

Utjecaj okoline organizacije na upravnu koordinaciju: Ministarstvo uprave kao studija slučaja¹

*Teo Giljević**

UDK 342.97.01
35.075.1(497.5)
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 1. 9. 2015.
Accepted / prihvaćeno: 17. 12. 2015.

U radu se određuju pojmovi okoline upravne organizacije i upravne koordinacije te se analizira kako okolina upravne organizacije utječe na upravnu koordinaciju. Okolina podrazumijeva područje, aktere i isprepletenost međuodnosa i veza, a njezino određenje kao pojma u literaturi je raznoliko. Upravna koordinacija u radu se definira kao proces usklađivanja i prilagodavanja odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenog cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog aktera. U provedenom empirijskom istraživanju koristila se metodološka triangulacija i triangulacija podataka. Kao osnovna strategija istraživanja odabrana je studija slučaja, i to Ministarstva uprave. Proučavalo

¹ Za predmetni rad autoru je 2015. dodijeljena godišnja nagrada »Eugen Pusić« Instituta za javnu upravu za najbolji rad u kategoriji mladih znanstvenika (The author was awarded the Croatian Institute of Public Administration award "Eugen Pusić" in 2015, in the category of the best young scientists' paper).

* Dr. sc. Teo Giljević, viši asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr)

se kako upravna organizacija koordinira s ostalim dionicima (organizacijama, pojedincima, javnošću) pri izradi propisa i oblikovanja javnih politika. Rezultati istraživanja upućuju na to da okolina i njezina dinamika utječu na upravnu koordinaciju tako da je mogu poboljšati ili otežati. Kontingentan političko-upravni sustav, u smislu da aktivnosti nisu planirane, već se velik broj propisa donosi *ad hoc*, otežava koordinaciju u upravi. Također, dinamična okolina u smislu aktivne i zainteresirane javnosti utječe na veću koordinaciju upravne organizacije s okolinom, dok je pozitivna koordinacija češća kad postoji aktivna zainteresirana javnost. Završno su dane četiri *policy* preporuke za unaprjeđenje koordinacije u hrvatskom upravnom sustavu: jačanje koordinativnog kapaciteta Vlade RH, uvođenje više pozitivne koordinacije upravne organizacije s njezinom okolinom, povećavanje upravnog kapaciteta upravnih organizacija i osnivanje posebne organizacije zadužene za procjenu učinaka propisa s odgovarajućim upravnim kapacitetom.

Ključne riječi: okolina, upravna organizacija, upravna koordinacija, donošenje propisa, upravni sustav

1. Uvod

Glavno istraživačko pitanje rada je kako okolina upravne organizacije utječe na upravnu koordinaciju. Svaka organizacija egzistira u određenoj fizičkoj, tehnološkoj, kulturnoj i društvenoj okolini kojoj se treba prilagoditi te preživljavanje same organizacije ovisi o vrsti odnosa koje će razviti sa širim sustavima čiji je element (Scott, 2003: 23). Okolinu organizacije stoga je moguće definirati kao »sve elemente koji se nalaze izvan organizacije i na nju mogu utjecati« (Koprić i sur., 2014: 103). Može biti stabilna, što podrazumijeva da su promjene u njoj rijetke, spore ili male, ili pak nestabilna, što bi značilo da je promjenjiva, turbulentna i dinamična. Vanjski čimbenici organizacije, odnosno čimbenici okoline, faktori su na koje organizacija može utjecati samo u određenoj mjeri. Stoga im se mora prilagođavati ako želi opstanak i razvoj (Sikavica, 2011: 278). Jedno od prvih istraživanja, Burnsa i Stalkera, o utjecaju okoline na organizaciju pokazalo je da birokratskoj strukturi organizacije odgovara stabilna okolina, dok organskim strukturama odgovara nestabilna okolina (Robbins, 1992: 209).

Utjecaj okoline organizacije na upravnu koordinaciju u ovom se radu analizira kroz teorijski okvir opće teorije sustava, a prednost je takve perspektive što se zajedno promatraju dvije stvari: povezivanje organizacije s okolinom i pitanje čimbenika koji određuju strukturu organizacije. Središnja je misao modela otvorenog sustava da su organizacije nepotpune same po sebi, tj. da sve ovisi o razmjeni s ostalim sustavima. Organizacija je stoga zbog vlastitog preživljavanja otvorena utjecajima iz okoline. Upravo je taj pristup potaknuo analizu okoline organizacije umjesto dotadašnje usmjerenosti na pojedinca ili organizaciju (Scott, 2003: 185). Katz i Kahn (1966) prvi su uveli koncept sustava u proučavanje organizacija te su istaknuli određene pretpostavke važne za proučavanje organizacija u okviru teorije sustava.

Jedan od glavnih problema kod proučavanja utjecaja okoline na promjene u organizacijama jest što su i same okoline organizacija podvrgnute promjenama koje se događaju sve brže (Emery i Trist, 1971: 243; Rainey, 2003: 80). Informacijska tehnologija, uvođenjem novih oblika komuniciranja, intenzivirala je suradnju među ljudima i organizacijama. U informatičkom društvu pojavljuje se nova struktura – mreža – koja je mnogo elastičnija i prilagodljivija društvena struktura od onih prijašnjih, ali i manje stabilna. Stoga efikasnost suvremene organizacije ovisi o sposobnosti njezine prilagodbe promjenama zbog čega su i organizacije fleksibilne, labave i krhke (Pusić, 2005: 33–34). Potrebna je promjena individualnog i kompetitivnog modela organizacije u model suradnje i partnerstva (Koprić, 1999: 318).

I upravna organizacija mora se prilagođavati svojoj okolini, posebice stoga što su upravne organizacije često otvorenije pritiscima i ograničenjima iz okoline nego ostale organizacije, pa suvremena istraživanja ističu da je upravo okolina organizacije iznimno važna za analizu upravnih organizacija (Rainey, 2003: 79). Što je *output* upravne organizacije sličniji onom koji okolina traži, bit će i za upravnu organizaciju lakše dobiti potrebnu energiju iz okoline jer će time biti zadovoljena društvena okolina uprave, a to su prije svega građani koji u demokratskim sustavima imaju glavnu riječ. Stoga ovaj rad u fokus stavlja okoline upravnih organizacija i njihove specifičnosti.

Prije je uprava sukladno principu zapovijedaj i nadziri samo izrađivala prijedloge propisa za predstavničko tijelo. Danas, sukladno novom pristupu upravljanja – *good governance* – vlast i uprava moraju uključivati i druge sudionike u donošenju odluka. Suvremene tehnologije izrade propisa uključuju i javne konzultacije, sudjelovanje šire javnosti kroz javne rasprave.

2. Okolina upravne organizacije

2.1. Odnos sustava i njegove okoline

Pusić definira okolinu negativno kao »sve pojave koje nisu sistem, a za nj su relevantne ili to mogu postati« (Pusić, 1974: 69). Prema tome, okolina se sastoji od potencijalno beskonačnog broja elemenata, a sustav u interakciji s okolinom teži što potpunijoj kontroli impulsa, izvora energije ili mogućnosti ugrožavanja njegove stabilnosti kao sustava (Pusić, 1974: 69–70). Takvo tumačenje okoline ima i svojih kritičara, poput Scotta koji ističe da takve negativne definicije okoline ne pridonose proučavanju kauzalne veze okoline i sustava (Scott, 2003: 124).

Robbins kaže da postoji granica koja odvaja sustav od njegove okoline. Promjene u okolini utječu na jedan ili više atributa sustava, i obrnuto, a promjene u sustavu utječu na njegovu okolinu. Bez granice ne bi bilo sustava i okoline ili više njih određuje gdje sustav i njegovi podsustavi počinju i prestaju. Granice mogu biti fizičke, ali i psihološke (Robbins, 1990: 13-16). Bertalanffy pak ističe da »strogo gledajući, prostorne granice postoje samo u naivnim opservacijama i sve granice su naposljetku dinamične« (Bertalanffy, 1968, u: Haas i Drabek, 1973: 88). Kad je riječ o granicama, Ivanišević napominje da razgraničenje između sustava i okoline ne treba shvatiti suviše kruto jer su to analitički pojmovi (Ivanišević, 1987: 30).

2.2. Okolina upravne organizacije – određenje pojma

Uprava djeluje u okolini i njome je ograničena. Heffron, analizirajući okolinu upravnih organizacija u SAD-u, navodi dvije osnovne komponente okoline: opću okolinu svih organizacija koje se nalaze u određenom društvu i specifičnu okolinu koja je jedinstvena za svaku individualnu organizaciju. Opća okolina se sastoji od društvenih i kulturnih vrijednosti, političkih i pravnih normi i vrijednosti te ekonomskih, demografskih i tehnoloških uvijete u društvu. S druge strane specifična okolina pojedinih organizacija sastoji se od onih organizacija, grupa i pojedinaca s kojima je organizacija neposredno u interakciji. Opstanak organizacije ovisi o uspješnoj adaptaciji na karakteristike te okoline. Tri specifične dimenzije okoline upravne organizacije dominiraju sve više: turbulentnost, oskudica i neprijateljstvo. Velik broj pokazatelja upućuje na to da kada su suočene s neizvjesnošću, organizacije traže predvidljivost i red, a budući da to ne mogu pronaći u okolini, okreću se pronalasku toga unutar svoje organiza-

cije. Nestašica sredstava i neprijateljstvo u okolini prisiljavaju organizacije da povećaju centralizaciju i kontrolu (vidi v. Heffron, 1989: 56–85).

Koprić ističe da su za upravne organizacije najvažnija tri područja okoline: upravni sustav, politički sustav i građani odnosno šira društvena okolina političko-upravnog sustava (Koprić, 1999: 210–211).²

Upravni sustav. Upravni sustav je sustav ljudske suradnje čiji su elementi upravne organizacije, a obilježen je ne samo značajkama i procesima koji su zajednički svim sistemima ljudske suradnje već i nekim specifičnim obilježjima koja proizlaze iz prirode njegovih elemenata, upravnih organizacija, i posebnosti neposredne okoline (Pusić i sur., 1988: 21). Razvitkom pojedine zemlje mijenja se i njezin upravni sustav. Upravne funkcije s vremenom postaju sve složenije. Iza funkcija koje su na početku jedinstvene i obavlja ih jedinstvena upravna organizacija postupno se izdvajaju određeni dijelovi u samostalne funkcije za koje su zadužene samostalne upravne organizacije, prije najčešće ministarstva, dok suvremeni oblik diferencijacije podrazumijeva stvaranje velikog broja agencija i sličnih upravnih organizacija (Koprić i sur., 2014: 32). Moderna uprava više nije jedinstvena i centralizirana kao nekoć te dobiva oblik javnog sektora. U takvim uvjetima, kada se povećava kompleksnost za svaku upravnu organizaciju, nastaju interorganizacijske mreže za formuliranje politika, a fokus prelazi s pojedine organizacije na programe (Koprić, 1999: 210–211).

Politički sustav. Pojam *politički sustav* podrazumijeva, između ostalog, oblik vladavine, tip poretka, tip političkog sustava, odnose vlasti i oblike društveno-političkog predstavnštva. U jeziku teorije sustava, politički sustav je društveni podsustav odgovoran za proizvodnju kolektivno obvezujućih odluka. Easton je (1957) odredio politički sustav kao adresata društvenih zahtjeva i učinaka potpore, a s druge strane isporučitelja obvezujućih odluka i mjera (Nohlen i Thibaut, 2001: 314). Pusić definira politički sustav kao »tip institucionalne mreže i odgovarajuće orijentacijske strukture u svijesti znatnog broja pripadnika neke zajednice, gdje se stalan proces diferencijacije interesa i njima motivirana ponašanja integrira u okviru određenih temeljnih pravila koja se i sama povremeno mijenjaju pod pritiskom diferencijacije pod utjecajem političke interakcije i kao posljedica promjena u okolini« (Pusić, 1974: 75). Isti autor institucije političkog sustava dijeli na dvije osnovne skupine: one u kojima se legitimno stvara politička

² Pojedini autori dodaju i međunarodnu, odnosno globalnu okolinu, koja utječe na upravne organizacije stvarajući i ponekad namećući svoja pravila. Primjer za to su administrativni kriteriji EU (Koprić i sur., 2014: 104).

volja zajednice, u kojima se donose političke odluke i one u kojima se ta volja ostvaruje, a donesene odluke izvršavaju.³

Građani – od podanika i korisnika do suradnika. Građani, odnosno društvena okolina upravne organizacije, preuzimaju sve veću ulogu. Jedan je od standardnih zahtjeva suvremenog doba da su građani u ulozi suradnika odnosno partnera upravi. Pierre i Peters ističu da ako je donošenje odluka podvrgnuto samo tehničkoj i racionalnoj *policy* analizi bez uključivanja društvenih aktera odnosno građana, uprava može postati autistična. Kao takva neće imati dovoljno informacija jer će izgubiti doticaj s relevantnom okolinom. Proces upravljanja predstavlja stoga stalni set prilagodbi političkih i administrativnih aktivnosti izazovima iz okoline što zamagljuje svaku jasnu granicu između javnog i privatnog sektora, što upućuje na to da postoji širi raspon instrumenata dostupnih za postizanje javne svrhe (Pierre i Peters, 2005: 19; 33).

Razvoj participacije građana u javnim poslovima prošao je niz promjena od građanskih revolucija do suvremene organizacije države. Dok je u doba apsolutističkih monarhija građanin pozicioniran u ulogu podanika, građansko-demokratske revolucije uspjele su ideološki i pravno osnažiti njegovu ulogu naspram vlasti i uprave, dobiva politička prava da bira i bude biran, da suodređuje tko će vršiti vlast, a uprava postaje instrumentom u rukama te vlasti. Kako s daljnjim razvojem uprave država preuzima na sebe obavljanje širokog spektra novih djelatnosti, poput prosvjete, socijalne skrbi, zdravstva i tome slično, građani se pojavljuju u ulozi korisnika. Legitimitet je stekla vrijednost participacije, odnosno sudjelovanja u javnim poslovima te se razvija niz institucija koje imaju zadatak osigurati sudjelovanje građana u javnim poslovima, i to kroz stvaranje javnog mnijenja, nadziranje vlasti i traženje informacija o njezinu djelovanju, pružajući stručnu pomoć u oblikovanju javnih politika i rješavanju javnih problema, sudjelujući u upravljačkim tijelima javnih ustanova. Tako građani postaju suradnici, odnosno partneri vlasti i uprave. Uz to, razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije omogućio je otvaranje različitih kanala komunikacije između uprave i građana čime je olakšana i ubrzana mogućnost utjecaja i suradnje (Koprić i sur., 2014: 46–47).

³ Ta klasična dihotomija politike i uprave mijenja se novim *policy* pristupom u izučavanju uprave koji priznaje ulogu čitavog niza aktera u oblikovanju i implementaciji javnih politika (usp. Pusić, 2002: 124; Koprić, i sur. 2014: 76–77).

2.3. Suvremeni odnos okoline i upravne organizacije

Suvremeno doba karakterizira sve veća potreba za suradnjom između javnog i privatnog kao i neprofitnog sektora. Obavljanje javnih poslova više se stoga ne dijeli samo između različitih teritorijalnih razina, već između javnog, privatnog i neprofitnog sektora na svakoj od tih razina. Javni sektor prisiljen je na pregovore i suradnju s ostalim društvenim akterima, ne može više samo davati naredbe i kontrolirati. Paradigma novog pristupa podrazumijeva koncept javnog upravljanja (*governance*) kao širi koncept kolektivnog upravljanja ekonomijom i društvom koji sada uključuje sve društvene aktere (usp. Meuleman, 2008: 10–11; Pierre i Peters, 2005: 3–6). Granice između društvenih aktera i klasičnog upravnog sustava sada su »zamućene«, a indikator za to je popularnost javno-privatnog partnerstva. U posljednje vrijeme stoga se sve više spominje koncept »objedinjenog upravljanja« (*joined up governance*) koji je usmjeren na različite oblike suradnje upravnih organizacija s organizacijama iz privatnog ili neprofitnog (civilnog) sektora (vidi više Kettl, 2002: 59; Eliassen i Sitter, 2008: 107; Pollitt, 2003: 38).

Zbog kompleksnosti veza i potrebe za suradnjom između uprave, privatnog i neprofitnog sektora, kao i građana u cjelini, suvremeno demokratsko društvo nameće nove vrijednosti. Jedna od njih je transparentnost javne vlasti i javnog upravljanja koja je danas u srži dobrog upravljanja (*good governance*) te je postala dio onoga što se smatra kvalitetnom javnom vlasti. Suvremeno društvo zahtijeva otvorenu, vidljivu i pristupačnu vlast koja neprestano informira građane i organizirane interesne skupine o tome što radi i kako troši javna sredstva, čime se povećan odgovornost javne vlasti i smanjuju zlouporabe. Očekuje se da više transparentnosti dovodi do bolje i efikasnije vlasti koja uživa povjerenje građana (Musa, 2014: 9–10).

3. Upravna koordinacija

3.1. Pojam upravne koordinacije

Za razliku od biološkog organizma čiji su dijelovi, organi, materijalnim sastavom i vezama unaprijed čvrsto povezani te mu nije potrebna koordinacija, u društvenom sistemu za organizme odnosno organizacije koordinacija je od primarne važnosti jer njegovi dijelovi nisu fizički spojeni, već se sastoje od pojedinaca i skupina kao samostalnih bića koje povezuju i razdvajaju psihosocijalne sile. Da bi se dijelovi organizacije i organizacije »stavili u

harmoniju te olakšalo njihovo funkcioniranje i uspjeh, potrebna je koordinacija« (Fayol, 2006: 165).

Pojam koordinacije kao međusobnog usklađivanja različnih djelatnosti postao je jedan od ključnih pojmova upravne znanosti i *policy* istraživanja koji se često koristi nedovoljno određeno.

Koprić i sur. upravnu koordinaciju definiraju kao stalno, istodobno usmjeravanje više kontinuiranih upravnih djelatnosti prema zajedničkom cilju.⁴ Za Pusića je koordinacija upravno-političkog sustava »svakodnevno radno povezivanje i usmjeravanje rada velikog broja organizacija i ljudi koji čine upravni podsistem« (Pusić, 2007: 410).

Ovaj rad polazi od definicije koordinacije kao procesa usklađivanja i prilagodavanja odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenog cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog aktera (Giljević, 2013: 1067–1068). Takvim definiranjem koordinacije ističe se njezina procesna narav i dinamičnost.

3.2. Vrste upravne koordinacije

Vrste koordinacija s obzirom na subjekte dijelimo na političku i upravnu koordinaciju, a s obzirom na sadržaj i način odlučivanja na interesnu i tehničku koordinaciju. Političku koordinaciju obavljaju politička tijela (predstavničko tijelo, izvršna tijela). Pretežno se bavi interesnim pitanjima te se u tom smislu interesna i politička koordinacija djelomično, iako ne u potpunosti, preklapaju jer odluke političkih tijela pored većinski interesnih elemenata mogu sadržavati i neke tehničke elemente. Slično je i pri razlikovanju između tehničke i upravne koordinacije. Upravnu koordinaciju obavljaju upravna tijela i ona se najčešće bavi tehničkim pitanjima. Međutim, jednako tako odluke upravnih tijela u okviru zadanih ciljeva odnosno kroz njihovu operacionalizaciju mogu sadržavati i pojedine interesne elemente. Koordinacija ima u prvom redu politički karakter (mehanizam regulacije konflikata) pri odlučivanju između alternativa odnosno raspodjeljivanja koristi i troškova vezano uz pojedine planove. Politička koordinacija prvenstveno se koristi političkim sredstvima i pri tome se ponajprije koristi metodom dominacije.⁵ Upravnu koordinaciju karakterizira planiranje i provedba već donesenih mjera na

⁴ Koprić i sur., 2014: 210. Pojam koordinacije preuzimaju od Pusića i suradnika koji je definiraju 1988. godine.

⁵ Uz primarno korištenje dominacijom kao metodom djelovanja politička koordinacija također se koristi i metodama kompromisa i reorijentacije (Pusić i sur., 1988: 318).

što racionalniji način s obzirom na upotrebu postojećih resursa. Svrha joj je uspostaviti vezu između različitih djelatnosti po liniji njihove tehničke međuzavisnosti. Politička koordinacija pretpostavka je upravnoj koordinaciji. Donesena interesna odluka unutar upravnog sustava razrađuje se pravnim propisima te ju upravna organizacija doživljava kao niz tehničkih odluka. U današnje doba nije više moguće kao nekada precizno definirati razliku između političke i upravne koordinacije, granice između tih dviju vrsta koordinacija u praksi su postale gotovo jednako neodređene kao one između politike i uprave (usp. Thibaut, 2001: 173–174; Bouckaert i sur., 2010, prema: Musa i Đurman, 2014: 116). U radu se stoga koristi pojam upravne koordinacije kao komplementaran pojam za obje vrste koordinacija.

Razlikovanje između pozitivne i negativne koordinacije prvi je uveo Fritz W. Scharpf. Primjenjivao ga je na situacije u kojima planovi jednog aktera impliciraju izvanjske učinke za druge odnosno kad su troškovi i koristi neravnomjerno raspoređeni. Negativna koordinacija podrazumijeva prvenstveno bilateralne pregovore u kojima uključeni akteri izražavaju svoja neslaganja i eventualno zauzimaju pozicije veta. Pristajanje odnosno odbijanje uvjetovani su isključivo pojedinačnim prosudbama o troškovima i koristima zbog čega je negativna koordinacija primarno mehanizam sprječavanja nastanka problema. S druge strane, pozitivna koordinacija je mehanizam učinkovitog rješavanja problema. Multilateralnim pregovorima donosi se odluka o ciljevima i planovima svih uključenih aktera na inovativan način uspoređivanjem rješenja koje je najpovoljnije za sve aktere (Mayntz i Scharpf, 1975: 145–149).⁶

3.3. Instrumenti upravne koordinacije

Instrumenti koordinacije predstavljaju specifične aktivnosti i strukture stvorene s ciljem poboljšanja koordinacije. Instrumenti koordinacije mogu se razvrstati u dvije kategorije: strukturno-formalni i neformalni instrumenti.⁷ Temeljno je obilježje formalnih instrumenata da su unaprijed predviđeni određenim aktima organizacije. Strukturno-formalni instrumenti koor-

⁶ Scharpfovo razlikovanje negativne i pozitivne koordinacije detaljnije razrađuje Peters kada govori o nekoliko razina ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika (negativna, pozitivna, *policy* koordinacija i vladine strategije) (Peters, 2004, u: Petak, 2009: 269).

⁷ U literaturi postoje i mnoge druge klasifikacije instrumenata koordinacije. Reger i Gerybadze dodaju i treću kategoriju instrumenata – hibridni – među koje svrstavaju radne skupine (Reger i Gerybadze, 1997: 6). Bouckaert i sur. instrumente dijele na strukturalne i upravljačke. Među potonje ubrajaju vođenje, planiranje, stvaranje zajedničkih vrijednosti odnosno u širem smislu poželjne organizacijske kulture (Bouckaert i sur., 2010: 58–59).

dinacije mogu se razlikovati prema razini hijerarhičnosti. Najmanje hijerarhičan strukturni oblik je službenik za vezu (*liason*) odnosno granične jedinice (*boundary spanning*), u sredini su interorganizacijske grupe i koordinator, a najviše hijerarhične su koordinacijske jedinice koje mogu imati sva obilježja organizacije (Alexander, 1995: 117). Granična jedinica je kanal za formalnu komunikaciju, interakciju i koordinaciju između njegove matične organizacije i ostalih organizacija. Kao također jedna od njegovih funkcija ističe se skupljanje i procesuiranje informacija iz okoline važnih za organizaciju. Sljedeća po redu je interorganizacijska grupa koja predstavlja jedan od češćih struktura za interorganizacijsku koordinaciju, naročito u upravi prema modelu dobrog upravljanja. Još se naziva i radna skupina, *task force*, upravni odbor. Radna skupina može biti stalna i povremena. Kao njihova mana ističe se često nedostatak formalnih ovlasti odnosno nisu politički dovoljno snažne. Njihova funkcija je svejedno važna kao svojevrsne *ad hoc* mreže za prijenos informacija i usklađivanje središnje razine s ostatkom teritorija (Alexander, 1995: 121–122). Takve stručne radne skupine djeluju i u hrvatskom upravnom sustavu. Člankom 33. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 154/11, 17/12) određeno je da se za raspravljanje o pojedinim pitanjima, za utvrđivanje nacрта propisa, davanje mišljenja i prijedloga o značajnim pitanjima iz djelokruga tijela državne uprave mogu u tijelima državne uprave osnivati savjetodavna radna tijela (povjerenstva, radne grupe i sl.).⁸ U postupku izrade nacрта, stručnjaci kao predstavnici zainteresirane javnosti mogu se imenovani za članove stručnih radnih skupina sukladno važećim propisima ili na temelju javnog poziva, pri čemu treba voditi računa o kriterijima stručnosti, prethodnom javnom doprinosu predmetnoj problematici i drugim kvalifikacijama relevantnim za pitanja koja se uređuju zakonom ili drugim propisom ili utvrđuju aktom tijela državne uprave.⁹ S druge strane, neformalni instrumenti koordinacije uključuju različite neformalne odnose kako članova organizacije tako i njezine okoline.¹⁰ Ljudi se u njima ugodnije osjećaju te u njima zadovoljavaju vlastite potrebe za samoodređenjem (Katz i Kahn, 1967: 80–81).

⁸ Savjetodavna radna tijela prvi su put predviđena 1994. Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo i o radnom vremenu tijela državne uprave (NN 37/94). Prethodnom Uredbom (NN 43/90) nije predviđena takva mogućnost.

⁹ Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/2009).

¹⁰ Neformalni odnosi čine neformalnu organizacijsku strukturu jedino pod uvjetom da utječu na formalne ciljeve organizacije, njezinu formalnu strukturu ili djelovanje (Koprić, 1999: 41–43).

Chisholm navodi mnogobrojne neformalne kanale koordinacije u studiji o organizaciji za javni prijevoz na području San Francisca. Često ti neformalni kontakti nadomještaju formalne kontakte, nadomještaju sporost odnosno birokratiziranost (Chisholm, 1988: 65–81).¹¹

Kako bi se operacionalizirala varijabla upravne koordinacije, u ovom radu odabrani su sljedeći indikatori: radne skupine za izradu propisa i kreiranje javnih politika, mišljenja o nacrtima propisa koje su izradila druga središnja tijela državne uprave, mišljenja o nacrtima propisa koja su promatrane organizacije dobile od drugih STDU, vrsta kontakata (formalni i neformalni), provođenje procedure procjene učinaka propisa, provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

4. Ministarstvo uprave kao studija slučaja

Istraživanje polazi od pitanja utječe li i na koji način okolina upravne organizacije kao eksterna varijabla na upravnu koordinaciju pri izradi propisa i oblikovanju javnih politika.

4.1. Metodologija istraživanja

Iako u upravnoj znanosti često u posljednje vrijeme prevladavaju kvantitativna istraživanja, većina uvida i dalje dolazi iz nekvantitativnih studija (Gabrielian, 1999: 178, 196, 199). U odabiru između kvalitativne i kvantitativne metodologije, u istraživanju se koristi mješovita ili kombinirana metodologija. Takvi istraživački radovi u literaturi se označavaju kao »dizajn istovremene triangulacije« – koji upućuje na triangulaciju prikupljanja podataka, odvojene analize podataka i integraciju prikupljenih baza podataka u fazi interpretacije ili diskusije u izvještaju (Creswell i sur., 2003: 162). Dizajn istovremene triangulacije podrazumijeva da se istraživač koristi dvjema različitim metodama da bi potvrdio, potkrijepio ili usporedio valjanost unutar jedne studije. Prikupljanje kvalitativnih i kvan-

¹¹ Finer navodi da najvažniji element koji ujedinjuje britanske administrativne strukture nije uopće nešto formalno, već je to jednak način razmišljanja državnih službenika na najvišim razinama. U najvećoj mjeri dolaze sa istih sveučilišta, idu u iste društvene klubove te se redovito neformalno susreću. Dugogodišnji kumulativni efekt neformalne suradnje, što podrazumijeva telefonske razgovore, zajedničke ručkove i ostale neformalne susrete, jest golem, a upravo ono što je najmanje vidljivo u javnosti, najviše povezuje upravne strukture (Finer, 1950: 68–69).

titativnih podataka događa se istovremeno u jednoj fazi studije, a rezultati dviju metoda se integriraju u fazi interpretacije (Creswell i sur., 2003: 183). Neki autori kombiniranje metoda nazivaju triangulacijom, dok ih drugi nazivaju pristupom više metoda, smatrajući da se triangulacija odnosi samo na kombiniranje različitih metoda prikupljanja podataka u istom istraživačkom projektu (Tkalac-Verčić i sur., 2010: 23). Campbell i Fisk koriste se terminom »multimetodski operacionalizam«, Payne govori o tzv. »eklektizmu«, dok se Denzin koristi pojmom »triangulacije« (Halmi, 2005: 53). Triangulacija može postojati između ili unutar metoda kao što su npr. strategije u okviru kvalitativnih studija. Triangulacija između metodskih pristupa nastaje kad se kombiniraju kvalitativni i kvantitativni postupci i strategije prikupljanja podataka, primjerice anketa i dubinsko intervjuiranje.

U ovom istraživanju koristi se metodološka triangulacija i triangulacija podataka. Kao osnovna strategija istraživanja odabrana je studija slučaja. Podaci su prikupljeni kombiniranim metodama: analizom dokumentacije, polustrukturiranim intervjui, upitnicima sa zatvorenim pitanjima. Tako se slijedi i bitno načelo korištenja višestrukih izvora podataka što pridonosi uvjerljivost nalaza i zaključaka te omogućuje konvergenciju podataka (vidi više Yin, 2007: 116). Analizom dokumenata dobiveni su kvantitativni podaci (broj radnih skupina, broj sastanaka, broj propisa itd.), ali i kvalitativni. Polustrukturirani intervjui provedeni su s članovima promatrane organizacije (službenici i dužnosnici Ministarstva uprave), kao i vanjskim članovima koji su surađivali s promatranom organizacijom pri izradi nacрта propisa i oblikovanju javnih politika kroz sudjelovanje u stručnim radnim skupinama (članovi akademske zajednice, predstavnici udruga civilnog društva, dužnosnici i službenici iz drugih upravnih organizacija). U istraživanju organizacija logična je dominacija intervjua i upitnika jer se i istraživačke teme tiču subjektivnih doživljaja pojedinaca (Perko Šeparović, 1969: 35).

Usporedno s intervjui provedeno je i anketno istraživanje koje omogućava kvantitativnu deskripciju (Halmi, 2005: 48). Uporabom Likertove skale u upitniku ispitali su se stavovi o pojedinim pitanjima.

Podaci su obrađeni koristeći se *softwareom* za obradu kvantitativnih i kvalitativnih podataka u društvenim istraživanjima. Za obradu ankete i ostalih podataka koji su se mogli kvantitativno obraditi koristio se SPSS, dok se za kvalitativnu obradu, većinom polustrukturiranih intervjua, koristio NVivo 10 koji se pokazao korisnim zbog preglednosti pri kodiranju.¹²

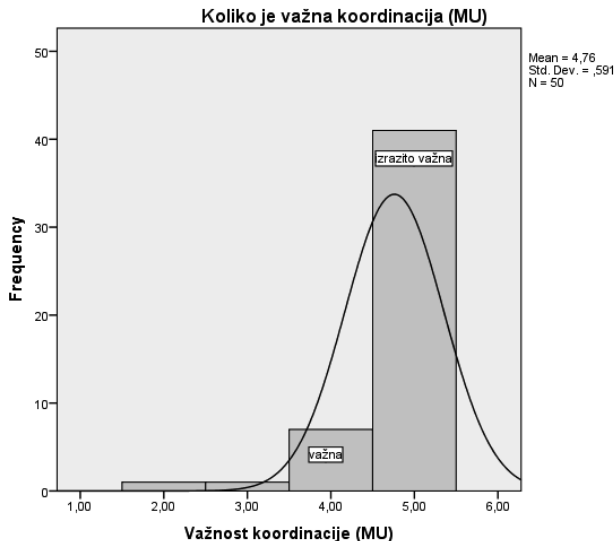
¹² Otvoreno kodiranje proces je pronalaženja, kompariranja, konceptualiziranja i kategoriziranja podataka koji se koristi pri analizi dubinskog intervjua. Istraživač prvo konceptualizira podatke, zatim ih grupira u kategorije. Nakon toga slijedi proces aksijalnog kodiranja u kojem se pronalazi povezanost između kategorija (Gabrielian, 1999: 188, 189).

Intervjuirana je 21 osoba iz Ministarstva uprave, od čega 6 dužnosnika i 15 rukovodećih državnih službenika. Intervjuirano je također 30 vanjskih članova radnih skupina za izradu propisa Ministarstva uprave (predstavnici drugih upravnih organizacija, civilnog društva, akademske zajednice) koji sudjelovali u radnim skupinama tijekom 2012. i 2013. godine.

4.2. Upravna koordinacija Ministarstva uprave

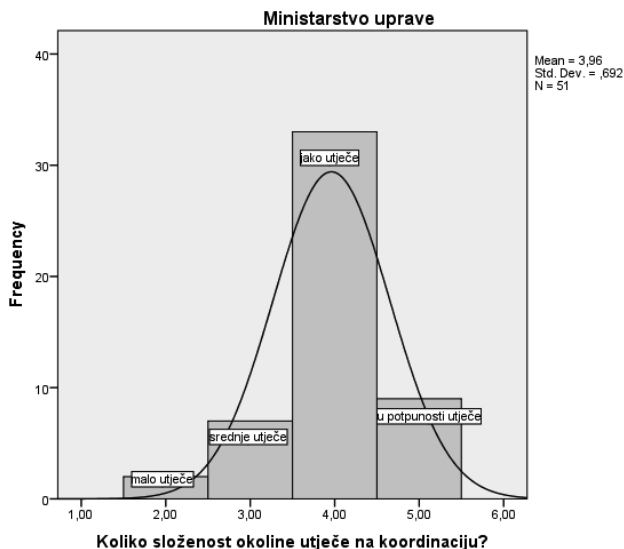
Prema rezultatima provedene ankete, izrazito velika većina ispitanika smatra da je upravna koordinacija izrazito važna za donošenje kvalitetnih propisa. Rezultati su prikazani na grafu 1. U provedenim intervjuima podrobnije su objašnjeni razlozi za takvu ocjenu. Najviše rukovodećih službenika i dužnosnika Ministarstva uprave odgovorilo je da je koordinacija važna jer će propis biti kvalitetniji ako se uključi veći broj dionika. Navedeno je još da je koordinacija važna zbog sprječavanja sukoba nadležnosti, povezanosti sustava, usklađenog zakonodavstva. Vanjski članovi koji su surađivali i s jednim i s drugim ministarstvom najviše su istaknuli da je koordinacija važna jer se uključivanjem onih koji sudjeluju u samoj provedbi propisa dobivaju kvalitetniji propisi koji se mogu provesti u praksi. I vanjski su članovi istaknuli da više sudionika pridonosi kvaliteti propisa i da koordinacija pridonosi usklađenosti propisa.

Graf 1: *Važnost koordinacije*



Također, prema rezultatima ankete, ispitanici smatraju da složenost okoline jako utječe na upravnu koordinaciju. Rezultati su prikazani na grafu 2.

Graf 2: Utjecaj složenosti okoline na upravnu koordinaciju



Ispitanicima je u anketi ponuđeno rangiranje nekoliko varijabli koje mogu utjecati na upravnu koordinaciju: složenost okoline, upravni kapacitet, vrsta upravnog posla i složenost organizacije. U rangiranju varijabli vidljiva je razlika između unutarnjih (službenici i dužnosnici Ministarstva uprave) i vanjskih članova (članovi akademske zajednice, predstavnici udruga civilnog društva, službenici drugih upravnih organizacija) radnih skupina Ministarstva uprave (u daljnjem tekstu: MU). Unutrašnji članovi su na prvo mjesto po utjecaju stavili upravni kapacitet, na drugo složenost okoline, na treće vrstu upravnog posla i na četvrto složenost organizacije. Također, nije se pokazala razlika između službenika i dužnosnika MU. Za razliku od njih, vanjski članovi na prvo su mjesto pozicionirali složenost okoline, na drugo upravni kapacitet.

Stručne radne skupine. U travnju 2012. godine u MU je ukupno osnovano 14 stručnih radnih skupina (u daljnjem tekstu: SRS). Ne postoje zapisnici sa SRS, a inicijalna javna rasprava održana je samo za SRS za izradu Zakona o udrugama. Ukupno je u 14 SRS MU sudjelovalo 111 osoba (prosječno 7,93 po SRS). Sudjelovala je 51 osoba iz samog MU (17 dužnosnika

i 34 službenika), 31 službenik upravnog sustava i 28 iz redova civilnog društva i akademske zajednice. U 6 SRS sudjelovao je 1 dužnosnik, u 4 SRS 2 dužnosnika, u jednom SRS sudjelovalo je 3 dužnosnika, dok u dva SRS nije sudjelovao niti jedan dužnosnik.

Pojedini intervjuirani (vanjski članovi) iz redova akademske zajednice istaknuli su da je na samom početku mandata MU osnovao niz radnih skupina za koje nisu postojali jasno definirani ciljevi, a prvi sastanci su se bavili općenitim temama. Može se zaključiti da je vodstvo MU uključilo i koristilo nezavisnu stručnu ekspertizu i stručnjake izvan državne uprave na samom početku procesa oblikovanja javnih politika, pa čak i u fazi same definicije prioriteta, u onim područjima gdje nije postojalo jasno usmjerenje.¹³

Jedan od intervjuiranih dužnosnika u intervjuu je istaknuo potrebu da se zainteresirana javnost, stručnjaci i svi zainteresirani dionici uključe već u samoj fazi kreiranja javnih politika. Napominje da se to u MU uspješno postići u područjima gdje je javnost bila zainteresirana i aktivna (*»... naučiti da sami kreiramo javne politike javno – sučeljavanjem mišljenja svim istomišljenicima i neistomišljenicima sa širokim krugom ljudi, sa strukom u najširem smislu. Nažalost, to se u potpunosti nije dogodilo. U MU to se dogodilo u nekoliko područja, tamo gdje je javnost zainteresirana i aktivna. Sukreiranje javnih politika od strane javnosti značajnije je od klasičnog upravnog područja«*). Po tom sudu najbolji primjeri za kreiranje javnih politika su Zakon o životnom partnerstvu i Zakon o udrugama, a ti primjeri dokazuju i važnost same političke volje.

U osnivanju navedenih radnih skupina može se prepoznati pozitivna koordinacija, onako kako je shvaća Scharpf kao mehanizam putem kojeg se multilateralnim pregovorima donosi odluka o ciljevima i planovima svih uključenih aktera na inovativan način (Scharpf, 1978: 351).

Prema tvrdnjama iz intervjua koje su dali članovi MU, to Ministarstvo primjenjuje različite modele kad je riječ o procesu donošenja propisa. Ovisno o tome je li propis stručan ili je tehničke prirode pa se uključuju samo službenici koji rade na tim poslovima. Primjer za takve propise je Zakon o državnim maticama u čiju su izradu uključeni službenici MU i službenici

¹³ *»Radne skupine bile su u onoj nekoj prvoj prijelaznoj fazi ove Vlade nadomjestak za upravnu rutinu. Ono što inače ljudi u Ministarstvu svakodnevno rade, pripremaju propise, to se trebalo raditi putem SRS.«*

prvostupanjskog tijela državne uprave.¹⁴ S druge pak strane propisi poput Zakona o pravu na pristup informacijama, Zakona o udrugama, Zakona o životnom partnerstvu radili su se tako da se uključe svi zainteresirani (*»ne samo središnja tijela državne uprave nego i civilno društvo i akademska zajednica kako bi mogli te probleme sagledati sa svih strana«*).

Davanje i traženje mišljenja drugih upravnih organizacija. Zbog specifičnog djelokruga rada, primjerice propisa koji se tiču službeničkih poslova, Ministarstvo uprave često traži mišljenja svih upravnih organizacija. Tako su službenici i opisali u intervjuima (*»Mi dostavljamo svim tijelima na mišljenje ... Nakon što se prikupe ta mišljenja, moramo vidjeti što nam je od toga prihvatljivo i što ćemo ugraditi u tekst prijedloga propisa, a ono što nije prihvatljivo, u tablici primjedbi napišemo i zbog čega nije«*). Pojedini službenici Ministarstva uprave istaknuli su da procedura traženja i prikupljanja mišljenja zna biti često faktor usporavanja (*»čekaju se jako dugo, po mjesec dana, a trebalo bi ići u izradu Zakona o sustavu državne uprave – nikad se ne pretpostavlja da nema primjedbi, uvrstit će se na SRS – praksa je ako propis dođe u zadnji čas, potrgat će se da naprave mišljenje o njemu.«*).¹⁵

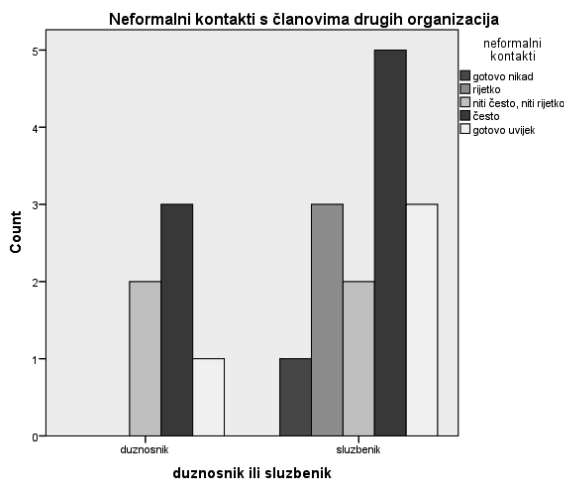
Službenici i dužnosnici MU tvrde da upravne organizacije često traže njihovo mišljenje, posebice zato što u djelokrug Ministarstva spada nadzor nad provedbom Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09), ali i zbog dosadašnje dobre prakse. Stav je djelatnika MU da se njihova mišljenja djelomično prihvaćaju (*»Neki put druga ministarstva prihvaćaju, a nekad ne prihvaćaju naše primjedbe i sugestije, dolazi dosta puta do razmimoilaženja.«*; *»Prihvaćaju dosta, ne 100%.«*). Dobar dio vodećih službenika u MU istaknuo je kao čest problem kratkoću rokova za davanje mišljenja (*»često je već prošao rok kad propis dođe u Ministarstvo, nema vremena za izradu mišljenja«*; *»Nije u redu, što se nama redovito događa, da dobijemo na mišljenje zakon, a rok za davanje mišljenja je isti dan ili sutra.«*; *»Meni često puta smeta što se mišljenje traži ad hoc – odmah.«*; *»Jako je kratak rok, dobijemo danas, a trebamo dati mišljenje koje već sutra ide u proceduru... nemate vremena konzultirati se s onim koji je taj propis izradio.«*).

¹⁴ *»... matičari koji su nam mogli dati neke sugestije ... u jednom dijelu smo kontaktirali i sa udrugama civilnog društva, one koje su bile zainteresirane ... kod promjene spola recimo, ali to je recimo stručna skupina koja je bila sastavljena od naših ljudi, od naših službenika, zatvorena recimo nekakva.«*

¹⁵ MU je u 2012. izradio 193 mišljenja o prijedlozima propisa, izvješća i javnih politika, dok je u 2013. izradio 430 mišljenja o prijedlozima propisa i javnih politika (što je više nego dvostruko povećanje, 122,7%, u odnosu prema 2012.).

Formalni i neformalni kontakti. Većina dužnosnika u MU objasnila je da imaju česte i formalne i neformalne kontakte s drugim dužnosnicima i službenicima. Posebno su neki istaknuli važnost neformalnih kontakata koji znaju poboljšati koordinaciju pri donošenju propisa i ubrzati procese (*»Dogodi se da dok se razvede u pisarnici, pa dok dođe do uprave koja treba dati mišljenje, pa dok dođe do službenika zna proći već dva dana koji znaju biti dragocjeni ... Službenik zamoli ili ja nazovem dužnosnika u drugom ministarstvu i kažem: daj pošalji to u wordu na mail da se može manipulirati. Tu je važan taj networking i dobar je.«*). Iz ovih citata vidi se da neformalni kanali mogu nadomjestiti nedostatke formalne strukture, poput sporosti, i ubrzati dolaženje do informacija, što je pokazao i Chisholm u svojoj studiji ilustrirajući da formalni kanali mogu ponekad biti prespori (Chisholm, 1988: 65–66). Pojedini ispitanici također su istaknuli da između određenih organizacija nema kontakata ni koordinacije, kako na razini dužnosnika tako i na razini službenika, što mogu objasniti jedino naslijeđenim odnosima.

U provedenoj anketi i službenici i dužnosnici MU naveli su da imaju česte neformalne kontakte s članovima drugih upravnih organizacija.



Procjena učinaka propisa. Kako se vidi iz Izvješća Ureda za zakonodavstvo Vlade RH za 2013. godinu,¹⁶ Ministarstvo uprave imalo je u Godišnjem

¹⁶ <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//arhiva//UZVRH%20Izvjescje%20GP%202013%20web.pdf>. Pristupljeno 22. 5. 2014.

planu normativnih aktivnosti za 2013. godinu¹⁷ zakon za koji je planirana procjena učinaka propisa (u daljnjem tekstu: PUP), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, ali je njegova izrada odgođena. U Godišnjem planu normativnih aktivnosti za 2013., Ministarstvo uprave imalo je još 9 zakona u području hrvatskog zakonodavstva (do prosinca 2013. godine usvojen je samo jedan, jedan je bio u postupku donošenja, od tri zakona se odustalo, a 4 su planirana za 2014. godinu). Kad se usporede te brojke, može se zaključiti da je od 10 planiranih zakona, za jedan bio planiran PUP, što je 10 %. U Prijedlogu plana normativnih aktivnosti za 2014. godinu,¹⁸ Ministarstvo uprave planiralo je izradu 4 zakona, međutim niti jedan za koji bi se proveo puni postupak procjene učinaka propisa.

Prema odgovorima u intervjuima, može se zaključiti da službenici i dužnosnici nisu skloni provođenju postupka procjene učinaka propisa. Kao probleme ističu da im je procedura komplicirana, prenormirana, a cijeli proces nije jednostavno provoditi u sustavu s toliko *ad hoc* propisa budući da je pretpostavka PUP-a planiranje (*»Mislim da je malo komplicirana, iskreno«*; *»Strogo formalno popunjavanje obrazaca, prenormirano«*; *»Kad je tek počeo PUP, to popunjavanje obrazaca je shvaćeno kao samo još jedan dodatan posao koji apsolutno ničem ne služi«*; *»Teško je planirati kad se planovi ne izvršavaju«*).

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Prema Izvješću o provedbi Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2012.,¹⁹ koje je izradio Ured za udruge Vlade RH, MU je proveo sedam savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Tri nacrt prijedloga zakona nisu dobila nijednu primjedbu (Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim maticama, Nacrt prijedloga Zakona o registru birača, Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe), jedan je (Nacrt prijedloga Zakona o osobnom imenu) dobio tri primjedbe, drugi (Nacrt prijedloga Zakona o lokalnim izborima) 9, treći

¹⁷ <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//121227%20VRH%20Godisnji%20plan%202013>. Pristupljeno 22. 10. 2014.

¹⁸ https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//o_ministarstvu/2013//070114%20Prijedlog%20Plana%20normativnih%20aktivnosti%20MU%20za%202014.%20godinu%20.pdf. Pristupljeno 23. 10. 2014.

¹⁹ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Materijali%20za%20istaknuto/2014//Izvjecje%20C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20savjetovanja%20u%202013-nacrt-final.pdf>. Pristupljeno 11. 7. 2014.

(Nacrt prijedloga Zakona o pravu na pristup informacijama) 10. Najviše primjedbi dobio je Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, njih 19. Da je oko posljednjeg nacrta prijedloga zakona bila turbulentnija okolina, osjetili su i intervjuirani kada su spominjali upravo izradu tog Zakona pri čemu je bio velik utjecaj politike.

*Izvešće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2013. godini,*²⁰ navodi da je Ministarstvo uprave u 2013. godini provelo tri savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Od 705 podnositelja komentara, 466 komentara uzeto je u razmatranje. Prihvaćeno je 78 komentara, a 14 je djelomično prihvaćeno. Za sva tri savjetovanja objavljenja su izvješća. Nacrt Zakona o životnom partnerstvu privukao je najviše podnositelja, njih čak 651, od čega su 623 pojedinci, 21 udruga, 3 iz redova sindikata, poslodavaca i vjerskih zajednica te 4 kategorizirana kao ostali. Nacrt Zakona o udrugama dobio je ukupno 223 komentara od 54 podnositelja. Od toga su njih 5 pojedinci, 40 udruga i pet sindikati, poslodavci i vjerske zajednice te četiri iz kategorije ostali. Prijedlog plana normativnih aktivnosti MU za 2014. nije privukao pozornost javnosti.

4.3. Obilježja političko-upravnog sustava

Kontigentnost upravnog sustava uzrokovana ubrzanim donošenjem velikog broja zakona. U intervjuima ispitanici, i oni unutar, ali i izvan upravnog sustava, često kao jedan od glavnih problema navode da se propisi u RH prečesto donose po hitom postupku (*»Nedostatak je što zakoni prečesto idu u hitnom postupku«*; *»Koordinacija bi bila bolja kad bi se na vrijeme kretalo s izradom propisa, iako se najčešće kasni«*; *»malo je previše svih zakona u hitnom postupku«*; *»... niz slučajeva gdje je bila oznaka žurnost, upravo ta žurnost je ugrozila dobru koordinaciju«*; *»Općenito mislim ... da se kod nas zakoni donose prebrzo«*). To je kao problem istaknulo 13 vanjskih (intervjuirani koji nisu zaposlenici MU, već su bili članovi SRS MU) i četiri unutarnja člana (dužnosnici i službenici MU).

U Izvješću o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu Ured za zakonodavstvo Vlade RH (u daljnjem tekstu: VUZZ) navodi

²⁰ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Materijali%20za%20istaknuto/2014//Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20savjetovanja%20u%202013-nacrt-final.pdf>. Pristupljeno 11. 9. 2014.

da je u 2013. godini usvojeno 45 prijedloga zakona iz Godišnjeg plana za 2013. godinu i 299 usvojenih *ad hoc* prijedloga zakona.²¹ Iz toga proizlazi da je u 2013. tek 13% bilo planirano, a čak 87% *ad hoc* zakona. VUZZ navodi da su na pojavu velikog broja *ad hoc* zakonodavnih aktivnosti utjecali vanjski i unutarnji faktori. Među vanjskim faktorima navode se prilagodba hrvatskog zakonodavstva pravnoj stečevini EU te trenutačno gospodarsko stanje koje »zahtijeva brzu promjenu zakonodavstva kako bi se odgovorilo na negativne gospodarske trendove.«²²

Utjecaj prilagodbe EU uvidjeli su i intervjuirani ispitanici, kako je ocijenio jedan od dužnosnika MU: »Situacija se promijenila nabolje, ali po mom mišljenju ne dovoljno. Ulazak u EU napravio je lošu praksu, pogotovo zadnjih nekoliko mjeseci prije ulaska u EU kad se pustilo puno toga loše jer se moralo jer nije bilo vremena.« Slične primjedbe stigle su i od pripadnika udruga civilnog društva koji su surađivali s MU pri izradi propisa i koji su istaknuli da je to stvorilo probleme i vanjskim dionicima (»To je taj nedostatak vremena gdje je Vlada često pritisknuta raditi u kratkim rokovima, što smo imali prilike vidjeti i što smo se intenzivno bunili u ovom procesu pristupanja EU ... trebalo je poštivati rokove i donijeti 80 zakona unutar 6 mjeseci, što je naravno suludo jer ih ne možete kvalitetno pripremiti, a kamoli tolik broj«; »... to je, znači, nenormalna situacija u kojoj vi, kao vanjski dionik, trebate sudjelovati u jako ubrzanom procesu i zapravo dati maksimum prijedloga sa svoje strane, a nemate dovoljno vremena ni vi ni ta institucija da se to kvalitetno raspravi.«

No treba napomenuti da VUZZ navodi i unutarnje faktore koji su utjecali na velik broj *ad hoc* propisa, a to su: nedostatna razina procesa praćenja provedbe i evaluacije zakonodavstva na operativnim razinama, nizak administrativni kapacitet središnjih tijela državne uprave (u daljnjem tekstu: STDU) na razini analize sektorskih politika, nedostatak formulacije prioriteta, proces planiranja zakonodavstva nije povezan s utvrđivanjem prioriteta u STDU, prioriteti STDU nisu potpuno povezani sa strateškim prioritetima Vlade RH, međuresorna koordinacija STDU nije na razini koja bi omogućila povezanost zakonodavnih mjera s postizanjem strateških ciljeva Vlade RH.²³

²¹ Izvješće o provedbi Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu, Vlada RH Ured za zakonodavstvo, prosinac 2013.

²² Izvješće o provedbi Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu, Vlada RH Ured za zakonodavstvo, prosinac 2013.

²³ Izvješće o provedbi Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu, Vlada RH Ured za zakonodavstvo, prosinac 2013.

Da su i unutarnji faktori utjecali na prevelik broj postupaka donošenja zakona po hitnom postupku, vidljivo je i iz razgovora s intervjuiranim službenicima MU. Jedan je upravo to istaknuo kao primjer za lošu koordinaciju: »... bio je niz slučajeva gdje je ministarstvo samoinicijativno odlučilo da želi po hitnom postupku, žurno, donijeti određene akte. Čim imate oznaku žurno, hitno, za bilo koji akt, vrlo je visoki rizik da je bilo kakav pokušaj ozbiljnije policy koordinacije ugrožen ... sad ima par ministarstava koja su naprosto ... organizacijski potkapacitirani organizacijski management je dosta tu loš ... i u takvom stampedu zapravo se događa da nemate vremena razmotriti neke ključne primjedbe vezano za određeni akt i onda se prebacuju određeni problemi, ne znam, za drugo čitanje ...«

Ustavni sud RH u svom Izvješću o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora izražava zabrinutost jer »u novijoj parlamentarnoj praksi postupak donošenja zakona po hitnom postupku postaje gotovo pravilo, a ne iznimka« (NN 12/13). U istom dokumentu navodi se da je u 2012. godini, na trećoj sjednici, Hrvatski sabor donio ukupno 38 zakona od kojih 33 po hitnom postupku (86,8%). Na idućoj, četvrtoj sjednici, Hrvatski je sabor donio ukupno 62 zakona od kojih 52 po hitnom postupku (83,9%). Na petoj sjednici Hrvatski je sabor donio 35 zakona od kojih 20 po hitnom postupku (57,1%), a na šestoj 45 zakona od kojih 17 po hitnom postupku (37,8%). Ustavni sud ističe da su među zakonima donesenima po hitnom postupku bili i pojedini opći sistemski zakoni, pa i oni organske naravi kao što je, primjerice, Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 76/12). Ustavni sud stoga upozorava da učestala praksa donošenja zakona po hitnom postupku narušava bit parlamentarizma, onemogućava javne rasprave i tako slabi osnove za razvitak kulture dijaloga. Zaključuje se da donošenje zakona po hitnom postupku mora biti iznimno, i to kada su razlozi opravdani.²⁴ U promatranom razdoblju (2012. i 2013. godina) Hrvatski sabor donio je ukupno 498 zakona od kojih je njih 92 u redovitom postupku (18,5%), dok ih je čak 81,5% po hitnom postupku.²⁵

Utjecaj političkog vodstva. Intervjuirani službenici Ministarstava u velikom su broju zaključili da je upravo politička volja ključan faktor jer daje smjer i oslonac stručnoj razini, naglašavajući da političko vodstvo određuje prioritete. Neki od njih su napomenuli da je značajan faktor i politička snaga ministra i njegova sposobnost da na stalnom radnom tijelu Vlade RH

²⁴ Izvješće o postupcima donošenja zakona i o poslovniku Hrvatskog sabora (NN 12/13).

²⁵ Izvor: <http://www.sabor.hr/Default.aspx>. Pristupljeno 26. 8. 2014.

(koordinaciji) nametne svoja rješenja. Jedan od vanjskih članova s tim u skladu zaključio je da politika ima ključan utjecaj na koordinaciju, i to iz dva smjera, izvan organizacije i unutar same organizacije – vanjski akteri i njihova politička konstelacija u konačnici odlučuju o usvajanju propisa, a stav samog ministra i njegovih pomoćnika može utjecati na tijek priprema i usmjerenje (*»Vanjske okolnosti, osobito politička konstelacija aktera i zabtjeva, najviše utječe na tijek koordinacije i izradu propisa. Važan je i stav ministra kao i njegovih najbližih pomoćnika. Ono prvo važno je zbog toga što politička volja vladajuće većine u konačnici odlučuje o usvajanju propisa, a osobni stav ministra važan je zato što on ipak može utjecati na tijek priprema te u nekim aspektima može imati velik utjecaj na formiranje volje vladajuće većine. Iz istog razloga važan je i stav pomoćnika ministra koji mogu utjecati na njegovo usmjerenje«*). Političku volju neki vide prije svega kao »jasno artikuliranu ideju« koja je potrebna da bi struka odradila svoj posao. (*»Ako je to nedvojbeno, struka odradi posao bez većih problema. Dakle, jasno postavljen cilj i ključne točke osnova su za daljnju razradu«*).

I pojedini su dužnosnici istaknuli koliko je važno imati političku podršku i opisali da je kod određenih propisa ključ uspješno obavljenog posla bila i činjenica da su je imali (*»Iskreno govoreći, da nije bilo političke podrške za cijelu ovu priču ne bi od ovoga bilo ništa ...«*; *»Primjerice Zakon o životnom partnerstvu, Zakon o udrugama – primjeri bolje prakse kreiranja javnih politika. Za bolje kreiranje javnih politika bitno je imati odlučnost i punu političku volju, što se pokazuje na ovim primjerima, i snažan nadstranački politički konsenzus o bitnim temama«*). Drugi su napomenuli da upravo politika može kočiti suradnju (*»Političko pozicioniranje dužnosnika, različite političke opcije dužnosnika također znaju predstavljati problem, ali ne previše«*). Također ističu da politička pozicija i politički utjecaj mogu utjecati na oblikovanje javnih politika i na uspjeh provođenja reformi. Kao primjer uzet je projekt e-Hrvatska, za koji je opisano da je daleko uspješnije bilo provođenje projekta kad je to prešlo sa Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku na Ministarstvo uprave, i to upravo zbog pozicije čelnog čovjeka.

Službenici su naveli primjere kako je nedostatak političke volje i podrške da se donesu neki propisi utjecao na uspješnost koordinacije. Kao primjer istaknut je Zakon o izbornim jedinicama (*»Zakon o izbornim jedinicama je otišao na Vladu, ali ne postoji interes politike da se uputi u Sabor«*). Pojedine teme su podložnije političkom upletanju. Tako je jedan od službenika MU primijetio da se politika upleće kad se MU bavi političkim sustavom i lokalnom i regionalnom samoupravom. Istaknuo je pak da MU i kod tih tema ima dobru suradnju s udrugama civilnog društva i jedinicama lokal-

ne samouprave. No unatoč dobroj suradnji, na tim područjima izostaju reformski zahvati.

Vanjski su članovi u SRS također istaknuli da je na njihov rad na pojedinim pitanjima iznimno utjecala politika koja je u pojedinim situacijama sasvim okrenula smjer (*»... kad je to došlo u nekakvu fazu, otišli smo jednim pravcem, međutim tu nas je zaustavila politika, da tako kažemo: rekli su da žele drugačije ... Nama se činilo da je to do sada funkcioniralo s operativnog dijela. Ministar je zauzeo političko stajalište koje nije nužno krivo, ali to je posao politike u tom Ministarstvu ...«*). Pojedini vanjski članovi koji su surađivali s MU bili su iznimno razočarani upletanjem politike i nedostatkom političke volje za pojedine promjene (*»politička volja vladajuće većine, na koju stručni argumenti nisu imali gotovo nikakav utjecaj, a koja je odlučivala o konačnom tekstu propisa.«*). Taj je problem posebice izašao na vidjelo u slučaju Stručne radne skupine za izborni sustav, koja je radila na izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonu o lokalnim izborima. Pojedini vanjski članovi radne skupine bili su iznimno razočarani jer nisu uvaženi argumenti vanjskih članova RS (*»U prvoj fazi unutar radne skupine bio je korektan rad s ministrom i suradnicima u fazi izrade određenih zakonskih rješenja, ali su potom izvan SRS oblikovana drugačija rješenja o kojim nije uopće bilo razgovora na SRS i zapravo je SRS stavljen pred svršen čin jer su se neka rješenja javila iz vanjskih razgovora, dogovora«*). Drugi vanjski član iste radne skupine sličnog je stava da upravo zbog političkih utjecaja nisu uvaženi prijedlozi vanjskih članova radne skupine (*»velik broj prijedloga stručnjaka odmah je u startu eliminiran iz političkih razloga ... Velik broj tih prijedloga nije prošao... Dakle, umjesto političkih načela što se želi postići pa da radna skupina radi na prijedlogu, došli smo s nizom konkretnih rješenja, s nizom ograničavajućih stvari – to nećemo, to nećemo ... tako da se rad tog SRS sveo stvarno na vrlo tehničke stvari.«*). Stoga su vanjski članovi iz te radne skupine zaključili da su razlozi koji najviše utječu na koordinaciju vanjski akteri, i to prije svega politički koji uopće nisu bili uključeni u radnu skupinu (*»koalicijski partneri, pojedini ministri, zastupnici, gradonačelnici koji nisu bili uključeni u SRS«*).

Utjecaj šire društvene javnosti. Osim politike, intervjuirani su prepoznali utjecaj ostalih čimbenika poput civilnog društva, javnosti i broja sudionika koji su zainteresirani za rješavanje pojedinih pitanja (*»... ako ste pod povećalom javnosti, više je dionika koji se pačaju, ako je struka, samo imate veći prostor da bude bolji rezultat ... ako ste pod povećalom javnosti, više ste podložni utjecaju i manji je prostor za dobre odluke«*; *»Što imate važnije i osjetljivije pitanje, naravno da će biti više zainteresiranih, štoviše suprotstavljenih stavova i bit će ih teže 'bendlati' i, naravno, bit će teže donijeti odluku što od svih*

tih suprotstavljenih stavova uključiti). Stoga neki intervjuirani smatraju da iako koordinacija može biti teža ako je okolina turbulentnija, ako je tema osjetljivija i ako je više zainteresiranih sudionika, pa i suprotstavljenih stavova, upravo u takvim situacijama koordinacija može učiniti mnogo za kvalitetniju javnu upravu (*»tamo gdje je osjetljivost teme veća, naravno da je i taj pritisak veći. Ali upravo obrnuto, znači, mi smatramo da bi pametna uprava, pametna Vlada, izvršna vlast, upravo na najosjetljivijim temama, otvarala takve RS i ostavila dovoljno vremena za rasprave. Jer bi time, s jedne strane, ispuhala te balone napetosti koji se stvaraju, dala priliku svima koji bi se inače jako bunili, da konstruktivno sudjeluju i kažu, daju svoje prijedloge, a s druge strane, mislim, to je na neki način dobar PR, de facto pametna izvršna vlast ako to odradi kvalitetno i strukturirano*).

Dužnosnici MU u intervjuima su izjavili kako smatraju da turbulentnija društveno-politička okolina i veća zainteresiranost medija ponekad otežavaju dijalog i koordinaciju, ali također takvi slučajevi i zahtijevaju više koordinacije (*»ako je neki zakon najavljen u medijima i jako bitan, i predstavnici tog ministarstva traže da to mora ići, da uvažavaju naše mišljenje, ali da to mora ići ovako kako su predložili. Nažalost onda često imamo praksu da se pozivaju da je to već prošlo, a prolazilo je onda kad je sve prolazilo*); *»Važno je za osjetljive teme da bude više koordinacije*).

Kao jedan od pozitivnih primjera istaknut je Zakon o životnom partnerstvu. Navedeno je da je bila iznimno dobra suradnja sa svim upravnim organizacijama i da nije bilo nikakvih problema u davanju mišljenja drugih ministarstava. Dužnosnici su istaknuli da politika utječe na okolinu te da je nekim radnim skupinama bila prednost što za ta pitanja nije bila zainteresirana politika (*»Ti su SRS ozbiljno radili posao, sastavljeni kvalitetno na interesorni način, nije bilo pritiska ni stručnjaka ni politike. Nezainteresiranost politike kreirala je kvalitetu SRS*).

I pojedini službenici tvrde kako im se čini da često njihov rad ne usmjerava analiza stanja i strateško promišljanje, već zainteresiranost javnosti i medija oko pojedinog pitanja (*»... i uopće na temelju čega mi nešto mijenjamo, mi nemamo javne politike u klasičnom smislu, u vrlo velikom broju slučajeva ne radi se izmjena na temelju nekog izvještaja ili evaluacije, nego možda mediji traže ...*). Stoga, iako ima službenika koji smatraju da okolina ne utječe na koordinaciju te da se ona može kontrolirati, veći je broj onih službenika koji tvrde da okolina, posebice politika i mediji, dosta utječe na cijeli proces donošenja propisa kao i na koordinaciju. Prema mišljenju jednog dužnosnika MU, okolina je dvostruko značajna u kreiranju javnih politika. S jedne strane to je odnos organizacije sa stručnom okolinom,

koliko su u proces kreiranja javnih politika uključeni stručnjaci (*»koliko su u proces uključeni vrsni stručnjaci područja, koliko ministarstvo prepoznaje takve i koliko stručnjaci hoće sudjelovati u izradi javnih politika«*) i koliko je UO prisutan i djeluje u širem okruženju. (*»Primjer za to je MU – birokracija je omražena i ako UO nedovoljno pokazuje što radi, treba javnosti pokazati svakodnevne dosege (poput e-Građani), što pokazuje da su ljudi zainteresirani. Treće su mediji – kako zainteresirati medije i kako unutar medija osvijestiti medije da se počnu stručno baviti upravom.«*).

Vanjski članovi su zaključili da je lakša izrada propisa kad uz suglasnost članova radne skupine postoji i suglasnost o pojedinom pitanju u društvu (*»... ako postoji suglasnost na razini radne skupine, no i na općoj društvenoj razini, o osnovnim tezama propisa, i izrada je lakša ...«*). Neki su stoga zaključili da je na primjere najbolje koordinacije upravo utjecao širi društveni konsenzus da se neka pitanja konačno riješe (*»Najbolja suradnja bila je na izradi Zakona o registru birača. Izbor članova Radne skupine – izvanredan, suradnja s drugim tijelima iznimno dobro provedena. Možda je cijelo vrijeme dominirala želja da se popisi birača konačno srede ...«*). Istaknuta je i učinkovitost vanjskih pritisaka, poput pritisaka iz EU, kao i pritisaka civilnog društva da se određeno pitanje riješi (*»... recimo Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI), bila je jaka uloga cijelog sektora, guralo se, i to je Europska komisija tražila, to je išlo glatko ... Ali recimo agencije su stale. Nitko nije previše baš za to zainteresiran, da se riješi, ... što je veći vanjski pritisak da se neki propis izradi ili riješi, to će koordinacija ići brže i ozbiljnije. Recimo Strategija za ljudska prava, to je trajalo dvije godine jer nije bilo pritiska, a ZPPI je išao šest mjeseci jer je bilo pritiska«*).

Ministarstvo uprave je u 2012. godini zaprimilo 26 pitanja zastupnika Hrvatskoga sabora, a u 2013. godini njih 16. Internetska stranica MU u 2012. imala je 3.876.843 pregleda, a u 2013. godini imala je gotovo 30 posto više pregleda: 5.036.910.

Jedan od pokazatelja dinamičnosti okoline sigurno je i ocjena koliko je ministarstvo u središtu interesa javnosti. U 2012. godini u MU zaprimljeno je i odgovoreno na 343 novinarska upita. U 2012. godini na adresu kontaktuprava@uprava.hr pristiglo je 1672 upita građana te je na njih i odgovoreno.

Ministarstvo uprave ne spada u državna tijela koja imaju najviše kontakata s novinarima, iako ti kontakti nisu ni rijetki. Prema istraživanju koje su proveli GONG i Zbor istraživačkih novinara HND,²⁶ MU je u proma-

²⁶ <http://www.hnd.hr/hr/homepage/priopcenje/67619>. Pristupljeno 22. 7. 2015.

tranih 12 mjeseci imao kontakte s 23% anketiranih novinara. Usporedbe radi, 100% novinara imalo je kontakte s Vladom RH, 55% imalo je kontakte s Uredom predsjednika, a 40% s Ministarstvom pravosuđa. Novinari koji su kontaktirali s MPIO učestalost kontakata ocijenili su s prosječnom ocjenom 4,2 (prosječna vrijednost na skali 1 – nekoliko puta tjedno do 6 – jednom u protekloj godini dana).

5. Zaključak

U radu se na temelju empirijskog istraživanja proučava koncept upravne koordinacije. Usredotočuje se na pitanje kako složenost okoline utječe na samu koordinaciju u upravnom sustavu. Istraživanje se radilo u okviru studije slučaja, za što je izabrana jedna hrvatska upravna organizacija – Ministarstvo uprave. Promatrao se proces upravne koordinacije pri izradi propisa i oblikovanja javnih politika.

Okolina upravne organizacije definirana je kao svi elementi koji se nalaze izvan organizacije i na nju mogu utjecati. U radu se promatraju za upravne organizacije tri najvažnija područja okoline: upravni sustav, politički sustav i građani, odnosno šira društvena okolina političko-upravnog sustava. Upravna koordinacija u radu je definirana kao proces usklađivanja i prilagođavanja odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenog cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog aktera. Kako bi se operacionalizirala varijabla upravne koordinacije, odabrani su sljedeći indikatori: radne skupine za izradu propisa i kreiranje javnih politika koje je osnovao čelnik promatrane organizacije, mišljenja o nacrtima propisa koje su izradila druga središnja tijela državne uprave, mišljenja o nacrtima propisa koje je promatrana organizacija dobila od drugih STDU, vrsta kontakata (formalni i neformalni), provođenje procedure procjene učinka propisa te provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Ispitanici su kroz anketu ocijenili da je koordinacija izrazito važna pri izradi propisa. Podrobnija objašnjenja dobivena su kroz intervju. Najviše dužnosnika i službenika Ministarstva uprave odgovorilo je da je koordinacija važna jer će propis biti kvalitetniji uključujući li se veći broj dionika te da je koordinacija važna zbog sprječavanja sukoba nadležnosti, povezanosti upravnog sustava te usklađenosti zakonodavstva. Vanjski članovi najviše su isticali da se njihovim uključivanjem u izradu propisa dobivaju kvalitetniji propisi koji se mogu bolje provesti u praksi. Može se zaključiti da upravna koordinacija smanjuje međusobnu inkompatibilnost i nekoherentnost pravnog sustava.

Rezultati ankete pokazuju kako većina ispitanika smatra da na upravnu koordinaciju u procesu izrade propisa i oblikovanja javnih politika jako utječe složenost okoline. Također, pokazalo se da postoji razlika između unutarnjih članova organizacije (dužnosnici i rukovodeći službenici u MU) i vanjskih (članovi akademske zajednice, predstavnici nevladinih udruga, službenici drugih upravnih organizacija), odnosno onih koji su surađivali s MU na izradi propisa. Naime, na temelju rangiranja ponudjenih varijabli, unutarnji članovi smatraju da na upravnu koordinaciju najviše utječe upravni kapacitet, dok vanjski članovi na prvo mjesto stavljaju okolinu. To se može protumačiti time da svatko smatra sebe presudnim za upravnu koordinaciju, službenici i dužnosnici s jedne strane, a vanjski članovi (okolina upravne organizacije) s druge strane.

Pri donošenju propisa u hrvatskim upravnim organizacijama prevladava negativna koordinacija te se sučeljavanja događaju tek u fazi izrade propisa, što se može ocijeniti prekasnim. Umjesto da se u samom procesu kreiranja javnih politika radi međuresorno, najčešće svako tijelo radi po svom programu rada, izrađuje propise i onda šalje drugim tijelima na mišljenje. Međutim, valja istaknuti da su se u Ministarstvu uprave našli i slučajevi pozitivne koordinacije. Primjer za to je osnivanje velikog broja stručnih radnih skupina u Ministarstvu uprave na samom početku mandata ministra A. Bauka u kojima su sudjelovali službenici iz drugih upravnih organizacija, predstavnici udruga civilnog društva te predstavnici akademske zajednice. Vanjski članovi su zaključili da je razlog tome bilo nepostojanje jasno definiranih ciljeva na početku mandata Vlade premijera Z. Milanovića. Prvi sastanci radnih skupina bavili su se općenitim temama, a čak se i više radnih skupina sastajalo radi raspravljanja. Može se zaključiti da je vodstvo Ministarstva uprave uključilo i koristilo nezavisnu stručnu ekspertizu i stručnjake izvan državne uprave na samom početku procesa oblikovanja javnih politika, pa čak i u fazi same definicije prioriteta, posebice u onim područjima gdje nije postojalo jasno usmjerenje. Međutim te su se radne skupine s vremenom prestale sastajati, što se može protumačiti time da su one bile svojevrsni nadomjestak za upravnu rutinu u početnom razdoblju mandata ministra A. Bauka. Kad su se službenici i dužnosnici Ministarstva upoznali sa svojim poslom, više nisu imali potrebu za tolikim uključivanjem okoline te su se vratili tradicionalnom načinu izrade propisa »unutar kuće«.

U radnim skupinama Ministarstva uprave pokazalo se da je bilo više uključivanja vanjskih sudionika pri izradi onih propisa za koje je javnost bila zainteresirana i aktivna. Primjer je izrada Zakona o udrugama za koji je provedena i inicijalna javna rasprava, a rad na njemu mnogi su u istraživanju

ocijenili kao pozitivan primjer koordinacije s okolinom. Također je pozitivno ocijenjena izrada Zakona o životnom partnerstvu. Valja napomenuti da se kao indikator za dinamičnu okolinu, odnosno zainteresiranu javnost može uzeti broj primjedbi koje stižu kroz proces savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a upravo su ta dva nacrtta zakona dobila najveći broj primjedbi. Stoga se može zaključiti da je dinamičnija okolina, u smislu aktivne javnosti, utjecala na više koordinacije, i to pozitivne. Dobar dio intervjuiranih ocijenio je pozitivno rad u radnim skupinama Ministarstva uprave. Najveći problemi, odnosno najnegativniji stavovi došli su iz onih radnih skupina u kojima je bilo značajnijeg upletanja politike. To je najviše izašlo na vidjelo pri izradi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o lokalnim izborima gdje je politika blokirala sve pokušaje da se u okviru radne skupine predlože određene konstruktivne promjene.

Proces procjene učinaka propisa odabran je kao jedan od indikatora jer na svojevrsan način predstavlja institucionaliziranje koordinacije budući da propisuje traženje mišljenja od više upravnih organizacija i dvije javne rasprave. Procjena učinaka propisa također podrazumijeva planiranje normativnih aktivnosti. Službenici i dužnosnici u Ministarstvu uprave u promatranom razdoblju nisu imali iskustva s tom procedurom. Također, samu proceduru predviđenu PUP-om vide kao suvišno i komplicirano ispunjavanje obrazaca. Naklonjeniji su manje birokratiziranim procedurama, radu u radnim skupinama, pa čak i javnim raspravama, o čemu su iskazali pozitivnije stavove. Istaknuli su i da im neformalni kontakti olakšavaju koordinaciju. Procjene učinaka propisa kao postupak donošenja propisa na temelju dokaza i prikupljenih podataka pokazale su da još uvijek ne funkcioniraju u hrvatskoj upravi. Kao prvi korak stoga nameće se potreba osnivanje samostalne upravne organizacije koja bi se bavila procjenom učinka propisa te daljnja edukacija, kako rukovodećih službenika tako i dužnosnika, o važnosti procjene učinka propisa za kvalitetu zakonodavstva.

Dio okoline u kojem djeluje Ministarstvo uprave je političko-upravni sustav koji obilježava, kad je riječ o donošenju propisa, velika kontingentnost u smislu da nema planiranja aktivnosti, već se najveći broj propisa donosi *ad hoc*. To dakako otežava rad upravi, kako su istaknuli brojni intervjuirani iz upravnog sustava, ali i izvan njega. Donošenje zakona po hitnom postupku pokazalo se i kao jedan od većih problema u koordinaciji, kako su ocijenili ispitanici. Istraživani period možda je specifičan za promatranje izrade propisa, naime obilježio ga je, da se upotrijebi često korištena sintagma akademika Barbića, normativni stampedo. Riječ je o godini prije i godini samog ulaska u EU, kada je zakonodavstvo još bilo pod

pritisakom ugrađivanja pravne stečevine EU. S obzirom na to da se pokazalo kako velik broj donošenja zakona po hitnom postupku nije vezan za usklađivanje s pravnom stečevinom Europske unije, može se zaključiti da je riječ o političkim razlozima koji svakako otežavaju rad uprave. Logično je da nema vremena za kvalitetnu koordinaciju pri izradi propisa ako se većina njih (87%) donosi neplanirano i *ad hoc*. Iz nalaza istraživanja proizlazi zaključak da kontingentan političko-upravni sustav, u smislu da aktivnosti nisu planirane, već se velik broj propisa donosi *ad hoc*, otežava koordinaciju u upravi. Ispitanici su u intervjuima naveli da politika može i pozitivno i negativno djelovati na koordinaciju, odnosno da je koordinacija bila bolja u onim slučajevima gdje je postojala politička volja da se donese određeni propis. Pokazalo se i da su pojedine teme podložnije upletanju političkih elita. To je bilo najviše izraženo pri izradi propisa vezanih za politički sustav i lokalnu i regionalnu (područnu) samoupravu, odnosno područja gdje je vidljivo da već godinama izostaju reformski zahvati.

Dinamičnost društvene okoline nije naravno stalna, nekad je okolina dinamičnija i turbulentnija, kad je više zainteresiranih aktivnih dionika. To posebno varira kad je riječ o široj društvenoj okolini, odnosno građanima. Slika o zainteresiranosti šire društvene okoline može se dobiti na temelju podataka o tome koliko je javnost sudjelovala u javnoj raspravi o pojedinom propisu. Iz javnih rasprava može se vidjeti ta promjena dinamike okoline, i to ovisno o pitanju kojim se upravna organizacija bavi. No, također se može zaključiti, i to najviše iz percepcija intervjuiranih, da okolina može poboljšati koordinaciju, s obzirom na to da su pojedini članovi radnih skupina istaknuli utjecaje okoline, posebice politike i medija, na kvalitetu koordinacije. Iz toga se može zaključiti da dinamična okolina, u smislu aktivne i zainteresirane javnosti, utječe na veću koordinaciju upravne organizacije s okolinom.

S obzirom na nedostatak dosadašnjih empirijskih istraživanja u hrvatskom upravnom sustavu koja se bave ovom tematikom, studija je prije svega ekplanatornog karaktera. Istraživanje je provedeno samo na jednoj upravnoj organizaciji, zbog čega bi navedene zaključke valjalo dakako provjeriti daljnjim istraživanjima, proučavajući procese u drugim upravnim organizacijama.

Sve prikazano u ovoj studiji omogućuje kreiranje nekoliko važnih *policy preporuka*:

1. *Jačanje koordinativnog kapaciteta Vlade RH*: centar vlade u Hrvatskoj je strukturno fragmentiran i funkcionalno nepovezan zbog čega nije u mogućnosti kvalitetno obavljati svoju funkciju. Po-

trebno je stoga osnivanje središnjeg *policy* ureda Vlade koji bi provodio sustavnu evaluaciju prijedloga propisa pojedinih ministarstava i povezivao ih sa strateškim ciljevima Vlade.

2. *Uvođenje više pozitivne koordinacije upravne organizacije s njezinom okolinom*: stručni nositelji izrade propisa moraju i ostale dionike uključiti na samom početku procesa oblikovanja javnih politika, pa čak i u fazi same definicije prioriteta. Nije dovoljna dosadašnja praksa da svako tijelo radi po svom programu rada, izrađuje prijedloge propisa i onda ih šalje drugim tijelima na mišljenje. Nužno je jačanje kulture partnerstva i dijaloga upravnih organizacija s organizacijama civilnog društva i organizacijama privatnog sektora.
3. *Povećavanje upravnog kapaciteta upravnih organizacija*: posebice u smislu uvođenja strateškog planiranja – analiza stanja, definiranje ciljeva, sustavno provođenje mjera koje doprinose ostvarenju definiranih ciljeva.
4. *Osnivanje posebne organizacije zadužene za procjenu učinaka propisa s odgovarajućim upravnim kapacitetom* – u Hrvatskoj, za razliku od drugih razvijenih zemalja, ne postoji posebna organizacija koja se bavi procjenom učinaka propisa. U Hrvatskoj time se bavi Ured za zakonodavstvo Vlade RH kojem je to samo jedan od poslova. Ured za zakonodavstvo nema odgovarajući personalni kapacitet za provođenje zadaće kao ni dovoljan senzibilitet o važnosti postupka procjene učinka propisa za kvalitetu hrvatskog zakonodavstva.

Literatura

- Alexander, Ernest R. (1995) *How Organisations Act Together. Interorganisational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam: OSA
- Bardach, Eugene (1998) *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: Brookington Institution Press
- Chisholm, Donald (1988) *Coordination Without Hierarchy*. Berkeley: University of California Press
- Creswell, John W., Vicki V. Plano Clark, Michelle Gutmann, Wiliam E. Hanson (2003) *Advanced Mixed Methods Research Design*. http://www.corwin.com/upm-data/19291_Chapter_7.pdf, pristupljeno 25. 8. 2014.
- Eliassen, Kjell A., Nick Sitter (2008) *Understanding Public Management*. Sage: London
- Emery, Fred E., E. L. Trist (1971) *Kauzalna potka okoline organizacije*. U: Eugen Pusić (ur.) *Problemi upravljanja*. Zagreb: Naprijed

- Fayol, Henri (2006) *Opšti i industrijski menadžment*. Novi Sad: Adžes
- Finer, S. E. (1950) *A Primer in Public Administration*. London: Frederick Muller Limited
- Gabrielian, Vatche (1999) *Qualitative Research Methods: An Overview*. U: Gerald J. Miller, Marcia L. Whicker (eds.) *Handbook of Research Methods in Public Administration*. New Jersey: Rutgers University
- Giljević, Teo (2013) Kategorijalni aparat za proučavanje koordinacije u upravnom sustavu. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13(4): 1061–1091
- Haas, Eugene J., Thomas E. Drabek (1973) *Complex Organizations: a Sociological Perspective*. New York: The Macmillan Company
- Halmi, Aleksander (2005) *Strategije kvalitativnih istraživanja u primijenjenim društvenim istraživanjima*. Jastrebarsko: Naklada Slap
- Heffron, Florence (1989) *Organization Theory and Public Organizations: the political connection*. New Jersey: Prentice Hall
- Ivanišević, Stjepan (1987) *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Katz, Daniel, Robert L. Kahn (1966) *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley and Sons, INC
- Kettl, Donald F. (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics)*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, Maryland
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić i Goranka Lalić Novak (2014) *Upravna znanost*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije
- Mayntz, Renate, Fritz Scharpf (1975) *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier
- Meuleman, Louis (2010) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag
- Musa, Anamarija (2014) *Transparentnost – zašto i kako?* Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu
- Musa, Anamarija, Đurman Petra (2014) Problem koordinacije u javnoj upravi: natrag prema hijerarhiji. *Anali hrvatskog politološkog društva* 10(1): 111–138
- Nohlen, Dieter, Thibaut Bernhard (2001) *Politički sustav*. U: Nohlen Dieter (ur.) *Politološki rječnik; Država i Politika*. Osijek–Zagreb–Split: Pan Liber
- Perko Šeparović, Inge (1969) *Empirijska istraživanja organizacije*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu
- Petak, Zdravko (2009) *Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy koordinacije*. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5(1): 263–273
- Pierre, Jon, Guy B. Peters (2005) *Governing Complex Societies; Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave-Macmillan

- Pollitt, Christopher (2003) *Joined-up Government: a Survey*. *Political Studies Review* 1(1): 34–49
- Pusić, Eugen (1974) *Razvedenost i povezanost; teoretski problemi samoupravnog modela*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske
- Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (2005) *Upravne organizacije: interakcija – struktura i interes*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Pusić, Eugen (2007) *Država i državna uprava*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu
- Pusić, Eugen (2007a) *Država i državna uprava*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu
- Pusić, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak (1988) *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine
- Rainey, Hal G. (2003) *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Reger, Guido, Alexander Gerybadze (1997) *New Coordination Mechanisms and Flexible Lateral Organisation within Transnational Corporations*. https://www.uni-hohenheim.de/innovation/5_forschung/papers/DIM19704.pdf, pristupljeno 14. 4. 2014.
- Robbins, Stephen P. (1990) *Organization Theory: Structures, Design and Applications*. New Jersey: Prentice Hall
- Robbins, Stephen P. (1992) *Bitni elementi organizacijskog ponašanja*. Zagreb: MATE d.o.o.
- Scharpf, Fritz W. (1978) *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*. U: Kenneth Hanf, Fritz W. Scharpf (eds.) *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage Publications
- Scott, Richard (2003) *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Pearson Education
- Sikavica, Pere (2011) *Organizacija*. Školska knjiga: Zagreb
- Thibaut, Bernhard (2001) *Koordinacija*. U: Nohlen Dieter (ur.) *Politološki rječnik; Država i Politika*. Osijek–Zagreb–Split: Pan Liber
- Tkalec Verčić, Ana, Dubravka Sinčić Ćorić (2010) *Priručnik za metodologiju istraživačkog rada*. Zagreb: M.E.P. d.o.o.
- Yin, Robert K. (2007) *Studija slučaja – dizajn i metode*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Pravni izvori

Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/2009)

Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 154/11, 17/12)

- Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo i o radnom vremenu tijela državne uprave (NN 37/94)
- Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo i način rada ministarstava i zavoda (NN 43/90)
- Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09)

Internetski izvori

- <http://www.sabor.hr/Default.asp>
- <http://www.hnd.hr/hr/homepage/priopcenje/67619>
- <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//arhiva//UZVRH%20Izvjescje%20GP%202013%20web.pdf>
- <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//121227%20VRH%20Godisnji%20plan%202013.pdf>
- https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//o_ministarstvu/2013//070114-%20Prijedlog%20Plana%20normativnih%20aktivnosti%20MU%20za%202014.%20godinu%20.pdf
- <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Materijali%20za%20istaknuto/2014//Izvjje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20savjetovanja%20u%202013-nacrt-final.pdf>
- Izješće Ustavnog suda o postupcima donošenja zakona i o Poslovníku Hrvatskog sabora (NN 12/2013)
- Izješća o provedbi Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu file:///C:/Users/Acer/Downloads/132.%20-%209.a.pdf pristupljeno 22.7.2014.
- Izješće o provedbi Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2012., Vlada RH, Ured za udruge, travanj 2013.
- Izješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2013., Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, veljača 2014.

THE INFLUENCE OF ORGANIZATIONAL ENVIRONMENT
ON ADMINISTRATIVE COORDINATION:
CROATIAN MINISTRY OF PUBLIC ADMINISTRATION
AS A CASE STUDY

Summary

Notions of the environment of administrative organisations and administrative coordination, as well as the forms of influence of the environment of administrative organisations on administrative coordination have been analysed. Organizational environment means space, actors, and interweaved relations, although its definitions in scientific literature are different. In this paper, administrative coordination is defined as a process of harmonization and adaptation of decisions and functioning of many actors in order to achieve a goal that cannot be realised by the activity of a single actor. The empirical research on which the paper is based uses methodological triangulation and data triangulation. A case study of the Croatian Ministry of Public Administration has been chosen as the elementary research strategy. The subject of analysis was the manner in which an administrative organisation coordinates its activities connected with law drafting and public policies design with other stakeholders (organisations, individuals, public). Research results suggest that environment and its dynamics influence administrative coordination by improving it or making it difficult. Politico-administrative system characterised by contingency, in a sense that activities have not been planned and that a large number of regulations have been adopted in an ad hoc manner, makes administrative coordination difficult. Furthermore, dynamic environment in the form of active and interested public influences better coordination with the environment, while positive coordination is more frequent when an active and interested public exists. Four policy recommendations have been offered for improving coordination within the Croatian administrative system: building the coordinative capacity of the Government; introducing positive coordination with the environment; upgrading administrative capacity of administrative organisations; and establishing a separate organisation entrusted with regulatory impact assessment with appropriate capacities.

Key words: organisational environment, administrative organisation, administrative coordination, preparation and adoption of regulations, administrative system