

Teo Giljević*

UDK 35.076(039)

Upravni kapacitet (engl. *administrative capacity*) u središte pozornosti dolazi sredinom 1990-ih godina, tijekom pregovora o pristupanju tranzicijskih zemalja Europskoj uniji. Za tranzicijske je zemlje, uz političko-demokratski i ekonomski kriterij, uveden i dodatni institucionalni kriterij, koji se odnosio na sposobnost institucija, osobito pravosuđa i javne uprave, da učinkovito provode pravnu stečevinu EU-a. Razlog za uvođenje dodatnog pristupnog kriterija za članstvo u EU-u bio je, prema ocjeni Europske komisije, problem implementacijskog deficita, koji je bio karakterističan za sve tranzicijske zemlje. Upravne kapacitete potrebne za članstvo u EU-u preciznije je formulirala SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*), zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije stvorena 1992. kako bi pomogla zemljama srednje i istočne Europe u njihovim nastojanjima da reformiraju svoje javne uprave. Svojim programom ocjenjivanja SIGMA pokriva ova područja: pravnu regulaciju upravnih službenika i upravnog postupanja, upravljanje javnim rashodima, javne nabave, unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru, vanjsku reviziju i sustav javnog poštenja. Intencija je da se upravni sustavi zemalja kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji razvijaju prema određenim standardima, uz to što su te zemlje obvezne provoditi europsku pravnu stečevinu. Europska unija pod upravnim kapacitetom označava sposobnost javne uprave određene zemlje da sudjeluje u oblikovanju i provođenju europskih javnih politika, provodi europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) te usvoji određene standarde u pogledu službeničkog sustava i politike upravnog osoblja. Javna uprava posljednjih nekoliko desetljeća bila je usredotočena na reforme novog javnog menadžmenta, što u žarište stavlja

* 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, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr).

mjerenje učinka. Organizacijski kapacitet u najširem smislu opisuje ulaze i izlaze sustava upravljanja, kako javnog tako i privatnog te predstavlja mogućnost organizacije da obavlja posao. Organizacijski kapacitet javnog sektora definira se kao sposobnost uprave da organizira, razvija, usmjerava i nadzire svoje ljudske, materijalne i informacijske resurse. Različiti pristupi koji se koriste u definiranju kapaciteta mogu se kategorizirati kroz tri specifične perspektive: resurse, sposobnosti i ishode. Koprić razlikuje dva temeljna shvaćanja upravnih kapaciteta: europsko pragmatično te znanstveno. Europsko pragmatično shvaćanje odnosi se uglavnom na pravnu regulaciju i pojedine elemente sustava javnih službenika. Znatno kompleksnije znanstveno shvaćanje sistematizira se u ovih pet kategorija: javne politike, strateško planiranje upravnih reforma i pravna regulacija, organizacijska pitanja, funkcionalna pitanja, personalna pitanja te potpora razvoju upravnih kapaciteta. Upravni kapacitet može se promatrati u širem i užem smislu. Ako se govori o upravnom kapacitetu u širem smislu, govori se o upravnom kapacitetu čitavog upravnog sustava pojedine zemlje. S druge strane, ako se govori o upravnom kapacitetu u užem smislu, tada se govori o upravnom kapacitetu pojedine upravne organizacije.

Upravna koordinacija (engl. *administrative coordination*) kao međusobno usklađivanje različitih djelatnosti postala je jedan od ključnih pojmova upravne znanosti i *policy* istraživanja koji se često koristi nedovoljno određeno. Koordinacija se može definirati kao proces usklađivanja i prilagođavanja odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenog cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog aktera. Takvim definiranjem koordinacije ističe se njezina procesna narav i dinamičnost. 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 pr-

venstveno se koristi političkim sredstvima i pri tome se ponajprije koristi metodom dominacije. Upravnu koordinaciju karakterizira planiranje i provedba već donesenih mjera na 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. Instrumenti koordinacije predstavljaju specifične aktivnosti i strukture stvorene s ciljem poboljšanja koordinacije i oni se mogu razvrstati u dvije kategorije: strukturno-formalni i neformalni instrumenti. Temeljno je obilježje formalnih instrumenata da su unaprijed predviđeni određenim aktima organizacije. Strukturno-formalne instrumente koordinacije može 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. 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 jednu od češćih struktura za interorganizacijsku koordinaciju, naročito u upravi prema modelu dobrog upravljanja. Još se naziva i radna skupina, *task force*, upravni odbor, te može biti stalna i povremena. S druge strane, neformalni instrumenti koordinacije uključuju različite neformalne odnose kako članova organizacije tako i njezine okoline. Ljudi se u njima ugodnije osjećaju te u njima zadovoljavaju vlastite potrebe za samoodređenjem. Često ti neformalni kontakti nadomještaju formalne kontakte, nadomještaju sporost odnosno birokratiziranost.

Složenost organizacije (engl. *complexity of organization*) ogleda se u broju organizacijskih jedinica te se organizacije razlikuju po stupnju složenosti. Složenost organizacije definira se kao razina horizontalne i vertikalne diferencijacije. Horizontalna diferencijacija promatra se kao podjela zadatka u organizaciji na različite podzadatke na istoj organizacijskoj razini, odnosno podjela zadatka po širini organizacije. Može biti šira ili uža ovisno o tome je li veći ili manji broj organizacijskih jedinica na istoj organizacijskoj razini. Organizacija je složenija što je horizontalna diferencijacija veća, i obrnuto. S druge strane, vertikalna diferencijacija predstavlja podjelu organizacije po dubini, odnosno po razinama upravljanja u njoj. Dublja ima

više razina upravljanja, dok se plića, koja ima manje razina upravljanja, naziva i horizontalnom ili mrežnom organizacijom jer ima blagu hijerarhiju. Pojedini autori (Robbins, Hall i Tolbert) ističu i treću dimenziju – stupanj prostorne diferencijacije, tj. teritorijalnu rasprostranjenost organizacije na veći ili manji broj lokacija. Sikavica drži da je prostorna diferencijacija zapravo jedna vrsta horizontalne diferencijacije te da stoga za nju vrijedi sve isto kao i za horizontalnu diferencijaciju. Unutarnje organiziranje u upravnoj organizaciji definira se kao proces raščlanjivanja poslova i radnih zadataka na uže dijelove koji se nakon toga povjeravaju posebno ustrojenim organizacijskim jedinicama unutar određenog ministarstva. Organizacijska jedinica može se definirati kao uži organizacijski dio javnog tijela ustrojen radi obavljanja određenih dijelova poslova i zadataka iz ukupne nadležnosti tog tijela. Oblici organizacijskih jedinica mogu tako biti, primjerice, sektor, služba, odjel, odsjek i drugi. Organizacijske jedinice mogu se podijeliti na unutarnje i vanjske. Vanjske su usmjerene na izvršavanje vanjskog zadatka organizacije odnosno postizanje cilja zbog kojeg organizacija postoji, dok unutarnje jedinice služe samom funkcioniranju organizacije. Kao primjer unutarnjih radnih jedinica mogu se navesti računovodstvo, arhiv, jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima, tajništvo. Vanjskim organizacijskim jedinicama svojstvena je tendencija prema funkcionalnoj samostalnosti, dok je unutarnjim jedinicama svojstvena tendencija prema povezivanju. Diferencijacija poslova u upravi postaje vidljiva kad pojedini poslovi dobiju organizacijski identitet odnosno posebnu radnu ulogu, organizacijsku jedinicu ili organizaciju. Tako su poslovi podloga ili poticaj diferencijacije organizacija, a diferencijacija tijela i strukturni izraz diferencijacije upravnih poslova. Svaki novostvoreni element u sustavu ima tendenciju k očuvanju funkcionalne autonomije odnosno polja slobode zbog čega nastupa centrifugalno u odnosu prema sustavu. S druge strane, sustav, da bi se očuvao, prisiljen je neutralizirati takvo djelovanje povezivanjem svih elemenata. Integracija je stoga podvrgavanje svih elemenata sistemskom pravilu, uklapanje u sistemski oblik, ograničavanje sistemskim načelom, redukcija na zajednički nazivnik. Diferencijacija organizacije postavlja se kao imperativ za uspješnost prilagođavanja okolini. Naime, organizacije djeluju u mnogostrukim specifičnim okolinama s različitim stupnjem neizvjesnosti. Organizacijske jedinice u uspješnim organizacijama udovoljavaju zahtjevima svojih podokolina. Organizacija se stoga mora diferencirati do mjere da bi mogla izaći nakraj sa specifičnim problemima i zadacima s kojima je suočena. Oni dijelovi organizacije koji djeluju u složenijoj okolini bit će u pravilu diferenciraniji no dijelovi koji djeluju u manje složenoj okolini. Međutim, tu nastaje problem jer što je

viši stupanj diferencijacije, to je jednako tako i teže integrirati zaposlenike da kao kohezivni timovi ispunjavaju zadaće organizacije. U homogenoj i stabilnoj okolini organizacija pokazuje nizak stupanj funkcionalne diferenciranosti i standardizirane odgovore, odnosno pravila za adaptaciju. U heterogenoj okolini organizacija će poistovjetiti homogene dijelove okoline i strukturirati posebne jedinice za svaku homogenu cjelinu koje će se dalje dijeliti za potrebe nadzora nad akcijom okoline. Ako je situacija u okolini dinamična, ali je okolina relativno homogena, granične jedinice trebat će se diferencirati samo u mjeri u kojoj su mogućnosti kontrole okoline prenapregnute. Tada dolazi do decentralizacije po teritorijalnom načelu. Kad je okolina heterogena i dinamična, diferencijacija će se odvijati u graničnim jedinicama, kako po funkcionalnom tako eventualno i po teritorijalnom načelu. Kao temeljni problem organizacijske strukture postavlja se suprotnost između poželjne stabilnosti jednom utvrđenih ciljeva odnosa i metoda rada s jedne strane i potrebe elastičnosti, prilagodljivosti organizacije uvjetima u njezinoj okolini s druge strane. Institucionalizacijom se povećava stabilnost organizacije, ali je negativna posljedica toga gubitak elastičnosti organizacije i adaptibilnosti. Organizacija, ako želi biti uspješna, mora se promijeniti kada se mijenja njezina zadaća, pa je tim promjenama podložna i njezina složenost.

Okolina upravne organizacije (engl. *environment of administrative organization*) podrazumijeva da svaka organizacija postoji u određenoj fizičkoj, tehnološkoj, kulturnoj i društvenoj okolini kojoj se treba prilagoditi, a preživljavanje same organizacije ovisi o vrsti odnosa koje će razviti sa širim sustavima čiji je element. Okolinu organizacije stoga je moguće definirati kao sve elemente koji se nalaze izvan organizacije i na nju mogu utjecati. 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. 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. 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 se okolina sastoji od društvenih i kulturnih vrijednosti, političkih i pravnih normi i vrijednosti te ekonomskih, demo-

grafskih i tehnoloških uvjeta u društvu. S druge strane specifična okolina pojedinih organizacija sastoji se od onih organizacija, grupa i pojedinaca s kojima je organizacija neposredno u interakciji. Svaka upravna organizacija ima svoju specifičnu okolinu. Opstanak organizacije upravo ovisi o uspješnoj adaptaciji na karakteristike te okoline. Tri specifične dimenzije okoline upravne organizacije dominiraju sve više: turbulentnost, oskudica i neprijateljstvo. Iako turbulentna, okolina zahtijeva fleksibilnu strukturu. 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 organizacije. Nestašica sredstava i neprijateljstvo u okolini prisiljavaju organizacije da povećaju centralizaciju i kontrolu. S obzirom na to da upravne organizacije nemaju toliko fleksibilnosti za promjenu svojih struktura, za razliku od privatnih, one se više oslanjaju na tehnike upravljanja okolinom nego na promjene u svojoj strukturi. U razne tehnike upravljanja okolinom ubrajaju se: predviđanje, modificiranje djelokruga rada, postavljanje lista prioriteta, stvaranje unutarnjih organizacijskih pričuva, ugovaranje pojedinih usluga s privatnim organizacijama, kooptacija, promidžba i kampanje odnosa s javnošću. Koprić ističe da su za upravne organizacije najvažnija tri područja okoline: upravni sustav, politički sustav i građani, odnosno šira društvena okolina političko-upravnog sustava. Pojedini autori dodaju i međunarodnu, odnosno globalnu okolinu, koja utječe na upravne organizacije stvarajući, a katkad i namećući svoja pravila. Upravni sustav je sustav ljudske suradnje čiji su elementi upravne organizacije, a obilježen je ne samo značajkama i procesima koji su zajednički svim sustavima ljudske suradnje već i nekim specifičnim obilježjima koja proizlaze iz prirode njegovih elemenata, upravnih organizacija, i posebnosti neposredne okoline. Pojam politički sustav podrazumijeva, između ostalog oblik vladavine, tip poretka, tip političkog sustava, odnose vlasti i oblike društveno-političkog predstavništva. U jeziku teorije sustava, politički sustav je društveni podsustav odgovoran za proizvodnju kolektivno obvezujućih odluka. Građani, odnosno društvena okolina upravne organizacije, preuzimaju sve veću ulogu. Razvoj njihove participacije u javnim poslovima prošao je niz promjena, a jedan od standardnih zahtjeva suvremenog doba je da su građani u ulozi suradnika odnosno partnera upravi. Prije je uprava sama izrađivala prijedloge propisa za predstavničko tijelo. Danas, sukladno novom pristupu upravljanja – *good governance*, vlast i uprava moraju uključivati i druge sudionike u donošenje odluka, a suvremene tehnologije izrade propisa uključuju i javne konzultacije kao i sudjelovanje šire javnosti kroz javne rasprave.

Funkcije upravne organizacije (engl. *functions of administrative organization*) mogu se sistematizirati prema vrsti funkcije na upravne organizacije s vertikalnim funkcijama, koje obavljaju stručne i izvršne poslove kojima se neposredno postiže određena svrha, i upravne organizacije s horizontalnim funkcijama, koje služe povezivanju elemenata upravnog sustava kako bi upravni sustav funkcionirao kao koherentna cjelina. U upravnim sustavima često se razlikuju centralna i linijska ministarstva. Dok su centralna ministarstva zadužena za kontrolu i upravljanje upravnim sustavom, linijska imaju vertikalne funkcije te su orijentirana na usluge i zadužena za regulaciju pojedinog upravnog područja. Linijske upravne organizacije u svakom upravnom sustavu organizirane su po načelu svrhe te su zadužene za pružanje usluga ljudima ili regulaciju ponašanja u pojedinom upravnom području. Njihov zadatak nalazi se izvan upravnog sustava, u zajednici u kojoj i za koju obavljaju određene funkcije te obavljaju poslove u okviru državne uprave koji se odnose na regulaciju, nadzor, osiguravanje materijalnih uvjeta i slično. Primjeri za takve organizacije su ministarstva poljoprivrede, rada i obrazovanja. Važnost i veličina linijskih ministarstava značajno se smanjila u odnosu prema razdoblju prije menadžerskih reformi jer je velik dio njihovih funkcija, zadataka i osoblja prenesen na mnoge novoosnovane agencije i druge organizacije. Međutim, negdje su linijskim ministarstvima delegirane ovlasti za određivanje plaća i rangiranje službenika, što se prije radilo centralizirano za čitav sustav. Centralne upravne organizacije obavljaju funkcije koje direktno utječu na sve ostale upravne organizacije, preciznije na sva tijela državne uprave. Integrativna uloga i značaj takvih organizacija u razvijenim demokratskim zemljama znatno su se povećali početkom 1960-ih. Njihova funkcija obuhvaća tri vrste poslova. Prvo, sudjeluju u međuresornom razvoju javnih politika i propisa. Drugo, često razvijaju javne politike koje druga ministarstva moraju slijediti u područjima financija, poput kontrole javnih rashoda i upravljanja ljudskim potencijalima. Treće, zadužene su za nadzor nad radom ostalih ministarstava. Svi suvremeni upravni sustavi imaju tako ministarstvo financija koje je neposredno povezano s drugim ministarstvima i ostalim upravnim organizacijama. Na taj način postoji financijska hijerarhija koja čini kontrolnu mrežu koja prožima čitav upravni sustav sa zadaćom pripremanja i praćenja izvršenja proračuna. Uz financijski kontrolni mehanizam postoji i personalni mehanizam koji se bavi pitanjem upravljanja ljudskim resursima. Centralne upravne organizacije odnose se na središnje tijelo državne uprave nadležno za područje financija i uprave ili općenito sve organizacije čija funkcija obuhvaća sva upravna odnosno *policy* područja. Kontrolne funkcije centralnih upravnih organizacija imaju cilj osigurati da ostale, odnosno linijske, upravne organizacije rade efikasno

i efektivno. Centralne organizacije često u manjoj mjeri pružaju ili poneke čak uopće ne pružaju nikakve usluge građanima neposredno, već su primarno usmjerene na obavljanje horizontalnih funkcija, regulaciju i koordinaciju unutar upravnog sustava. Upravo centralna ministarstva poput ministarstva financija i uprave imaju ključnu ulogu u povezivanju upravnog sustava. U upravnoj teoriji postoji više različitih klasifikacija upravnih organizacija prema vrsti funkcije. Upravni se poslovi po sadržaju mogu podijeliti prema načinu obavljanja na posrednu i neposrednu upravu. Posredna uprava samo regulira i nadzire tuđu djelatnost (društvenih organizacija ili pojedinih građana), dok neposredna uprava sama djeluje tako da vodi neku instituciju. Kod posredne uprave primarna je privatna aktivnost, dok je aktivnost uprave sekundarna, odnosno do nje dolazi isključivo u situacijama nužde. S druge strane, kod neposredne uprave aktivnost uprave je bitna i treba biti što veća da bi se polučila njezina svrha. Upravni poslovi također se mogu klasificirati i po sadržaju, i to na klasične poslove državne uprave koji se temelje na upravi kao instrumentu vlasti i na državnom monopolu prinude te na javne službe, tj. društveno potrebne poslove koje su tijekom vremena na sebe preuzele upravne organizacije. Uobičajeno je da svaki upravni sustav u horizontalnoj klasifikaciji poslova predviđa određenu grupu koja je negativno definirana, odnosno da postoji i rezidualna kategorija poslova. Tradicionalno, ta je grupa poslova pripadala resoru unutarnjih poslova koji je tako sadržavao uz poslove policije i sve ostale poslove koji nisu bili dodijeljeni ni jednom drugom upravnom resoru. Dvije temeljne kategorije upravnih resora – klasična državna uprava i javne službe – međusobno se razlikuju po logici funkcioniranja i odnosu s okolinom. Klasičnu državnu upravu čine resori obrane, vanjskih poslova, unutarnjih poslova, financija i pravosuđa u kojima država djeluje u svojoj izvornoj ulozi nositelja fizičke prinude u zajednici, odnosno u kojima djeluje kao vlast. U odnosu prema njima pojedinac se primarno javlja u ulozi podanika odnosno građana. S druge strane, kod javnih službi država se javlja prvenstveno kao nositelj društveno korisnih poslova koji ne ovise nužno o postojanju monopola prinude, a građanin je prvenstveno u ulozi korisnika, potrošača, ali i suradnika. Upravne se organizacije prema kriteriju zadatka i načina rada mogu sistematizirati i na regulativne, koordinativne i servisne. Regulativne upravne organizacije reguliraju odnose u društvu i one su temeljni instrument za pripremu i realizaciju političkih odluka, javnih politika i programa. Servisne upravne organizacije proizvode i pružaju određena javna dobra i usluge za zadovoljavanje interesa građana. Koordinativne upravne organizacije obavljaju unutarnje upravne funkcije i osiguravaju unutarnje funkcioniranje upravnog sustava.