacije i udruženja te organizacije i udruženja poduzetnika i drugih subjekata koji djeluju na području određene lokalne jedinice. Građane se na drugačiji način nastoji uključiti u procese upravljanja i donošenja javnih odluka. Nastoji im se dati značajnija i ponešto ozbiljnija, a ne samo deklarativna uloga u procesu javnog odlučivanja. Pri tome se ističe kako je umjesto uobičajenih modela koji uglavnom stavljaju naglasak na puki proces razmjene informacija potrebno razviti proces aktivnije obrade, tj. procesiranja informacija s obje strane (Lukensmeyer, Torres, 2006: 8). Naime, proces razmjene informacija može ponekad ostati sterilan budući da se pojedina strana samo upoznaje sa stajalištima druge, ali o njezinoj volji ovisi u kojoj će mjeri ta stajališta uvažiti i dopustiti da oblikuju njezine odluke i djelovanje. U procesu aktivnije obrade informacija ostvaruje se značajnija mjera suradnje između građana i javne uprave jer javne politike postaju rezultat njihovih zajedničkih napora. Građani su neposredno zainteresirani za odluke upravnih tijela i na njih u izvjesnom smislu imaju pravo utjecati jer »... se kvaliteta njihovih života oblikuje kroz upravne odluke i ishode javne politike« (Lukensmeyer, Torres, 2006: 8). Također, građani najčešće raspolažu najboljim uvidom u lokalne prilike i premda njihova ekspertiza za određeno područje javne politike može biti relativno niska, praktičan uvid i neposredno iskustvo primjene

pojedinih rješenja daje im potreban legitimitet za aktivno sudjelovanje u procesu njihova oblikovanja. Na kraju, uključivanje građana u oblikovanje javnih politika je instrument »... kojim se poboljšava kvaliteta i legitimitet upravnog djelovanja« (ibidem: 12).

Shvaćanje da javna uprava i građani kroz procese međusobne interakcije stvaraju javnu vrijednost polazi od pretpostavke da posao javne uprave nije konzumiran isključivo provedbom odluka politički odlučujuće skupine. Suvremena je uprava više od pukog instrumenta politike, ona je generator koherentne javne politike koja surađuje s legitimno izabranom vlasti u rješavanju javnih problema. A upravo je vitalna komponenta tog procesa uključivanje građana u procese oblikovanja javnih politika. U suvremenoj praksi odnosa javne uprave i građana razlikuje se nekoliko stupnjeva uključenosti građana u proces javne politike.¹¹

Koncept javne vrijednosti postupno je postao jedan od značajnijih koncepata u literaturi javne uprave sredinom 1990-ih. Jedno od najznačajnijih djela na tom području je knjiga Marka H. Moorea pod nazivom *Stvaranje javne vrijednosti* objavljena 1995.¹² Temeljna je autorova postavka da je strateškim upravljanjem nekom organizacijom moguće stvoriti javnu vrijednost. Koncept javne vrijednosti Moore pokušava izgraditi na razlikovanju

¹¹ Tako, primjerice, nekoliko studija OECD-a o uključivanju građana u proces oblikovanja javne politike razlikuje četiri razine uključivanja javnosti. *Informiranje* je izrazito jednosmjernan proces u kojem javna uprava određene informacije od javnog značenja čini dostupne građanima. U tom procesu njezina uloga može biti aktivna u tom smislu što poduzima sustavne aktivnosti putem kojih te informacije distribuira građanima ili pak nešto pasivnija u situaciji kad su građani odgovorni da sami dođu do informacije koju im javna uprava čini dostupnom (web, brošure, itd.). *Konzultiranje* je dvosmjernan proces u kojem javna uprava daje mogućnost da građani komentiraju odnosno na drugi način iznesu svoje stajalište o konkretnom javnom problemu. Na taj način, uprava dolazi do informacija o stajalištima građana koje može iskoristiti za poboljšanje javnih politika. *Participiranje* podrazumijeva niz metoda i tehnika putem kojih su građani aktivno uključeni u proces oblikovanja javnih politika od samog početka i imaju veću i značajniju ulogu od pukog komentiranja određenih javnih politika. Na taj se način realizira mogućnost unapređenja sadržaja javne politike, jača uzajamno povjerenje, osnažuje legitimitet konkretnih odluka i olakšava njihova provedba. Na kraju, *suradnja* je najviši stupanj uključivanja javnosti u proces oblikovanja javnih odluka. Sadržaj određene javne politike u potpunosti se otvara javnosti koja ima mogućnost znatnog utjecaja na njezin sadržaj. »Suradnja eksplicitno prepoznaje da će uspjeh javne politike nastati kad ciljne skupine, stručnjaci, upravni službenici i javnost dijele ovlasti u oblikovanju i provedbi javne politike« (Lukensmeyer, Torres, 2006: 17). Riječ je, dakle, o kontinuiranoj suradnji na prevladavanju razlika u pogledu određenog javnog problema i poboljšanju javne politike. Detaljnije: OECD, 2004: 23, 24; Lukensmeyer, Torres, 2006: 17.

¹² Moore, Mark (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, London: Harvard University Press.

javnog i privatnog sektora¹³ odnosno, posljedično tome, na koncipiranju pojma javne vrijednosti koji je onda suprotstavljen pojmu privatne vrijednosti.¹⁴ Privatnu je vrijednost relativno lako odrediti kroz mehanizam tržišta i mogućnost pojedinca, tj. krajnjeg potrošača da jasno izrazi svoje preferencije prema toj vrijednosti. Naime, ako je pojedinac spreman jedan dio vrijednosti stvorene vlastitim radom kompenzirati za vrijednost koju je stvorio neki gospodarski subjekt i ako je dovoljan broj pojedinca spreman učiniti to isto, evidentno je stvorena određena vrijednost. Ta činjenica sama po sebi opravdava daljnje stvaranje takve vrijednosti sve dok broj onih koji su spremni platiti za tu vrijednost omogućuje profitabilno poslovanje.¹⁵

Za razliku od relativno jednostavne logike tržišnih odnosa u privatnom sektoru, situacija u javnom sektoru mnogo je složenija.¹⁶ Tamo se, između proizvođača određene vrijednosti i njezina konzumenta nalazi javna vlast i njezin upravni aparat. Ona služi kao svojevrсни filter koji donekle ublažava surove tržišne odnose, ali i zamagljuje odgovornost javne uprave za rezultat. Stoga je za percepciju određene djelatnosti kao djelatnosti od javnog značenja, pored rezultata koji javna uprava postiže, jednako važna i njezina sposobnost da prikaže kako postignuti rezultati opravdavaju utrošena javna sredstva. Jer, u krajnjem slučaju, uvijek postoje opravdani razlozi za tvrdnju da se javna sredstva mogu usmjeriti na financiranje nekih drugih aktivnosti vrijednost kojih bi uvelike nadmašila troškove njihova poduzimanja. Na tom se mjestu ulazi u sferu političke borbe oko prioriternih područja djelovanja. Zato se ističe: »Politika ostaje konačni arbitar javne

¹³ Radi jednostavnosti i preglednosti, nekoliko osnovnih dimenzija po kojima je moguće uočiti razlike između javnog i privatnog sektora izražene su u ovom radu u prikazu 1. Također, dodatne je razlike moguće naći i u: Đulabić, 2006: 39 i tamo navedenoj literaturi.

¹⁴ Pojam javne vrijednosti treba razlikovati od pojma javnog dobra. Javno dobro najvećim dijelom označuje određene materijalne objekte i/ili djelatnosti koje imaju određene karakteristike, kao što su npr. nemogućnost isključenja tzv. slobodnih jahača (*free-rider problem*) iz njihova konzumiranja, itd. (Petak, 2001: 12–19). Javna dobra imaju posebno značenje za društvenu zajednicu pa ih se percipira kao nešto za što je društvo posebno zainteresirano. Pojam javnog dobra upotrebljava se najvećim dijelom u ekonomskim znanostima i analizi političkih procesa na osnovama ekonomskih znanosti. Detaljnije o javnim dobrima v. Petak, 2001.

¹⁵ Upravo se zato ističe da tržište osigurava da proizvodna aktivnost korespondira željama potrošača, pa zato privatne institucije mogu održati i bolje iskoristiti privatnu inicijativu te su prilagodljivije od tijela javne uprave. Naposljetku, zaključuje se da su privatne institucije glavni »... bastion slobode nasuprot snage vlasti« (Moore, 1995: 43).

¹⁶ »U javnom sektoru sveopći cilj menadžerskog posla izgleda mnogo manje jasan; što menadžer mora učiniti da proizvede vrijednost daleko je više dvoznačno i kako mjeriti je li stvorena vrijednost daleko je teže« (Moore, 1995: 28).

vrijednosti jednako kao što odluka o privatnoj potrošnji ostaje konačni arbitar privatne vrijednosti.« (Moore, 1995: 38)

Prikaz 1. *Razlike između javnog i privatnog sektora*

	JAVNI SEKTOR	PRIVATNI SEKTOR
Pojedinac	<ul style="list-style-type: none"> • Građanin – aktivan član društvene zajednice sa specifičnim preferencijama • Načelo jednakosti • Ograničena mogućnost izbora 	<ul style="list-style-type: none"> • Potrošač, konzument, klijent, kupac • Ekonomski čovjek (<i>Homo oeconomicus</i>) • Nejednakost proizlazi iz različite ekonomske moći • Povećana mogućnost izbora
Vrijednosti	<ul style="list-style-type: none"> • Mješavina vrijednosti (političke, pravne, socijalne, ekonomske, itd.) • Javni interes, tj. opće dobro svih • Odazivnost, otvorenost, prilagodljivost, participacija 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomske vrijednosti (ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, profit) • Privatni interes, tj. korist pojedinca i kompanije • Konzumerizam
Legitimitet	<ul style="list-style-type: none"> • Politički procesi (izbori, stranke, građanska inicijativa, itd.) • Mehanizmi predstavničke demokracije • Stvaranje javne vrijednosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Zakonitosti tržišta • Privatno vlasništvo i profit • Stvaranje privatne vrijednosti
Okolina	<ul style="list-style-type: none"> • Složena okolina (javnost, politika, uprava, privatni sektor) • Posrednička uloga javne uprave • Monopol javne vlasti (odsutnost konkurencije, niska kvaliteta usluga) • Mehanizmi političke kontrole uprave 	<ul style="list-style-type: none"> • Neposredan odnos između proizvođača i kupca na tržištu • Smanjena mogućnost monopola • Konkurencija utječe na cijene i kvalitetu • Razradene tehnike praćenja i kontrole kvalitete (TQM, itd.)
Radni odnosi	<ul style="list-style-type: none"> • Javni službenik s ograničenom ulogom • Ograničen vremenski raspon djelovanja • Složena odgovornost (javnost, politika, profit) • Odsutnost materijalnog stimulansa (demotivirajući položaj upravnog službenika) • Veći utjecaj javnosti na odluke (mediji, tisak, interesna udruženja, itd.) • Posebno službeničko pravo 	<ul style="list-style-type: none"> • Menadžer privatnog sektora s većom slobodom djelovanja • Mogućnost donošenja dugoročnih strateških odluka • Odgovornost dioničarima za ostvarivanje profita • Velik materijalni stimulans (menadžerski ugovor) • Privatno vlasništvo ograničava utjecaj javnosti na odluke kompanije • Obično radno zakonodavstvo
Financiranje	<ul style="list-style-type: none"> • Javna sredstva (središnji i lokalni proračuni) • Porezi – temeljni instrument financiranja 	<ul style="list-style-type: none"> • Tržište – zakon ponude i potražnje • Ekonomska moć pojedinca

Kao primjere kojima nastoji pokazati kako je na praktičan način moguće pridonijeti izgradnji javne vrijednosti Moore navodi niz raznorodnih djelatnosti poput upravljanja javnom knjižnicom, čišćenja gradskih površina, zaštite okoliša, rada s maloljetnim prijestupnicima, gradske stambene politike, sprječavanja širenja zarazne epidemije, upravljanja socijalnim stanovima te upravljanja gradskom policijskom postajom. Temeljno pitanje koje povezuje sve djelatnosti jest koji je cilj spomenutih djelatnosti. O odgovoru na to pitanje ovisi ocjena je li djelatnost javne vlasti u tom segmentu nešto pozitivno, opravdano i potrebno ili nije. Moore gradi koncept javne vrijednosti na tezi da je svrha javne uprave stvaranje javne vrijednosti jednako kao što je svrha privatnog sektora stvaranje privatne vrijednosti (ibidem: 28). Međutim, djelatnost uprave vrlo se često percipira kao neproduktivni sektor koji stoji nasuprot privatnom, tj. produktivnom sektoru. Rad upravnih službenika percipira se kao rad koji je višestruko vrijedan za širu društvenu zajednicu. Zato je potrebno iznaći mehanizme pripisivanja vrijednosti djelatnostima koje obavlja javna uprava. Međutim, za velik broj upravnih djelatnosti postoje alternativni načini organiziranja njihova obavljanja, a postoji i velik stupanj mogućnosti da se njihovo obavljanje prepusti privatnom, profitnom sektoru. Javna se vrijednost stvara onda kad postoje dobri razlozi zbog kojih određeni posao postaje javan i zbog kojih se obavlja na određeni način.

Na kraju, Moore postavlja nekoliko temeljnih pretpostavki na kojima je sagrađen koncept javne vrijednosti. Prva je pretpostavka da je vrijednost, općenito, ukorijenjena u željama i shvaćanjima pojedinca. To je primarno okruženje u kojem djeluju javni menadžeri.¹⁷ Ono što građani smatraju vrijednim prvenstveno se temelji na njihovu sustavu vrijednosti i vlastitom shvaćanju realnosti. Druga je pretpostavka da postoji mnoštvo aspiracija i očekivanja građana u odnosu prema javnoj upravi. Na jednoj su strani ona dobra i usluge koje se realiziraju putem mehanizma tržišta. Njih stvaraju i realiziraju subjekti privatnog sektora, a njihov se uspjeh prvenstveno testira kroz mehanizme tržišta. Onaj privatni subjekt koji je relativno točno uspio odrediti preferencije potrošača najvjerojatnije će proizvesti dobra i usluge koje će se održati na tržištu i koje će krajnji potrošač kupiti i konzumirati. Na drugoj su strani dobra i usluge koje proizvode javni subjekti angažirajući pritom najvećim dijelom javna sredstva prikupljena kroz meha-

¹⁷ Pod pojmom javnog menadžera ovdje treba shvatiti sve upravne službenike na vodećim položajima u javnoj upravi koji kroz svoje djelovanje oblikuju i provode određenu javnu politiku te koji, općenito, utječu na donošenje strateških odluka na nekom području djelovanja javne uprave.

nizme različitih poreza i drugih fiskalnih instrumenata. U stvaranje javne vrijednosti uključeni su mehanizmi predstavništva građana jer se putem mehanizama predstavničke demokracije dolazi do poštovanja preferencija i želja građana.¹⁸ Treća je pretpostavka da vodeći upravni službenici mogu stvoriti vrijednost. To ostvaruju prvenstveno kroz usmjeravanje proračunskih sredstava i mehanizma vlasti prema izgradnji organizacija koje će zadovoljiti potrebe i preferencije građana. Četvrta pretpostavka je da tako osnovane organizacije moraju zadovoljiti krajnje korisnike i istovremeno ekonomizirati u korištenju javnih sredstava. Peta je pretpostavka da su javne politike svojevrsni proizvodi koje građani i njihovi predstavnici kroz demokratski izborni politički proces »kupuju« od javnih menadžera. Moore potkrepljuje tu pretpostavku tvrdnjom kako je »... politika odgovor koji su liberalna demokratska društva ponudila (analitički nerješivom) pitanju o tome što se uz pomoć javnih sredstava treba proizvesti za opću uporabu« (ibidem: 54). Krajnja je pretpostavka javne vrijednosti da se okolina djelovanja upravnih menadžera mijenja, a to proizlazi iz promjene građanskih preferencija, metoda rada, kao i novih zadataka koji se mogu javiti. Sve to traži izvjesnu mjeru adaptabilnosti upravnih menadžera i kontinuirano stvaranje javne vrijednosti (1995: 52–56).

S obzirom na to da je javna vrijednost velikim dijelom utemeljena na željama i preferencijama građana, javlja se potreba da javna uprava razvije posebne mehanizme koji omogućuju bolje odnose i snažnije uključivanje građana u oblikovanje javnih odluka čime se snaži legitimitet pojedine upravne akcije. Sukladno tom konceptu uključivanje građana i bolje razvijanje odnosa s njima jamac je uspjeha javnih politika.

Koncept javne vrijednosti poprilično je dinamičan koncept koji dopušta promjene i modifikacije s obzirom na promjenu preferencija građana i njihov utjecaj na tijela javne uprave. S obzirom na činjenicu da se tako shvaćena javna vrijednost generira kroz proces interakcije između građana i uprave, upravo je to onaj element koji ovaj pristup čini fleksibilnim, ali ipak dovoljno stabilnim konceptom koji omogućuje prilagodbu različitim društvenim okolnostima. Ističe se kako je riječ o konceptu koji pomiruje dva, ponekad oprečna, zahtjeva koji se postavljaju pred suvremene sustave javne uprave. To su zahtjev za demokracijom i zahtjev za učinkovitim djelovanjem organa javne uprave. Čini se kako je upravo javna vrijednost

¹⁸ »Građanske aspiracije, izražene kroz predstavničku vlast, centar su brige javnih menadžera« (Moore, 1995: 52).

koncept koji barem donekle omogućuje ispunjenje obaju spomenutih zahtjeva.¹⁹

3.2. Upravljanje odnosima s korisnicima

Dok se iz uloge pojedinca kao građanina s demokratskim preferencijama postupno razvio koncept javne vrijednosti, dotle se iz uloge pojedinca kao potrošača odnosno konzumenta usluga javne uprave razvijaju brojne metode i tehnike za unapređenje odnosa s njima. U tim se koncepcijama pojedinac najvećim dijelom percipira kao potrošač, kupac, tj. klijent, a djelatnost javne uprave kao skup usluga koje im ona pruža. U raspravama o reformama javne uprave sve se češće ističe kako javni sektor treba biti konkurentniji i što je moguće bliži djelovanju sukladno načelima kojima se rukovodi poslovanje subjekata privatnog, tj. profitnog sektora. Uzori se traže u metodama i tehnikama privatnog sektora koje se pokušavaju primijeniti na djelovanje javne uprave.²⁰ mnogorojne metode privatnog sektora nastoje se prilagoditi i primijeniti u svakodnevnom djelovanju uprave. Njihov je cilj tijela javnog sektora učiniti što je moguće učinkovitijim, bržim, djelotvornijim, a javnu upravu jeftinijom, kvalitetnijom, poduzetnijom, itd.²¹

Jedna od brojnih metoda unapređenja odnosa organizacije s građanima poznata je pod nazivom *upravljanje odnosima s korisnicima* (UOK).²² Pod UOK-om se podrazumijeva »... dosta široka kategorija koncepcija, alata i postupaka koji omogućavaju organizaciji da razumije i služi svakome s kim dođe u kontakt« (CRM (*): 1). U osnovi koncepcije upravljanja odnosa s korisnicima nalazi se nekoliko pretpostavki. Prije svega, potrebno je poduzeti niz aktivnosti za pravilno prepoznavanje korisnika usluga određene organizacije. Stoga se kao ključne pretpostavke za upravljanje

¹⁹ »... javna vrijednost otvara put pomirbe demokracije i učinkovitosti kroz dijalog i razmjenu«. »Javna vrijednost nije vlasništvo određenih političkih stranaka, upravnih organizacija, akademskih disciplina i profesija. Javna vrijednost definira se i redefinira kroz društvenu i političku interakciju« (Smith, 2004: 69).

²⁰ Moguće je, između ostalog, nabrojiti samo neke od tih tehnika koje su »pustile korijen« u promišljanju o reformama javne uprave pojedinih zemalja. To su primjerice: TQM (*Total Quality Management*), Benchmarking (usporedba s unaprijed uspostavljenim kriterijima), ERP (*Enterprise Resource Planning*), BS (*Balanced Scorecard*), ABC (*Activity Based Costing*), BPR (*Business Process Reengineering*), KM (*Knowledge Management*), PESTLE i SWOT analiza, itd. (Tomažević, 2005: 41).

²¹ O tome detaljnije Perko Šeparović, 2006; Đulabić, 2006: bilješka 2. Itd.

²² *Customer relations management* (CRM).

odnosima s korisnicima postavljaju pitanja koja nastoje dati odgovore na to tko su korisnici usluga pojedine organizacije, kakva je njihova struktura, preferencije, itd. Elementi koncepcije UOK imaju cilj da službenika u određenoj organizaciji osposobe za predviđanje potencijalnih pitanja i stajališta te želja i preferencija njihovih korisnika. Na taj se način treba omogućiti organizaciji da pripremi adekvatne strategije za pridobivanje i zadržavanje one grupe korisnika s kojim najčešće dolaze u kontakt. To je posebno značajno s obzirom na tržišnu utakmicu i potrebu da se kroz izvrsnost omogući tržišni opstanak i uspjeh.

Veliku ulogu u poboljšanju odnosa s društvenom okolinom u konceptu UOK ima i intenzivan razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije. Među njima posebno mjesto pripada Internetu i mogućnostima koje iz njega proizlaze. Internet ne pruža samo mogućnost diseminacije relevantnih informacija zainteresiranim subjektima, već ima i niz drugih prednosti. Omogućuje brz i direktan kontakt s korisnikom, čime se štedi vrijeme i omogućuje da se usluge isporuče bez odgađanja, otvara mogućnost brzog dobivanja i bilježenja stajališta, želja i komentara korisnika, itd.

I UOK se poput drugih sličnih koncepcija razvio u djelovanju subjekta privatnog sektora koji u nemilosrdnoj tržišnoj utakmici moraju biti kadri privući i zadržati korisnike svojih usluga odnosno kupce proizvoda određene organizacije. No, bez obzira na izvornu namjenu ove i drugih sličnih koncepcija,²³ one sve više nalaze mjesta u promišljanjima o reformama javne uprave. Te se tehnike nastoje u modificiranom obliku primijeniti na poboljšanje odnosa s korisnicima pojedinih usluga upravnih organa. Opravdano je pitanje u kolikoj je mjeri to zapravo moguće s obzirom na razlike koje postoje između javnog i privatnog sektora. Kao što je naznačeno u prikazu 1. (vidi *supra*), te razlike postoje u pogledu percepcije pojedinca, različitih vrijednosti javnog i privatnog sektora, izvora legitimnosti djelovanja, različitosti okoline, različitih radnih odnosa, što prije svega podrazumijeva različit položaj i ulogu nositelja funkcije vodstva u javnim i privatnim organizacijama ta na kraju u pogledu različitosti zakonitosti financiranja javnog i privatnog sektora.

Jesu li UOK i drugi slični koncepti privatnog sektora primjenjivi na djelovanje javne uprave? Koje je prilagodbe potrebno napraviti i što je potrebno uzeti u obzir pri njihovu apliciranju na djelovanje organizacija javnog sektora? Koncepti za poboljšanje odnosa s korisnicima poput UOK čine se posebno privlačnim za koncipiranje reformi upravnih organizacija u

²³ Kao što je npr. TQM. O TQM vidi, primjerice, Đulabić, 2006: 31.

tranzicijskim zemljama. Naime, u tim je zemljama s procesom tranzicije i transformacije društvenog sustava došlo do mnogobrojnih, značajnih i dubokih promjena. Jedna od važnijih svakako je promjena uloge u odnosima građanin-uprava. Pored uloge podanika koja je građanina stavljala kao podređenog subjekta upravnom aparatu, počinje se razvijati i uloga građanina koji je izvor vlasti i korisnik usluga javnog sektora. Uz uvođenje višestranačkog sustava i demokratskih izbora, uvedene su metode neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju putem referenduma, mjesnih zborova građana, građanskih inicijativa i peticija, različite organizacije civilnog društva također uvelike utječu na djelovanje javne uprave, itd. Sve to dovodi do potrebe za promjenom uloge javne uprave. Ona se mora okrenuti građaninu i staviti ga u centar svoje djelatnosti. Ukratko, uprava je tu radi građanina, a ne građanin radi uprave. I upravo je ta, može se reći paradigmatička, promjena na relaciji građanin-uprava otvorila mogućnost da se javni i privatni sektor donekle približe u pogledu uloge građanina spram organizacije.

Prilikom promišljanja o primjeni UOK i drugih sličnih koncepcija treba imati na umu neka od spomenutih ograničenja kako bi se taj i drugi slični koncepti mogli uspješno primijeniti u djelovanju upravnih organizacija. Međutim, ne treba gajiti iluzije kako je UOK ili drugi sličan koncept magičan lijek za poboljšanje odnosa s korisnicima određene organizacije. Opravdano je zaključiti kako postoje mnogi primjeri neuspješne primjene dobrih inicijativa i koncepata. Stoga, da bi UOK mogao djelovati i postići dobre rezultate, potrebno je uložiti sustavan napor kako bi uslijedila promjena načina razmišljanja i pristup koji građanina stavlja u centar zbiivanja.²⁴

4. Grad Zagreb i njegova društvena okolina

4.1. Složenost odnosa na relaciji građani-uprava

Poslove koje obavljaju upravna tijela i službe Grada Zagreba moguće je s obzirom na odnose prema društvenoj okolini, a posebno s obzirom na građane kao najznačajniji dio te okoline, u vrlo grubim crtama, podijeliti u dvije temeljne skupine. Na jednoj strani su poslovi kojima se građanima

²⁴ »Potreban je cjelovit pristup uvođenju takve novosti koji zahtijeva shvaćanje da upravljanje odnosima s korisnicima nije cilj, već sredstvo za postizanje ključnih ciljeva u poduzeću.« (Tomažević, 2005: 44)

pružaju određene usluge, dok su na drugoj poslovi strateškog planiranja i odlučivanja.²⁵ Nadalje, poboljšanje odnosa uprave i građana moguće je promatrati kako iz perspektive samih građana, tako i iz perspektive gradske uprave. Građani prema upravi imaju izvjesne preferencije, dok uprava prema građanima također ima određene zahtjeve. Dvije dimenzije po kojima se, za potrebe ovog rada, promatra unapređenje odnosa uprave s društvenom okolinom jesu dimenzija građani-uprava te dimenzija javne politike-usluge. Shematski prikaz tih odnosa naznačen je u prikazu 2.

Prikaz 2. *Mikstura odnosa u odnosima Grada Zagreba i njegove društvene okoline*

	JAVNE POLITIKE	JAVNE USLUGE
UPRAVA	<ul style="list-style-type: none"> – osigurati provedbu i postići konsenzus – smanjiti otpor i povećati razinu prihvaćanja – realizirati programe za koje se dobio mandat na izborima 	<ul style="list-style-type: none"> – ekonomičnost – što je moguće manji angažman – briga o političkim efektima odluka o javnim službama – različiti interesi i skupine korisnika – mirenje različitih vrijednosti
GRAĐANI	<ul style="list-style-type: none"> – upoznavanje s odlukama gradske uprave – uvažavanje interesa – utjecaj na javne politike i odluke 	<ul style="list-style-type: none"> – ljubaznost – kvaliteta – brzina – niska cijena – efikasnost

U pogledu obavljanja poslova kojima uprava pruža građanima različite usluge, naglasak je na pojedincu kao potrošaču tih usluga, a građani se izjednačuju s kupcima, konzumentima, klijentima odnosno potrošačima po uzoru na privatni sektor. Građani prvenstveno imaju interes da takve usluge dobiju na što je moguće većem stupnju kvalitete i uz što je moguće nižu cijenu. Pored toga, građani su zainteresirani za brzinu usluge pojedinog upravnog tijela, jasno uspostavljena pravila djelovanja u svakodnevnim situacijama, ljubaznost i susretljivost upravnih službenika te druge slične

²⁵ Grupiranje poslova gradskih upravnih tijela i službi tablično je prikazano u prilogu 1. Dionice 11. integralnog izvješća na projektu *Funkcionalni pregled, modernizacija i europeizacija lokalne samouprave u Gradu Zagrebu*. Sukladno toj tablici, 29,24% funkcija gradskih upravnih tijela može se svrstati u kategoriju poslova kojima se građanima pružaju određene vrste usluga, daljnjih 30,41% funkcija spadalo bi u kategoriju poslova strateškog planiranja, a preostalih 40,35% funkcija odnosi se na obavljanje drugih poslova koji se ne bi mogli svrstati u prethodne dvije kategorije (unutarnje službe, inspeksijski nadzor, itd.).

djelatnosti koje jačaju odnose povjerenja između građana i uprave.²⁶ Pri tome je otežavajući faktor to što građani nemaju gotovo nikakvu mogućnost zaštite u slučaju spomenutih nedostataka u radu uprave. U pravilu, riječ je o vrlo sitnim propustima zbog kojih se ne pokreće mehanizam sudske zaštite ili disciplinskog postupka prema službenicima. S druge strane, uprava nastoji ostvariti što je moguće manje troškova i što veću uštedu vremena, sredstava i energije, a istovremeno osigurati dobit.²⁷ Poseban problem proizlazi iz činjenice postojanja različitih kategorija korisnika javnih usluga, kao i različite vrste tih usluga, pa to treba posebno pažljivo tretirati prilikom poboljšanja odnosa uprave i građana.²⁸

Pored poslova kojima upravna tijela pružaju usluge građanima, znatan dio poslova iz djelokruga gradskih upravnih tijela može se svrstati pod zajednički nazivnik strateškog planiranja i odlučivanja u različitim područjima iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba. Interes i uloga građana drukčiji su u pogledu poslova kojima gradska upravna tijela oblikuju javne politike, za razliku od onih poslova kojima se pružaju neposredne javne usluge građanima. Kod te kategorije poslova naglašena je uloga građanina kao izvora legitimiteta demokratski izabrane lokalne vlasti, a sami građani percipiraju se kao dio političkog procesa s vlastitim preferencijama u pogledu konkretnih odluka i javnih politika. Što se tih poslova tiče, mehanizmi uključivanja građana u takve procese imaju potencijal izgradnje javne vrijednosti. Prilikom oblikovanja javnih politika upravna će tijela najvećim dijelom nastojati eventualni otpor građana svesti na što je moguće manju mjeru. Na taj način se želi osigurati učinkovita i brza provedba javnih odluka, uvođenje poželjnih promjena, stimulacija razvoja, itd.

S obzirom na oblikovanje javnih politika, umjesto isključivog naglaska na informiranje javnosti, potrebno je graditi sustav koji će doći do stupnja uključivanja građana u donošenje javnih odluka. Za to postoje različiti mehanizmi uključivanja građana s obzirom na različite razine uključeno-

²⁶ Upravo su sitni propusti, poput neljubaznosti, predugog čekanja u redu, nedostupnosti relevantnih informacija, odlazaka na nekoliko mjesta u jednom predmetu i drugi slični, uglavnom mali propusti, jedan od najvećih izvora nezadovoljstva građana radom uprave. S takvim se problemima građani svakodnevno susreću i na temelju njih stvaraju sliku o pojedinoj upravnoj organizaciji ili čak cjelokupnoj upravi.

²⁷ Pod dobiti treba u prvom redu razumjeti svojevrsni oblik »političke« dobiti, tj. povjerenje birača na izborima.

²⁸ Na problem položaja korisnika javnih službi u upravnom sustavu već je upozoreno u našoj literaturi upravne znanosti. V. Ivanišević, 1972.

sti građana u oblikovanje određene javne politike.²⁹ Posebno se korisnim čini kroz različite mehanizme građanske participacije osigurati da se glas građana čuje. Na taj se način pridonosi izgradnji javne vrijednosti na svakom području djelovanja Grada Zagreba. U pogledu poslova iz samoupravnog djelokruga koji su usmjereni strateškom planiranju i odlučivanju nije se dovoljno zadržati samo na informiranju građana o namjerama gradske uprave i njihovu informiranju o sadržaju već donesenih javnih odluka. U tom je segmentu potrebno poduzeti niz koraka kako bi građani imali aktivniju ulogu. Interes građana s obzirom na tu skupinu poslova gradske uprave očituje se ponajprije u pravodobnoj informiranosti o namjerama za djelovanjem u određenom smjeru. Nadalje, potrebno je potaknuti građane na uključivanje u oblikovanje javnih odluka te na taj način otvoriti mogućnost odazivnosti gradske uprave na njihove želje i preferencije. Građani su, također, zainteresirani za otvorenost uprave te njezinu prilagodljivost i spremnost prihvaćanja glasa javnosti.

Prednosti uključivanja građana u procese donošenja javnih odluka su mnogobrojne. Na taj način dolazi do jačanja legitimiteta javne vlasti i ojačava se povjerenje građana u tu vlast. Jednako važna posljedica je izgradnja i jačanje tzv. »osjećaja vlasništva« nad javnim politikama i projektima javne uprave. Građani opravdano stječu dojam da se pri donošenju javnih odluka njihov glas poštuje i uvažava, da su imali mogućnost sudjelovanja i doprinosa javnim odlukama, a jedna od značajnih posljedica takvog pristupa je olakšana provedba javne politike. Uključivanjem građana i njihovih organizacija dobiva se potrebna potpora za provedbu opsežnijih javnih programa i projekata.

Među glavnim preprekama uključivanju građana svakako treba spomenuti nezainteresiranost velikog broja građana za sudjelovanje u kreiranju javnih politika.³⁰ Također, u znatnoj mjeri prisutna je i nemogućnost motiviranja onih koji zaista »imaju što reći«. Vrlo se često u procese donošenja javnih odluka uključuju marginalne skupine koje na taj način vide mogućnost

²⁹ Sukladno studijama OECD-a, odnos uprave s građanima može prijeći nekoliko faza s obzirom na stupanj uključenosti u proces oblikovanja javnih politika. Pored toga, spomenute studije pokazuju čitav niz uspješnih primjera primjene suvremenih koncepcija koje nastoje uključiti građane u procese donošenja javnih odluka. O detaljima vidjeti *supra* kao i studiju OECD, 2004.

³⁰ Riječ je o pojavi koja je analogna tzv. »logici kolektivne akcije« na koju je sredinom 20. stoljeća ukazao M. Olson. Prema Olsonu, u slučajevima kolektivnih odnosno javnih dobara, tj. takvih dobara od kojih pojedinac može očekivati korist i bez vlastitog angažmana, racionalni pojedinac će se suzdržati od djelovanja oko njihovog unapređenja. Izuzetak od tog općeg pravila predstavljaju slučajevi kad se radi o maloj grupi te kad postoji sila ili poseban poticaj koji ih na to navodi (Olson, 1965).

svoje afirmacije i utjecaja na javne odluke. Također, jedna od prepreka uključivanju građana je činjenica da se procesi interakcije na relaciji uprava-građani zadržavaju na informiranju javnosti, ali ne i na dobivanju kvalitetne i iskoristive povratne informacije. Niska razina stručnog znanja potrebnog za sudjelovanje u donošenju javnih odluka također je ozbiljna prepreka značajnijeg uključivanja građana. Tu je i nevoljkost službenika da izađu među građane i organiziraju tribine i kampanje na kojima bi se analizirali prijedlozi javnih politika i tražila prihvatljiva rješenja. Građani se uključuju u procese oblikovanja javnih politika, u pravilu, samo onda kad je to izričita zakonska obaveza.³¹ Osim toga, suvremena istraživanja o sudjelovanju građana pokazuju kako je značajna prepreka aktivnom uključivanju građana pogrešna percepcija da građani ne mogu značajnije pridonijeti podizanju kvalitete javnih politika, a ističe se kako su upravo »... stajališta javnih službenika prema uključivanju građana identificirana kao prepreka ...« njihovu aktivnijem uključivanju (Lukensmeyer, Torres, 2006: 12, 15). Istraživanja upravne kulture u Republici Hrvatskoj pokazuju da je dominantan kulturni obrazac u hrvatskoj javnoj upravi uredsko-reaktivni. Za razliku od toga, za aktivno uključivanje građana potrebna je profesionalno-proaktivna organizacijska kultura³² i službenici koji će biti kadri učiniti prvi korak i iznaći adekvatne metode uključivanja građana.

S druge strane, ni sami upravni službenici, ponekad objektivno preopterećeni opsegom poslova koje obavljaju, nemaju mogućnost aktivnog odgovora na građanske aspiracije i objašnjavanja objektivnih razloga njihova postupanja. Stoga se odnosi službenika prema građanima razvijaju spontano, mogli bismo reći gotovo stihijski, i razlikuju se od jedne do druge organizacijske jedinice. Za razliku od toga, građani gradsku upravu percipiraju kao jedinstvenu cjelinu s velikim stupnjem ujednačenosti u djelovanju različitih upravnih odjela i službi s kojima svakodnevno dolaze u kontakt.

Sve to dovodi do zaključka da su odnosi uprave s građanima veoma kompleksni i vrlo je opravdan zaključak da jednoznačna, uniformna rješenja najvjerojatnije neće polučiti pretjerani učinak.

³¹ Primjerice pri donošenju prostornih planova i drugih sličnih aktivnosti.

³² Detaljnije o tipovima organizacijske kulture i istraživanjima upravne kulture u Republici Hrvatskoj koja su dovela do iznesenih zaključaka v. Koprić, 1999.

4.2. Grad Zagreb i odnos s građanima

4.2.1. Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju

Uz opći normativni okvir kojim se uređuje odnos uprave prema građanima u Republici Hrvatskoj,³³ za Grad Zagreb i odnos njegovih upravnih tijela s građanima posebno su značajne odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZLPRS),³⁴ jednako kao i odredbe Statuta Grada Zagreba (dalje: Statut) o neposrednom sudjelovanju u odlučivanju i izjašnjavanju građana o pitanjima iz samoupravnog djelokruga.³⁵ Odredbe ZLPRS i Statuta o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju od posebnog su značenja jer putem instituta neposrednog sudjelovanja građani direktno utječu na donošenje javnih odluka i izražavaju svoje preferencije. To je posebno važno za Grad Zagreb, ako se u obzir uzme njegova veličina zbog koje postoji realna opasnost da se neki od tih instituta uopće neće moći učinkovito primijeniti. Naime, s obzirom na veličinu Grada Zagreba koji, sukladno popisu stanovništva iz 2001., ima 779.145 stanovnika, zakonom propisan preduvjet od 20% birača upisanih u popis birača iznimno je velik broj za realizaciju prava na raspisivanje lokalnog referenduma. Jednako je i sa zahtjevom za 10% birača potrebnih za građansku inicijativu. Tome treba pridodati i da je mjesna samouprava u Zagrebu organizirana kroz prilično velike gradske četvrti.³⁶ S prosječnom

³³ Temeljni propis kojim se u Republici Hrvatskoj uređuje odnos javne uprave prema građanima je Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 48/99, 15/00, 59/01, 199/03, dalje: ZSDU). Cijela glava VI. tog zakona posvećena je odnosima uprave s građanima i postavlja načela izgradnje tih odnosa. Odredbe ZSDU o odnosima s građanima vezuju i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima u poslovima koje obavljaju u prenesenom djelokrugu (čl. 95. ZSDU).

Drugi značajan propis na tom području je Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2003. (NN 172/03, dalje: ZPPI). Tim se zakonom uređuje opći okvir za pristup informacijama tijela javne vlasti. Njime je uređeno pravo na pristup građana informacijama kojima raspoložu tijela javne vlasti, načela prava na pristup informacijama, izuzeci od tog prava, kao i postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama. ZPPI je utvrdio i kaznene odredbe za slučaj kršenja prava na pristup informacijama koje je tim zakonom uređeno.

³⁴ NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07.

³⁵ Posebno vrijedi skrenuti pozornost na odredbe ZLPRS o lokalnom referendumu (čl. 24.), mjesnom zboru građana (čl. 63.), građanskoj inicijativi (čl. 25.), a sukladno odredbama tog zakona građanima treba biti omogućeno slanje predstavki i pritužbi na rad upravnih tijela lokalnih jedinica (čl. 26.). Statut također sadržava odredbe o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju (čl. 124.–135.).

³⁶ U Gradu Zagrebu osnovano je 17 prilično velikih gradskih četvrti. To su: Donji grad (45.108), Gornji grad–Medveščak (36.384), Trnje (45.267), Maksimir (49.750), Peščenica–Žitnjak (58.283), Novi Zagreb–istok (65.301), Novi Zagreb–zapad (48.981), Trešnjevka–sje-

veličinom od čak 45.832 građana gradske četvrti u Gradu Zagrebu po broju stanovnika veće su od čak 98% jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj!³⁷ Nadalje, mjesni odbori u Gradu Zagrebu, usprkos odredbama ZLPRS i Statuta, još uvijek nisu osnovani. To se neposredno odražava na druge mehanizme građanske participacije u odlučivanju koji se temelje na mjesnim odborima. Riječ je o sazivanju mjesnih zborova, pa to daje prilično jednostavan odgovor na pitanje zašto se mjesni zborovi građana kao bitan oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju u Gradu Zagrebu praktično i ne koriste.³⁸ Iz svega navedenog moguće je zaključiti da su građani Grada Zagreba u nepovoljnom položaju u usporedbi sa stanovnicima drugih jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj u pogledu mogućnosti korištenja instrumentima neposredne demokracije. Prosječna veličina lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj od oko 8.000 stanovnika olakšava zadovoljavanje zakonskih kriterija za iniciranje mehanizama neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju. Za razliku od toga, veličina Grada Zagreba i nedosljedno provedeno ustrojstvo mjesne samouprave bitno ograničavaju optimalno korištenje sredstvima neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju.

S druge strane, građani Grada Zagreba aktivni su u slanju različitih podnesaka (predstavki, pritužbi i prijedloga) gradskim upravnim tijelima. Grad najveći broj takvih oblika građanske participacije prima preko područnih ureda gradske uprave osnovanih za područje jedne ili više gradskih četvrti.³⁹ Prema dostupnim podacima za šest dosta različitih gradskih četvrti,⁴⁰ vidi se da građani u najvećem broju slučajeva djeluju individualno (41,55%), na drugom je mjestu djelovanje preko različitih građanskih udruga (29,43%), zatim skupno kao grupa građana (18,62%), a određeni broj podnesaka gradskim upravnim tijelima dolazi i od različitih ustanova (10,4%). Također, broj tih podnesaka iz godine u godinu se povećava, što bi se donekle moglo pripisati porastu građanske svijesti i potrebi da se

ver (55.358), Trešnjevka–jug (67.162), Črnomerec (38.762), Gornja Dubrava (61.388), Donja Dubrava (35.944), Stenjevec (41.257), Podsused–Vrapče (42.360), Podsljeme (17.744), Sesvete (59.212), Brezovica (10.884).

³⁷ Od tog je prosjeka veće svega 11 gradova. To su Split (188.694), Rijeka (144.043), Osijek (114.616), Zadar (72.718), Slavonski Brod (64.612), Velika Gorica (63.517), Karlovac (59.395), Pula (58.594), Šibenik (51.553), Sisak (52.236) i Varaždin (49.075).

³⁸ Prema dostupnim informacijama, mjesni zbor građana dosad je sazvan samo jedanput, i to radi odluke o promjeni granice gradske četvrti, odnosno o izdvajanju naselja iz jedne i pripajanju drugoj gradskoj četvrti.

³⁹ Ustrojeno je ukupno 11 područnih ureda: Centar, Črnomerec, Dubrava, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Peščenica, Sesvete, Susedgrad, Trešnjevka i Trnje.

⁴⁰ Brezovica, Črnomerec, Donja Dubrava, Donji Grad, Podsljeme, Trnje.

još jače aktiviraju oko različitih pitanja koja su važna za njihov svakodnevni život. U analiziranim gradskim četvrtima broj građanskih podnesaka tijekom 2006. bilježi znatno povećanje u odnosu prema 2005., a taj se trend donekle usporava tijekom 2007. Tako je tijekom 2006. došlo do povećanja od čak 47,84% u odnosu prema prethodnoj godini (855 podnesaka u 2005. naprema 1.264 u 2006.), dok je u 2007. došlo do povećanja 10,29% u odnosu prema 2006. (1.264 podneska u 2006. spram 1.409 u 2007.). S obzirom na vrstu problematike u vezi s kojom građani upućuju podneske gradskim upravnim tijelima, vidi se da se najveći broj odnosi na korištenje prostora na području mjesne samouprave (935 zahtjeva odnosno 26,54%) te na različita pitanja povezana s prometom (javnoprometne površine – 652 podneska odnosno 18,49% te regulacija prometa – 227 podneska odnosno 6,44%). Na te tri kategorije otpada preko polovine svih podnesaka (1.814 – 51,46%), a podaci iz drugih gradskih službi donekle potvrđuju da se najviše podnesaka građana odnosi na spomenutu materiju.⁴¹ Slijede podnesci vezani uz prostorne urbanističke planove (175 – 4,97%), odvodnju otpadnih voda (163 – 4,63%), sustav vodoopskrbe (152 – 4,34%), zelene površine (140 – 3,98%), igrališta (131 – 3,71%), javnu rasvjetu (120 – 3,43%), ustroj i funkcioniranje mjesne samouprave (118 – 3,36%), komunalni red (114 – 3,26%), opskrbu plinom (95 – 2,69%), javni gradski prijevoz (93 – 2,63%), upravljanje gradskom imovinom (72 – 2,07%), imenovanje ulica i trgova (30 – 0,87%), granice naselja gradskih četvrti (13 – 0,38%) te određeni broj podnesaka koji se ne može svrstati ni u jednu od prethodnih kategorija (258 – 7,33%).

Građani se sa svojim predstavkama, pritužbama i prijedlozima obraćaju Gradskoj skupštini Grada Zagreba. Prema dostupnim podacima, u protekle tri godine⁴² Gradskoj skupštini podneseno je 87 zahtjeva, predstavki, prijedloga te peticija građana i pravnih osoba. Daleko najveći broj (85,06%) čine individualne predstavki građana, što je donekle i razumljivo jer se njihove intervencije uglavnom tiču problema oko ostvarivanja određenih

⁴¹ Posebno izvješće za 2007. Odsjeka za građane izrađeno za potrebe projekta *Funkcionalni pregled, modernizacija i demokratizacija lokalne samouprave u Gradu Zagrebu* ističe da su se građanske »... inicijative najčešće odnosile na gradnju komunalne infrastrukture ... i promet (prometna signalizacija, uvođenje linija gradskog prijevoza putnika, izmjene voznog reda).« Za preciznije zaključke svakako bi trebalo poduzeti posebno istraživanje koje prelazi okvire ovog rada.

⁴² Podaci se odnose na razdoblje od 15. siječnja 2005. do 27. rujna 2007., a dostupni su na <http://www.zagreb.hr/dokument.nsf/VSV/BCE86935E6A16476C1256FC4004CAB0E?OpenDocument>

prava, negativnih iskustva s tijelima gradske uprave i tome slično, što je uzrok građanskog angažiranja.

Izvjesni je napor u poboljšanju odnosa Grada Zagreba s građanima organiziranje Integriranog kontaktnog centra Grada Zagreba koji svakodnevno u vremenu od 08,00 do 19,00 sati prima pozive građana i prosljeđuje ih nadležnim gradskim upravnim tijelima. Centar je počeo s radom sredinom 2006., a prema podacima do kraja studenog 2007. građani su na razne načine (telefonom, faksom ili elektroničkom poštom) kontaktirali s Centrom 4.087 puta. Tu inicijativu treba pozitivno ocijeniti jer se njome građanima bitno olakšava komuniciranje s gradskom upravom i smanjuje nepotrebno trošenje vremena i energije na obilazak različitih gradskih ureda i službi. Međutim, dodatni napor bit će potrebno poduzeti kako bi se uspostavili jasni standardi kvalitete djelovanja Kontaktnog centra i poduzela sustavna aktivnost da bi se građane upoznalo s tim standardima, kao i potrebu da se Kontaktni centar legitimira kao jedno od ključnih mjesta inicijalnog kontakta građana s gradskom upravom.

4.2.2. *Pravilnik o primjerenom ponašanju u odnosima s javnošću*

Odnose s građanima Grad Zagreb nastojao je urediti donošenjem nekih akata kojima je želio odrediti standarde u odnosima gradskih upravnih službenika i građana. Tako je Gradsko poglavarstvo 2001. donijelo *Pravilnik o primjerenom ponašanju u odnosima s javnošću* (dalje: Pravilnik). Pravilnik je temeljni propis Grada Zagreba kojim se postavljaju osnovna načela i smjernice za uspostavljanje kvalitetnijih odnosa gradske uprave s građanima. Gradski službenik je, u smislu odredaba Pravilnika, čelnik gradskog upravnog tijela te zaposlenik u gradskim uredu, zavodu i službi. Javnost, u smislu odredaba Pravilnika, čine građani, njihove udruge, tijela državne uprave, sredstva javnog priopćivanja, ustanove, trgovačka društva te druge pravne osobe i pravni subjekti i drugi pripadnici javnosti (čl. 1.). Drugim riječima, Pravilnik ima općenitu primjenu na sve zaposlenike gradske uprave koji imaju bilo kakav kontakt s građanima. On zaposlenicima treba olakšati da budu na usluzi javnosti u ostvarivanju njezinih prava i pravnih interesa pružanje kvalitetnijih usluga koje je Grad Zagreb dužan osigurati svojim građanima (čl. 2.). Pravilnikom su uređena temeljna načela odnosa gradskih službenika i javnosti. To su načela (i) zakonitosti, (ii) nediskriminacije i ravnopravnosti, (iii) učinkovitosti, (iv) ekonomičnosti, (v) primjerenosti, (vi) dosljednosti, (vii) objektivnosti i nepristranosti te (viii) dostupnosti informacijama (otvorenosti).

Nadalje, Pravilnikom je osnovana *Služba za odnose s javnošću i protokol* (dalje: Služba) koja djeluje u sklopu Stručne službe gradonačelnika i Grad-

skog poglavarstva. Ciljevi su Službe uspostaviti komunikaciju s javnosti, obavljati poslove vezane uz organizacije konferencija za novinare, davanje intervjua i izvješća te dostavljanje informacija elektroničkim i drugim medijima (čl. 12.). U okviru Službe djeluju dva odsjeka: Odsjek za medije i Odsjek za građane. Odsjek za medije uspostavlja komunikaciju s elektroničkim i drugim medijima i obavlja poslove vezane uz ostvarivanje prava na pristup informacijama sukladno *Zakonu o pravu na pristup informacijama*.

Odsjek za građane ima ulogu svojevrsne pomoćne instancije u situaciji kad redovita procedura ne djeluje na zadovoljavajući način. Nastoji intervenirati kad se jave problemi u odnosima građana i uprave. U takvoj situaciji Služba pokušava stupiti u kontakt s nadležnim gradskim upravnim tijelom i pokušava ubrzati odnosno riješiti nastali problem. U najvećem broju situacija, kroz djelovanje Odsjeka za građane nastoje se riješiti prepreke i zastoji koji ponekad predugo i nepotrebno otežavaju pružanje usluga građanima, pa tako narušavaju povjerenje građana u gradsku upravu.⁴³ Građani imaju mogućnost stupiti u kontakt s Odsjekom za građane putem telefona ili elektroničkom poštom. Sukladno dostupnim podacima za 2007., u Odsjek se javlja oko 300 građana mjesečno, pa je njegovo postojanje opravdano, a nužan je i daljnji razvoj kako bi odsjek prerastao u ključno mjesto vođenja sustavne brige oko poboljšanja odnosa Grada Zagreba s građanima.

U cijeloj Službi zaposleno je desetak službenika koji najvećim dijelom rade na poslovima vezanim uz ostvarivanje prava građana na pristup informacijama sukladno ZPPI. Aktivnosti vezane uz osmišljavanje aktivnosti za uključivanje građana u procese oblikovanja javnih politika i odluka još su uvijek na relativno niskoj razini. Razlog za to treba potražiti u tome što se služba najvećim dijelom bavi poslovima vezanim uz komuniciranje s medijima i realiziranje prava na pristup informacijama. U svakom bi slučaju bilo potrebno razmišljati o jačanju personalnog kapaciteta Službe, i to posebno njezina Odsjeka za građane.

Pravilnikom je utvrđeno još nekoliko obveza prema kojima su gradski službenici dužni postupati u interesu Grada odnosno u javnom interesu; javnosti pružiti kvalitetnu (stručnu i pristupačnu) uslugu; neukoj stranci pružiti pomoć u ostvarivanju njezinih zakonskih i drugih prava; saslušati odnosno omogućiti pisano ili usmeno izjašnjavaње javnosti o njezinim

⁴³ Prema podacima do kraja studenog 2007. u Odsjeku se vodi evidencija o 300 dopisa izvorno upućenih različitim gradskim upravnim tijelima i trgovačkim društvima kao i o 185 očitovanja tih tijela odnosno društava na te dopise.

zahtjevima i postupcima koje vodi; omogućiti žalbe i prigovore u propisanim postupcima; obrazložiti odluke; zaštititi privatnost i osobne podatke do kojih dođu u radu; čuvati povjerljivost određenog predmeta (čl. 13.).

Pored spomenutih obveza gradskih službenika, Pravilnik je utvrdio čitav niz drugih pravila kojih se službenici trebaju pridržavati u odnosima s javnosti. Tako se od njih zahtijeva stručnost, kvaliteta pružanja usluga, učinkovitost, brzo rješavanje predmeta i pristupačnost, kao i uljudnost (čl. 15/1.), kulturno ponašanje te pristupanje svakoj osobi s dužnim poštovanjem (čl. 15/2.). Pravilnik posebno ističe potrebu posebnog ophođenja s društvenim skupinama s posebnim potrebama, pa je prema tome potrebno dati prednost invalidima i starijim osobama kada čekaju na prijam (čl. 15/3.). Pored toga, Pravilnikom su postavljena pravila za komunikaciju gradskih službenika s obzirom na pisana i telefonska pitanja, te ona postavljena elektroničkom poštom (čl. 17. i 18.). Posebno je istaknuto kako se u odgovoru na pitanja građana potrebno pridržavati načela otvorenosti i građanima odgovarati »na primjeren način i što je moguće brže« (čl. 17/1.).

Pravilnik o primjerenom ponašanju u odnosima s javnošću zasigurno je jedan od pozitivnih koraka u poboljšanju odnosa gradske uprave s građanima. Međutim, čini se da on nije u potpunosti ostvario svrhu radi koje je prvobitno donesen. Na prvom mjestu potrebno je istaknuti kako odnos građana i javne uprave u velikom broju slučajeva nije striktno pravni odnos. U tom je smislu razumljivo zašto je Pravilnik propis koji je u mnogim svojim dijelovima *lex imperfecta*. On ne sadržava nikakve konkretne sankcije za nepostupanje po njegovim odredbama, a kao pravni propis to bi trebao sadržavati. Upravo takvo shvaćanje navodi na zaključak da se odnos građana prema upravi ne može promatrati kao striktno pravni odnos jer kršenje tog odnosa povlači za sobom sankciju primjerenu ozbiljnosti prekršaja. No, takvo shvaćanje povlači za sobom potrebu uspostave cjelokupnog mehanizma sankcija za službenike koji nije primjeren za postizanje cilja koji se Pravilnikom nastojao postići. Pristup koji odnose s građanima rješava isključivo pravnom normom zanemaruje druge mehanizme poboljšanja odnosa građana s upravom. Ti mehanizmi spadaju u kategoriju tzv. mekih mehanizama za poboljšanje tih odnosa. Kao najznačajniji primjer treba istaknuti javne dokumente poput povelja javnih službi koji odnosima s građanima pristupaju na afirmativan način. Ti dokumenti uspostavljaju mjerljive pokazatelje koji omogućuju poduzimanje aktivnog napora kako bi se uspostavili standardi djelovanja uprave. Takvi dokumenti pomažu da se općenite formulacije pravnih propisa kvantificiraju te da se na taj način omogući uspostava standarda upravnog djelovanja u odnosu prema građanima. To je posebno važno kod sitnih propusta koji ne

opravdavaju angažiranje mehanizama pravne zaštite kao što je disciplinski postupak, naknada štete ili tome slično.

Također, velik dio odredaba Pravilnika onemogućuje praćenje njegove provedbe. Riječ je o preopćenitom propisu koji traži niz sustavnih aktivnosti za svoju provedbu i uspostavljanje standarda postupanja s građanima. To je posebno značajno s obzirom na nekoliko općenitih formulacija Pravilnika kao što su »primjereni rok« (čl. 11.), »najkraći mogući rok« (čl. 11.), odgovor na upite građana »na primjeren način« (čl. 17.) i »što je moguće brže« (čl. 17.), itd. Jedan od najvećih izvora nezadovoljstva građana radom uprave upravo je u malim propustima kao što su dugo čekanje u redu, nemogućnost telefonske ili elektroničke komunikacije o stanju određenog predmeta, odsutnost odgovora na pisano ili usmeno pitanje, itd.

Prilikom analize prakse postupanja službenika s građanima postavlja se opravdano pitanje koliki broj građana uopće zna za odredbe Pravilnika i obveze službenika koje su tamo navedene. S druge strane, koliko gradskih službenika poznaje odredbe Pravilnika? Još je važnije dati odgovor na pitanje kako službenike potaknuti da djeluju sukladno odredbama Pravilnika. Što učiniti u slučaju kontinuiranog kršenja njegovih odredaba? I kako je i je li uopće moguće utvrditi je li službenik odgovorio u »primjerenom roku« odnosno u »najkraćem mogućem roku«? Možda je, zbog preopterećenosti poslom i složenosti pojedinog predmeta, najkraći mogući rok i po nekoliko mjeseci. Mnoštvo je pitanja na koja nije moguće odgovoriti bez ozbiljnijih i dubljih istraživanja i analiza. Međutim, ipak se čini da bi odgovori na neka od tih pitanja bili negativni ako bi se provela ozbiljnija ispitivanja javnog mnijenja.

Rješenje problema odnosa građana i uprave zasigurno se ne nalazi u primjeni grubih disciplinskih mjera i drugih sličnih metoda kojima bi se djelovalo represivno prema gradskim službenicima. Umjesto toga, bilo bi poželjnije započeti s uvođenjem mehanizama uspostavljanja jasnih standarda djelovanja gradske uprave te stimuliranja gradskih upravnih organizacija i službenika s obzirom na napretke u poboljšanju odnosa s građanima. Pri tome čini se boljim rješenjem stimulirati timski rad i promovirati izvrsnost kao općeprihvaćenu metodu rada u gradskim upravnim tijelima. U okviru sustavne brige oko poboljšanja kvalitete u odnosima građana i gradske uprave potrebno je razviti mehanizme koji će imati višestruku svrhu. S jedne strane, potrebno je građanima omogućiti stjecanje realistične spoznaje o tome što u određenoj situaciji mogu očekivati od upravne organizacije. To će donekle harmonizirati građanska očekivanja s realnim mogućnostima djelovanja konkretne upravne organizacije. S druge strane, potrebno je prije svega službenicima na vodećim položajima u gradskoj upravi dati veću

slobodu i mogućnost da zaista upravljaju odnosima s građanima, da postave realne standarde koji bi bili primjereni njihovoj organizaciji u kontekstu specifičnosti svake pojedine upravne organizacije. Službenike bi se u tom pogledu trebalo promatrati kao javne menadžere s potrebnom dozom autonomije, fleksibilnosti i odgovornosti za rezultat.

4.2.3. Mogućnosti elektroničke participacije građana

Suvremeni razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije otvorio je novu dimenziju u odnosu između građana i uprave. Koncept elektroničke uprave (e-uprave)⁴⁴ postao je obrazac koji treba dovesti do razvoja sustava elektroničke participacije i demokracije. Jedna od značajnijih mogućnosti prema poboljšanju odnosa s građanima u Gradu Zagrebu je elektronička participacija građana,⁴⁵ i to ponajprije korištenjem web stranicom Grada Zagreba.⁴⁶ Također, vrijedi napomenuti da posebnu web stranicu ima i zagrebački gradonačelnik,⁴⁷ čime se omogućuje dodatna komunikacija građana s vodećim osobama.

S obzirom na potrebu aktivnog uključivanja građana, opći nedostatak središnje web stranice, kao i stranica pojedinih gradskih upravnih tijela, ustanova i gradskih trgovačkih društava, jest taj što im nedostaje sadržaja putem kojih bi građani, njihova udruženja i druge zainteresirane stranke mogli participirati u oblikovanju javnih politika i tako dodatno jačati njihovu javnu vrijednost. Također, osim rijetkih iznimaka, na web stranici teško je i gotovo nemoguće pronaći dokumente s prijedlozima konkretnih

⁴⁴ Pod elektroničkom upravom najčešće se razumije korištenje sredstvima informacijsko-komunikacijske tehnologije u upravi s ciljem podizanja kvalitete njezinih usluga, jačanja demokratskih procesa i osiguravanja potpore za javne politike (EC, 2003: 4).

⁴⁵ Glavni instrumenti uključivanja građana u procese političkog odlučivanja mogu se svrstati u dvije temeljne skupine. Na jednoj su strani oblici neposrednog sudjelovanja građana u razmatranje javnih politika (tzv. *face to face deliberation*), dok su na drugoj strani različiti oblici elektroničke participacije građana (tzv. *online deliberation*). Obje skupine instrumenata imaju cilj aktivno uključiti građane u razmatranje različitih rješenja javnih problema. Ciljevi uključivanja građana su višestruki. Građani se upoznaju sa specifičnostima određenog javnog problema, iznose svoje prijedloge i mišljenja i na taj način aktivno sudjeluju u iznalaženju zajedničkih rješenja. Riječ je o strukturiranoj i ustaljenoj praksi uključivanja građana u poslove javne vlasti poput građanskih panela, organizacije javnih tribina, itd. Elektroničko sudjelovanje građana odvija se velikim dijelom uz pomoć suvremenih sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije koje omogućuju velikom broju građana da izraze svoje mišljenje o nekoj temi. I jedan i drugi oblik sudjelovanja imaju specifične karakteristike, a prednosti jednih često su nedostaci drugih, i obrnuto. O tome detaljnije Lukensmeyer, Torres, 2006: 38.

⁴⁶ www.zagreb.hr

⁴⁷ www.milanbandiczagreb.com

gradskih javnih politika iz djelokruga pojedinih gradskih upravnih tijela koji bi omogućili participaciju javnosti u razradi konkretnih rješenja javnih politika.⁴⁸ U budućnosti bilo bi korisno objaviti nacрте strateških gradskih politika i otvoriti elektroničku javnu raspravu o takvim dokumentima. Takav pristup ima potencijal jačanja demokratskog procesa i jačanja potpore javnosti realizaciji gradskih projekata i politika.

Također, za poboljšanje elektroničke participacije građana koristan bi bio forum građana koji je već postao standard u izradi web stranica. Forum postoji na gradonačelnikovoj stranici, a broj registriranih članova i raznolikost tema pokazuju da je u tom pogledu interes građana priličan.⁴⁹ Na taj način građanima se daje mogućnost direktne participacije, a istodobno rasprava usmjerava prema temama koje bi mogle biti od interesa za grad. U pojedinim rubrikama građanima se pruža mogućnost korištenja usluga gradskih službi u nekoliko upravnih područja (katastar, interaktivna karta, matice, birači, komunalni računi). Također, na stranici je i nekoliko anketa, ali teme tih anketa,⁵⁰ iako možda korisne za građane, ne potiču značajnije uključivanje građana u oblikovanje strateških gradskih odluka.

Većina rubrika na web stranici pruža vrlo detaljne informacije, premda je uočljivo postojanje niza nepotrebnih sadržajnih preklapanja. Iste informacije nalaze se u nekoliko rubrika, čime se umanjuje preglednost stranice i onemogućuje jednostavno pronalaženje potrebnih informacija.⁵¹ U tom bi smjeru valjalo tehnički unaprijediti stranicu kako bi bila pregledna i jednostavna za korištenje (*user-friendly*) po načelu od jednostavnijeg i općenitijeg prema složenijem i konkretnom. Uz to, u budućnosti će biti potrebno osigurati još više mogućnosti za obavljanje niza službi elektroničkim putem, a ne samo pružanje informacija o tome što je sve potrebno za njihovo obav-

⁴⁸ Tako, primjerice, od 97 mogućih ulaza na prvoj razini web stranice Grada Zagreba nijedna od njih se sadržava poziv na uključivanje građana u oblikovanje gradskih javnih politika. Primjerice, izvrsna mogućnost elektroničke participacije građana bila bi posebno korisna u pogledu programa rada Gradskog poglavarstva koji je objavljen na gradskoj stranici, ali bez poziva građanima na komentare.

⁴⁹ Forum na gradonačelnikovoj stranici ima 290 registriranih članova, 607 članaka o 113 različitih tema. Pored toga, na toj su stranici otvorene i posebne rubrike (pisma građana te pitanja i prijedlozi) putem kojih građani mogu kontaktirati s gradonačelnikom.

⁵⁰ O ranom otkrivanju hepatitisa C, o tjelesnoj težini, o alergijama, o dijabetesu, o UV zrakama, o kvaliteti zraka. Posebno je korisna anketa o uslugama koja građanima omogućuje da daju mišljenje o potrebi razvijanja dodatnih službi elektroničkim putem.

⁵¹ Tako se rubrika »gradska uprava« nalazi na tri mjesta na prvoj razini web stranice, »interaktivna karta« na dva, »gradska statistika« na dva mjesta, itd.

ljanje.⁵² Trenutačno je moguće preuzeti obrasce za podnošenje različitih zahtjeva,⁵³ a moguć je i pregled komunalnih računa, katastra, itd. Još uvijek ne postoji mogućnost njihova elektroničkog podnošenja i rješavanja predmeta elektroničkim putem.

Sve u svemu, potencijal za razvoj elektroničke participacije građana u Gradu Zagrebu postoji, a trenutačni odnos s građanima još uvijek je najvećim dijelom na razini pružanja informacija. Nedostaju mehanizmi putem kojih bi zainteresirani građani i njihove organizacije imali mogućnost sudjelovanja u kreiranju gradskih javnih politika. Web stranica Grada Zagreba trebala bi biti startno mjesto u virtualnom svijetu s kojeg bi građani jednostavno i lako mogli doći na stranice pojedinih gradskih upravnih tijela, ustanova i trgovačkih društava. U tom su pogledu moguća značajna poboljšanja.

5. Zaključci i preporuke

S obzirom na složenost odnosa Grada Zagreba i njegove društvene okoline, budući reformski napor u tom područje trebalo bi staviti na građane kao najznačajniji dio društvene okoline. Vidi se da je Grad Zagreb do sada poduzeo nekoliko koraka koji pokazuju izvjesnu promjenu smjera politike u odnosima prema građanima. Primjećuje se poduzimanje različitih aktivnosti za poboljšanje odnosa s građanima. Jedan od pozitivnih primjera svakako je i pokušaj da se postave pravila o primjerenom ponašanju u odnosima s javnošću. No, kao što je već istaknuto, zbog odnosa građana i uprave, koji nije striktno pravni odnos, postoji ozbiljna i realna prijetnja da odredbe Pravilnika ostanu »mrtvo slovo na papiru«. Za postizanje svrhe koja se nastojala postići Pravilnikom prikladnijim se čine neki drugi, »mekši« instrumenti. Jedan od njih je uvođenje povelja javnih službi koje su nastale upravo kao instrument za poboljšanje odnosa između građana i uprave. Povelje javnih službi su javni dokumenti u kojima tijela javne uprave određuju jasne i konkretne standarde obavljanja službe i druga slična

⁵² Pružanje usluga građanima elektroničkim putem može imati nekoliko stadija. Prvi je *informiranje* u kojem se građanima na Internetu osiguravaju informacije potrebne za dobivanje neke usluge. Drugi stadij je *jednosmjerna komunikacija* u kojoj su građanima dostupni različiti obrasci koje je potrebno podnijeti u materijalnom obliku, bez mogućnosti njihova elektroničkog podnošenja. Treći stadij podrazumijeva *dvosmjernu interakciju* u kojoj građanin, osim preuzimanja, ima mogućnost podnošenja zahtjeva elektroničkim putem. Zadnji stupanj podrazumijeva *potpunu elektroničku obradu predmeta*, što znači preuzimanje, podnošenje i rješavanje predmeta elektroničkim putem (EC, 2005: 7).

⁵³ Npr. obrazac za prijavu na natječaj za projekte i programe za mlade.

pitanja, a sve sa svrhom poboljšanja odnosa s korisnicima tih službi odnosno s građanima. Takvi su dokumenti adekvatni mehanizmi koji mogu poslužiti kao vrlo značajan instrument podizanja kvalitete usluga koja tijela gradske uprave pružaju građanima. Također, oni su učinkovit instrument prevladavanja sitnijih propusta gradske uprave koje nije prikladno uređivati striktnim pravnim propisima.⁵⁴

Sukladno sadašnjoj praksi i pozitivnim iskoracima koje upravna tijela Grada Zagreba čine na poboljšanju odnosa uprave s građanima, čini se da još uvijek nije u dovoljnoj mjeri institucionaliziran mehanizam sustavne brige za poboljšanje odnosa s građanima. Stječe se dojam da su odnosi Grada Zagreba s društvenom okolinom izgrađeni bez jasne strategije i usmjerenja. Može se zaključiti da se odnos s građanima razvijao u dva smjera. Prvi je poduzimanje koraka da se građanima daju informacije koje bi im mogle olakšati svakodnevni kontakt s gradskom upravom, a drugi je pomoć u situacijama kad se građani suočavaju s preprekama u radu tijela gradske uprave. Radi poboljšanja odnosa s građanima svakako bi trebalo poduzeti sustavne aktivnosti usmjerene izgradnji i institucionalizaciji koherentnog sustava koji će odnose s građanima graditi na novoj koncepciji odnosa uprave s građanima. To je pozicija građanina kao centra djelovanja upravnog aparata koja traži poduzimanje dodatnih aktivnosti prema otvaranju uprave građanima.

Potrebno je uspostaviti mehanizme uključivanja građana u oblikovanje gradskih javnih politika i donošenje drugih značajnih odluka. Interveniranje u situacijama kad upravne službe ne djeluju na prikladan način u budućnosti bi trebalo biti zamijenjeno aktivnim naporima za osmišljavanje i uvođenje niza inicijativa koje će pomoći gradskim uredima i službama da razvijaju standarde svojeg odnosa s građanima. U tom je smislu potrebna izgradnja i povezivanje cjelokupnog sustava upravljanja odnosa s građanima u koherentnu cjelinu. Završna točka izgradnje tog sustava jest

⁵⁴ Kad je riječ o inicijativi uvođenja javnih povelja u upravu Grada Zagreba, treba biti svjestan i nekoliko ograničenja koja bi mogla otežati tu inicijativu. Iako ima mnoge prednosti, takva inicijativa najvjerojatnije će se susresti s nizom prepreka koje izviru iz upravne kulture gradske uprave koja je najvećim dijelom utemeljena na pravnim vrijednostima. Nedostatak menadžerske kulture u javnoj upravi obilježje je cjelokupne hrvatske javne uprave, a Grad Zagreb u tom pogledu značajnije ne odudara od cjelokupne upravne tradicije u Republici Hrvatskoj. Pored toga, treba pretpostaviti određenu dozu skeptičnosti vodećih upravnih službenika kao i očekivani otpor prema inovaciji i promjenama djelomično prouzročen strahom od neuspjeha i nepoznatog, dosadašnjim reformskim nastojanjima koja nisu polučila željene rezultate, itd. O poveljama javnih službi, njihovu nastanku i pitanjima koja su otvorila v. detaljnu analizu u: Đulabić, 2006: 7–48, a o upravnoj kulturi, i to posebno o različitim tipovima te kulture, v. Koprić, 1999a: 97–137.

Služba za informiranje i odnose s javnošću koja djeluje kao unutarnja ustrojstvena jedinica u Uredu gradonačelnika. Djelatnost Službe, a posebno njezina Odsjeka za građane, trebala bi u budućnosti biti usmjerena prema osmišljavanju i razvijanju suvremenih metoda za poboljšanje odnosa s građanima za cjelokupnu gradsku upravu.⁵⁵

Poboljšanje odnosa gradske uprave s građanima podrazumijeva aktivnosti vezane uz prevladavanje razlika između pojedinih ureda gradske uprave i razlika između pojedinih područnih ureda gradske uprave. Značajnim se čini potreba dodatne razrade poslova vezanih za praćenje kvalitete odnosa građana i uprave. Glavni cilj tih poslova bio bi praćenje, osmišljavanje i analiza suvremenih tendencija za uključivanje građana u rad uprave, priprema materijala i brošura koji bi trebali biti od pomoći kako građanima, tako i upravnim službenicima za bolju i lakšu međusobnu komunikaciju, prilagodba i primjena suvremenih metoda za sudjelovanje građana, instrukcija upravnih službenika iz drugih gradskih upravnih tijela kao i iz područnih ureda gradske uprave, itd. To traži izvjesnu reorganizaciju postojeće Službe te primjereno stručno usavršavanje i specijalizaciju službenika u pogledu poboljšanja odnosa uprave i građana.

Mjere za unapređenje odnosa uprave s građanima mogu se grupirati na sljedeći način:

1. Daljnja institucionalizacija koherentnog sustava odnosa gradske uprave i građana

- Ojačati institucionalni kapacitet cjelokupne gradske uprave koji će omogućiti da javne odluke odražavaju preferencije i želje građana, čime će se izgrađivati javna vrijednost.
- Izgraditi i institucionalizirati koherentni sustav službe za odnose s građanima utemeljene na suvremenim koncepcijama koje odražavaju kompleksnu ulogu građana spram uprave. Za realizaciju tog zadatka posebno važno mjesto zauzima Služba za informiranje i odnose s javnosti.
- Kontinuirano pratiti stanje u području odnosa građana i uprave te sustavno analizirati prakse pojedinih gradskih upravnih tijela. Na

⁵⁵ To je posebno važno ako se u obzir uzme činjenica da građani cjelokupnu upravu Grada Zagreba percipiraju kao cjelinu od koje očekuju jednakost i uniformnost u postupanju.

taj će se način iznaći nove mogućnosti za uključivanje građana u procese donošenja javnih odluka.

- Jasnije razlikovati poslove oblikovanja javnih politika od poslova kojima se građanima pružaju usluge. Za te je dvije skupine poslova potrebno razraditi različite strategije poboljšanja odnosa s građanima.
- Osigurati mehanizme za postupni prelazak od pukog informiranja građana na njihovo aktivno uključivanje u oblikovanje strateških odluka i javnih politika.

2. Poboljšanje mehanizama neposredne demokracije

- Uvesti i dodatno jačati oblike neposrednog sudjelovanja građana u oblikovanju javnih odluka i javnih politika (građanski paneli i drugi slični mehanizmi).
- Voditi gradske javne politike na temelju strateških dokumenata koji će građanima omogućiti uvid u gradske politike, upoznavanje s njihovim sadržajem i analizu njihove uspješnosti.
- Osnovati mjesne odbore na području gradskih četvrti Grada Zagreba. To bi pridonijelo dodatnom jačanju kapaciteta za građansku participaciju i kreiranje javne vrijednosti u Gradu Zagrebu.
- Mjesnu samoupravu i institute neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju urediti primjereno veličini Grada Zagreba.

3. Jasno određivanje standarda odnosa gradske uprave i građana

- Pokrenuti sustavnu inicijativu za podizanje kvalitete usluga gradske uprave. Jedan od prikladnih instrumenata za postizanje tog cilja jest uvođenje povelja javnih službi i njihovo testiranje na određenim gradskim službama.
- Jačati kapacitet upravnih službenika na vodećim položajima za kreiranje javne vrijednosti kroz sustavne kontakte s građanima. Najprikladnije je osmišljavati i organizirati radionice, seminare i druge slične aktivnosti koji će pridonijeti podizanju kapaciteta gradske uprave za odnos s građanima.
- Unutar kategorije poslova kojima se građanima pružaju usluge voditi sustavnu brigu o različitim kategorijama njihovih korisnika, kao i o samoj naravi pojedine službe. Posebno se čini važnim raz-

likovanje između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti koje je sve izraženije u praksi EU.

4. Jačanje kapaciteta za elektroničku participaciju

- Omogućiti mehanizme elektroničke participacije građana i poduzeti niz sustavnih akcija za podizanje svijesti građana o prednostima korištenja IKT u komunikaciji s gradskim upravnim tijelima i službama.
- Upotrebljavati suvremene elektroničke oblike građanskog sudjelovanja u oblikovanju javnih politika. Posebno je važno obogatiti web stranicu Grada lako dostupnim prijedlozima gradskih javnih politika i poticati građane na komentare i druge oblike uključivanja u njihovo oblikovanje.
- Pokrenuti forum građana na web stranici Grada Zagreba putem kojeg će građani imati mogućnost komentara različitih tema.
- Na web stranici svakog gradskog upravnog tijela, ustanove i trgovačkog društva osigurati tehničke mogućnosti za postavljanje pitanja i davanje prijedloga elektroničkim putem.⁵⁶
- Poboljšati web stranicu Grada Zagreba tako da se poveća njezina preglednost, čime bi se građanima olakšalo snalaženje u ogromnoj količini informacija. Potrebno je eliminirati sadržajna preklapanja i upućivanja na iste sadržaje u nekoliko rubrika na istoj razini.
- Povećati mogućnost dobivanja potpune javne usluge elektroničkim putem. Umjesto informiranja građana potrebno je razvijati mehanizme potpune obrade određenih predmeta elektroničkim putem.

Bez obzira na niz pozitivnih pomaka u odnosima gradske uprave s građanima koje je moguće uočiti u djelovanju gradskih upravnih tijela Grada Zagreba, potrebno je konstatirati da još uvijek postoji mjesto za znatna poboljšanja. Pored tzv. tvrdih mehanizama poboljšanja odnosa između uprave i građana, koje odnos između građana i uprave percipiraju kao pravni odnos, čini se da je potrebno poduzeti i niz tzv. mekih mjera za unapređenje tih odnosa. Unapređenje odnosa između građana i javne uprave ne bi se ni u kojem slučaju smjelo svesti na izolirane aktivnosti od kojih

⁵⁶ Pozitivan primjer je tehničko rješenje te mogućnosti na stranici Gradskog ureda za poljoprivredu i šumarstvo. V. <http://zagreb-psv.org/default.aspx>.

se previše očekuje. Umjesto traženja jednog spasonosnog rješenja koje treba polučiti brze rezultate u poboljšanju odnosa s građanima, potrebno je ozbiljno pristupiti razradi dugoročnije strategije unapređenja tih odnosa. Kratko rečeno, umjesto uzimanja jednog lijeka potrebno je dugotrajnije liječenje. Za podizanje kvalitete odnosa uprave s građanima potrebno je poduzeti niz usuglašanih i dugoročnijih aktivnosti i mjera koje će na dugi rok dovesti do prakse djelovanja javne uprave koju karakterizira nova kultura orijentiranosti uprave na građane.

Literatura

- CRM (*) *Customer Relationship Management*. Alberta E-future Centre, Western Economic Diversification Canada
- Dulabić, Vedran (2007) Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa, *Revija za socijalnu politiku*, god. 14., br. 2., str. 137–162.
- Dulabić, Vedran (2006) Povelje javnih službi: Pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 56., br. 1., str. 7–48.
- EC (2005) *On-Line Availability of Public Services: How is Europe Progressing?* European Commission: Directorate General for Information and Media
- EC (2003) *The Role of eGovernment for Europe's Future*. Communication from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SEC 1038, COM (2003) 567 final, Brussels, 26. 9. 2003.
- Grupa autora (2006) *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Hrženjak, Juraj (2003) The City of Zagreb within the Local Self-Government System in the Republic of Croatia, u: Koprić, Ivan (ed.) *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb: Faculty of Law., pp. 69–86.
- Ivanišević Stjepan (2003) The Territorial Basis of Local and Regional Self-Government with Special Reference to the Position of the City of Zagreb and its Self-Government, u: Koprić, Ivan (ed.) *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb: Faculty of Law., pp. 21–35.
- Ivanišević, Stjepan (1972) *Položaj korisnika javnih službi u jugoslavenskom upravnom sistemu – magistarski rad*. Zagreb: Pravni fakultet Zagrebu
- Koprić, Ivan (2006) Građani i uprava, u: Grupa autora, *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet, str. 19–23.
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Koprić, Ivan (1999a) Organizacijska kultura u javnoj upravi, *Hrvatska javna uprava*, god. 1., br., 1., str. 97–137.
- Lane, Frederick S. (1999) *Current issues in public administration, sixth edition*. Boston, New York: Bedford/St. Martin

- Lukensmeyer, Carolyn J., Torres, Lars Hasselblad (2006) *Public Deliberation: A Managers Guide to Citizen Engagement*. IBM: Center for the Business of Government
- Moore, Mark H. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, London: Harvard University Press
- OECD (2004) *Gradani kao partneri: informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike*. Zagreb: Oksimoron
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press
- Pavić, Željko (2003) The City and the Urban Fringe, u: Koprić, Ivan (ed.) *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb: Faculty of Law., pp. 37–68.
- Perko Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Perko Šeparović, Inge (1975) *Teorije organizacije*. Zagreb: Školska knjiga
- Petak, Zdravko (2001) *Javna dobra i političko odlučivanje*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- Pusić, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga
- SDUU (2006) *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu*. Zagreb: Središnji državni ured za upravu
- Smith, Bob (2004) Focusing on public value: something new and something old?, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63., No. 4., str. 68–79.
- Tomažević, Nina (2005) CRM v javnem sektorju: Kaj se lahko naučimo iz izkušenj zasebnega sektorja, *Uprava*, vol. 3., br. 2., str. 39–56.
- Winer, Russell (2001) Customer relationship management: a framework, research directions and the future. University of California at Berkeley: Haas School of Business
- WPSR (2005) *Unlocking the human potential for public sector performance: World public sector report*. UN: DESA
- WPSR (2001) *Globalisation and the state: World public sector report*. UN: DESA

Propisi

- Zakon o sustavu državne uprave*, NN 75/93, 48/99, 15/00, 59/01, 199/03, 79/07
- Zakon o pravu na pristup informacijama*, NN 172/03
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07
- Zakon o Gradu Zagrebu*, NN 62/01
- Statut Grada Zagreba*, Službeni glasnik Grada Zagreba, 19/99, 19/01, 10/04, 18/05, 2/06, 18/06

Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba, 11/05, 21/05)

Pravilnik o primjerenom ponašanju u odnosima s javnošću, Službeni glasnik Grada Zagreba, 19/01

Internetske stranice

Stranica Grada Zagreba: www.zagreb.hr

Stranica zagrebačkog gradonačelnika: www.milanbandiczagreb.com

CITIZENS AND PUBLIC ADMINISTRATION ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF ZAGREB: PARTICIPANTS IN A DEMOCRATIC PROCESS OR SERVICE USERS

Summary

The author uses social environment of an administrative organisation to analyse the improvement of public administration's relations with citizens, who are the most relevant part of social environment. Considering that the relations in question are best visible in local self-government units, the author has analysed the City of Zagreb and the improvement of the relations between the city's administrative bodies and citizens. The functions of the city's administrative bodies are divided into two main groups with regard to relations with citizens. In the first group, there are the functions through which citizens receive certain public services, and are perceived as service users accordingly. The second group comprises the functions of strategic decision-making where citizens are perceived as the subjects of a democratic process interested in the outcomes of different public policies. The author used the concepts of public value and user-relation management as a doctrinary-theoretical basis. The analysis of the relevant legislation, information on the contacts between citizens and public administration, and the analysis of the relevant web pages are used as a methodological approach.

Key words: public administration, local self-government, environment of administrative organisations, public value, the City of Zagreb