

Ivan Koprić – Gordana Marčetić – Anamarija Musa –
Vedran Đulabić – Goranka Lalić-Novak

**UPRAVNA ZNANOST - JAVNA UPRAVA U SUVREMENOM
EUROPSKOM KONTEKSTU** **Nakladnici: Pravni fakultet
Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne
financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2014., str. 408**

Autori s Katedre upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu kreatori su sveučilišnog udžbenika „Upravna znanost“ koji, na tragu bolonjske reforme visokog obrazovanja, na suvremeni način i otvaranjem brojnih novih tema popunjava prazninu nastalu na ovom području smrću akademika Eugena Pusića i potrebom da se njegovi sveučilišni udžbenici „Nauka o upravi“ i „Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi“ dorade uz ponešto drugačiji metodologijski i tematski pristup problemima uprave i upravljanja. Knjiga je nastala kao sinergijski rad petero autora na čelu s pročelnikom Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predstojnikom Instituta za javnu upravu prof. dr. sc. Ivanom Koprićem.

U predgovoru knjige autori naglašavaju da je njihova teorijska orijentacija na novu teoriju institucija s ambicijom da se čitava disciplina utemelji kao empirijska.

Knjiga ima ukupno devet poglavlja i počinje analizom temeljnih pojmova discipline kao što su javna uprava, javni poslovi i upravna organizacija.

Javnu upravu autori određuju kao skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Javni poslovi određuju se kao poslovi koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te mogu biti određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera. U moderno doba, nezaobilazno mjesto u teoriji organizacije zauzimaju i upravne organizacije EU. Pored javnih poslova koje obavljaju i profesionalizma službenika, upravne organizacije razlikuju se od ostalih vrsta organizacije i po posebnom pravnom položaju službenika u obavljanju službeničkih zadataka.

Autori akceptiraju Ivaniševićevu diobu upravnih organizacija, s obzirom na tip zadatka i način rada na regulativne, koordinativne i servise.

Kao konstitutivni dijelovi javne uprave javljaju se državna uprava, teritorijalna samouprava i javne službe. Autori pri toj raščlambi posebice upozoravaju na agencije, kao na državne upravne organizacije koje su znatno osamostaljene od ministarstava, a o čemu je poglavito autoritativno pisala doc. dr. sc. Anamarija Musa. Područne jedinice ministarstava i drugih upravnih organizacija, koje se osnivaju za čitavu državu zajedno s dekoncentriranim organizacijama državne uprave čine dekoncentriranu državnu upravu. U pojmovniku, autori se bave i određenjem sintagme javni sektor pod kojim podrazumijevaju trgovačka društva i druge organizacije u većinskom vlasništvu države, regionalnih i lokalnih jedinica ili

drugih pravnih osoba javnog prava koje se osnivaju radi obavljanja poslova važnih za zajednicu i koje u većini pitanja djeluju po pravnom režimu privatnog prava.

S druge strane, pojam upravljanja razumijeva usmjeravanje, povezivanje i usklađivanje ljudi u zajedničkom djelovanju koje je kontinuirano, adaptabilno i dinamično. Djelatnost upravljanja determinirana je dvjema vrstama pravila, interesnim i stručno-tehničkim.

Autori ukazuju i na činjenicu da u doba kompleksne i fragmentirane uprave do izražaja dolazi koncept u literaturi poznat kao public governance. On upućuje i na to da se politički interesi usklađuju i javni poslovi obavljaju ne samo u političko-upravnom sustavu nego i putem tržišta te širih upravljačkih mreža.

Kao drugi temeljni supstrat uprave spominje se lokalna i regionalna samouprava kao izraz političke decentralizacije država, a kao temeljni međunarodni akt koji regulira tu problematiku označena je Europska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine. Postoji nekoliko modela lokalne samouprave, kao što su engleski, francuski, germanski i skandinavski.

Treći konstitutivni dio suvremene uprave čine javne službe, temelj socijalne države, koje pružaju usluge kroz javne ustanove i poduzeća čiji su osnivači država, lokalne i regionalne jedinice. U taj krug spadaju službe kao što su obrazovanje, zdravstvo, kultura, socijalna skrb, komunalne organizacije, informacijske, tehničke i druge službe.

Suvremeni pristup javnim službama govori o tome da su one podvrgnute liberalizaciji, privatizaciji, komercijalizaciji i deregulaciji, te se oslanjaju na načelo supsidijarnosti. Koncept službi od općeg interesa distingvira dvije skupine službi. Jednu skupinu čine službe od općeg ekonomskog interesa, a drugu neekonomске službe od općeg interesa kao što su obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita i skrb. One čine fundament europske socijalne države.

Autori prihvaćaju Pusićevu tipologiju upravnih sustava na teritorijalne upravne sustave, funkcionalne upravne sustave te asocijativne upravne sustave. Upravna doktrina sadržava standarde organiziranja, postupanja i djelovanja, regulacije, brige o osoblju, menadžmenta, komuniciranja i izvještavanja, financiranja, nadzora uprave i drugih upravnih funkcija, što se smatra i uputama za dobro javno upravljanje. Jedna od početnih utjecajnih upravnih doktrina bila je kameralizam. U novije vrijeme najutjecajnije su upravne doktrine novi javni menadžment i dobro upravljanje. U SAD-u je bila utjecajna i doktrina nove javne uprave, a u najnovije doba valja apostrofirati značaj neoveberijanske države.

Doktrina novog javnog menadžmenta želi smanjiti javnu upravu, u sklopu šireg koncepta tzv. minimalne države, te inzistira na ekonomskim vrijednostima 3E: ekonomičnost, efikasnost-djelotvornost i efektivnost-učinkovitost. Načela doktrine dobrog upravljanja su otvorenost, participacija, odgovornost, djelotvornost i koherentnost.

Teorija institucija polazi od pojma institucije kao društvene strukture koju čine međusobno povezana, koherentna očekivanja stabilizirana po socijalnoj dimenziji,

u okviru neke društvene zajednice, po vremenskoj dimenziji, kao relativno trajni standardi, te po sadržajnoj dimenziji, oko nekog pitanja od važnosti za tu zajednicu. Više je smjerova novog institucionalizma: normativni, povijesni, sociološki i drugi.

Ukratko, autori zaključuju da predmet upravne znanosti čine upravne organizacije i djelatnost javnog upravljanja, posebno njihova uloga u društvenoj zajednici, upravljačka odnosno menadžerska tehnologija u javnoj upravi, ponašanje upravnih službenika, odnosi uprave i građana, pravila koja reguliraju javnu upravu i druge upravne pojave. Baš zato su upravnoj znanosti najbliže normativne discipline, znanosti ustavnog i upravnog prava. No, ona je povezana i s politologijom, ekonomijom, sociologijom, informacijskim znanostima i drugima. Glede sustava upravnog obrazovanja, tri su klasična modela u Europi: britanski, francuski i njemački. Od svih europskih zemalja, Nizozemska nudi najveći broj studija javne uprave u odnosu na broj sveučilišta. Usporedno s tim trendovima, razvijaju se nove nastavne discipline, a tradicionalne prilagođuju svoj sadržaj novim upravnim konceptima. Posebice se razvijaju predmeti koji poučavaju javnu etiku, lokalni ekonomski razvoj, specifične javne politike, javno-privatno partnerstvo, civilno društvo, javne odnose u upravi i druge. Vladavina prava u širem smislu ostaje temeljni orijentir djelovanja javne uprave.

Koprić smatra da razvoj hrvatske javne uprave prolazi kroz tri glavne faze. Prva je faza utemeljenja u samostalnoj državi (1990. – 1993.), druga je faza konsolidacije (1993. – 2001.), a treća faza europeizacije koja počinje 2001. godine. Od 2010. počinje proces deagencifikacije, razvija se elektronička uprava, nastoji se stvoriti jedinstveno upravno mjesto za kontakt i komunikaciju s javnom upravom. Novim Zakonom o pravu na pristup informacijama ojačan je sustav osiguranja transparentnosti uprave.

Drugo poglavlje nosi naslov „Javna uprava u društvu i u političko-upravnom sustavu“. Moderna državna uprava u Europi nastaje tijekom 17. i 18. stoljeća. Kao najvažnije tendencije koje imaju upliva na razvoj javne uprave spominju se: rast društvene gustoće, intenziviranje diobe rada, rast količine informacija, širenje kruga legitimnih interesa, te povećanje dobara kojima disponira određeno društvo. Autori akceptiraju Pusićevu analizu tendencija u razvoju uprave i to: 1) porast uprave; 2) diferencijaciju uprave; 3) profesionalizaciju uprave; 4) ograničenje prinude u upravi; 5) informatizaciju uprave.

Kao najvažniju posljedicu horizontalne diferencijacije uprave autori vide formiranje dviju glavnih skupina upravnih resora. Prva skupina obuhvaća klasičnu državnu upravu – vanjski poslovi, obrana, unutarnji poslovi, pravosuđe i financije, a drugu skupinu čine javne službe – društvene, tehničke, komunalne i informacijske. Regionalizacija i stvaranje višestupanjskih sustava javnog upravljanja novije su tendencije razvoja društva i javne uprave u Europi. Upravne tradicije izvire iz četiriju temeljnih modela države. Vestminsterski ili anglosaksonski model na prvo mjesto stavlja društvo i gospodarstvo, a država je tu da na što bolji način pomogne njihovo funkcioniranje. Veberijanski ili germanski model smatra državu trajnom pravnom osobom. Državna uprava i javni službenici personificiraju moć države,

što daje poseban status državnoj službi, njezinu kontinuitetu i potrebi za pravnim obrazovanjem za zapošljavanje u upravi. Napoleonski ili francuski model smatra državu jedinstvenom i nedjeljivom, nastalom zbog izgradnje nacionalnog identiteta i zbog prevladavanja dubokih dioba u društvu. Skandinavski ili nordijski model gaji tradiciju socijalne države koja je posvećena ekonomskom i društvenom blagostanju države.

Glede odnosa građana prema upravi, prvu fazu tog odnosa obilježava paternalizam. Potkraj 19. stoljeća građani postaju korisnici usluga javnih službi, da bi s demokratizacijom građana sve više postajali suradnici, odnosno partneri vlasti i uprave. Doktrina novog javnog menadžmenta stavlja težište na položaj građana kao potrošača koji javne usluge kupuje ovisno o svojoj ekonomskoj i plaćevnoj snazi. Kao instrumenti koji doprinose jačanju položaja građana, spominju se načelo zakonitosti, načelo odgovornosti, načelo pogrešivosti uprave, a posebice načelo javnosti rada uprave.

Udžbenik poglavito naglašava značaj transparentnosti i otvorenosti uprave. Transparentnost znači da su javne informacije dostupne javnosti, a s druge strane, otvorenost je povezana s konceptima participacije i responzivnosti. Kao posljedica turbulentnih promjena u društvu na globalnom planu, dolazi 70-tih godina 20. stoljeća do zamjene koncepta socijalne države konceptom regulacijske države.

Uprava kao vrlo složen mehanizam zahtijeva i učinkovite oblike nadzora. On može biti *ex ante* i *ex post*. Prvi oblik prethodnog nadzora jest trodioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Drugi je instrument decentralizacija koja se javlja kao politička ili funkcionalna (stvarna) decentralizacija. Treći organizacijski instrument jest kolektivnost. *Ex post* nadzor obuhvaća sljedeće forme: prvo, temeljni oblik političko-demokratske odgovornosti uprave odnosi se na nadzor od strane predstavničkog tijela. Drugi su oblik političke odgovornosti uprave oblici odlučivanja građana. Treća vrsta političko-demokratske odgovornosti ostvaruje se putem različitih oblika sudjelovanja građana. Temelj nadzora počiva na poštovanju pravila i etike struke te na postizanju rezultata profesionalne djelatnosti.

Moderno doba u upravi obilježeno je i odgovornošću za učinak, što je rezultat upravnog djelovanja. Od 70-tih godina prošlog stoljeća razvija se policy pristup koji polazi od realne situacije u kojoj uprava ima vrlo važnu ulogu u oblikovanju javnih politika i krucijalnu ulogu u njihovoj implementaciji. Javne politike prolaze kroz proces koji ima nekoliko ključnih faza. Prva je davanje inicijative radi postavljanja nekog problema na dnevni red te definiranje problema. Druga je faza oblikovanje politike kroz definiranje alternativa za rješavanje problema. Treća faza odnosi se na odabir među ponuđenim rješenjima. Četvrta faza predstavlja realizaciju odabranog rješenja, tj. implementaciju javne politike. Peta faza je vrednovanje (evaluacija) koja se odvija nakon proteka određenog vremena od implementacije.

Treće poglavlje nosi naslov „Upravna organizacija i javni menadžment“. Organizacija predstavlja dinamični i složeni sustav ljudske suradnje utemeljen na diobi radnih procesa na sve uže i jednostavnije dijelove i njihovo povezivanje u zajedničku smislenu cjelinu. Razvoj kooperativnih sustava ide od primarne

grupe, vođene grupe, hijerarhijske organizacije, do nastanka timske mreže. Kao osnovni smjerovi teorije organizacije spominju se: mehanicistički smjer, teorija organizacijskog konflikta i moći, teorija odlučivanja, teorija otvorenog sustava, kibernetički smjer i teorija samoreferentnih i autopoietičkih sustava. Njima se pridružuju i kulturološki smjer, institucionalna teorija, ekološka teorija, ekonomska teorija, teorija determinističkog kaosa, psihijatrijsko gledanje na organizaciju i niz drugih smjerova.

Za razumijevanje organizacije nužno je poznavati i okolinu organizacije. Za upravne organizacije važna su tri područja okoline: upravni sustav, politički sustav i šira društvena okolina političko-upravnog sustava, odnosno građani.

Javni menadžment predstavlja takav tip javnog upravljanja koji stručno-tehničke menadžerske spoznaje te poduzetnički rizik i menadžerske tehnike pretpostavlja striktnom poštovanju pravnih pravila javnog upravljanja. Među korifejima menadžerskog pristupa spominju se Taylorov koji je razdvojio djelatnost upravljanja od neposrednog obavljanja zadatka. Poznate su njegove time and motion study i zagovaranje najboljeg načina obavljanja nekog posla (one best way). Njegov suvremenik H. Fayol zastupa ideju o postavljanju jedinstvene teorije upravljanja. U SAD-u se razvija upravnotehnički pristup javnoj upravi, dok u Europi prevladava upravnopravni smjer. U suvremenom se smislu pojam javnog menadžmenta koristi kako bi se naglasile tri dimenzije suvremene javne uprave. Prvo je shvaćanje javnog menadžmenta kao strukture javnog upravljanja. Drugo je shvaćanje javnog menadžmenta kao specifične vještine koju prakticiraju pojedinci koji obavljaju funkciju upravljanja u organizacijama. Treće shvaćanje javnog menadžmenta govori o tome da je riječ o instituciji koja naglašava posebne vrijednosti na kojima počiva javna uprava i koje treba uzeti u obzir prilikom prakticiranja menadžerskih vještina i upravljanja javnim organizacijama. Autori se referiraju na Pusićev model upravljačkog ciklusa koji navodi sljedeće metode upravnog djelovanja: planiranje, vođenje, komunikaciju, postupak i nadzor u upravi. Kako bi se poboljšalo stanje u javnoj upravi i ostvarile vrijednosti učinkovitosti, djelotvornosti i ekonomičnosti, postoji nekoliko modela, metoda i tehnika javnog menadžmenta, kao što su upravljanje putem propisa, upravljanje putem ciljeva i rezultata, upravljanje s naglaskom na kvalitetu i korisnike, upravljanje putem tržišta i natjecanja te upravljanje s naglaskom na izvedbu.

Četvrto poglavlje nosi naslov „Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi“. U javnoj su upravi zaposleni: 1) profesionalni javni službenici; 2) politički dužnosnici; 3) osobe koje rade na manualnim i pomoćno-tehničkim poslovima, te 4) vanjski suradnici i privremeno zaposlene osobe, među kojima su službenici zaposleni na određeno vrijeme putem ugovora. Profesionalni javni službenici u Hrvatskoj obuhvaćaju sljedeće kategorije: 1) državne službenike zaposlene u organizacijama središnje državne uprave; 2) službenike zaposlene u jedinicama lokalne i područne regionalne samouprave; 3) službenike zaposlene u javnim službama, od kojih su neki plaćeni iz državnog proračuna, a drugi iz proračuna lokalnih jedinica.

Uz političke dužnosnike treba spomenuti i njihove političke savjetnike. Kao osnovna karakteristika javnih službenika spominju se profesionalizam i stručnost, stalnost službe i potpadanje pod režim javnog prava. Prema najstarijem shvaćanju, upravna služba poistovjećivala se s obnašanjem političke vlasti. Poslije toga shvaćanja, javlja se shvaćanje o upravnoj službi kao povlastici ili beneficiju. U suvremeno doba prevladalo je shvaćanje o upravnoj službi kao društvenoj ili javnoj funkciji. Meritokracija, tj. stavljanje naglaska na najsposobnije službenike, javlja se koncem 17. i u 18. stoljeću, u većini američkih i europskih država. Važan segment pristupu problematici javnih službenika čini etika javnih službenika. Od njih se očekuje profesionalan, odgovoran i predan odnos prema radu. Korupcija predstavlja antipod etičkom ponašanju službenika. Razlikuju se dvije temeljne vrste korupcije: upravna korupcija i državni plijen. Svaki razvijeni službenički sustav komponiran je od sljedećih sustava: klasifikacijski, platni i sustav napredovanja. U novije vrijeme sve više se rabi pojam ljudski potencijali. Novi termin odražava stav koji implicira da su ljudi kompleksna i višeslojna bića koja su u stalnom procesu razvoja te da su mnogo više od faktora proizvodnje ili ekonomskog čovjeka. Embrij takvih ideja razvijen je 40-tih i 50-tih godina u školi ljudskih odnosa i sociotehničke systemske teorije. Posebice su za tematiku ljudskih potencijala značajni kontinuirano profesionalno obrazovanje i razvoj ljudskih potencijala. Kao osnovni modeli upravljanja ljudskim potencijalima spominju se: politički, administrativni, menadžerski i integralni.

Peto poglavlje udžbenika nosi naslov „Obavljanje poslova državne uprave“. U europskim prilikama, državna uprava razvija se početkom druge polovice 17. stoljeća u fazi apsolutističke koncentracije. U razvijenim zemljama najčešće obuhvaća deset područja djelatnosti: tradicionalne resore unutarne i vanjske sigurnosti i područja državne regulacije i javnih službi, regulaciju gospodarstva, društvene, tehničke, informacijske i komunalne javne službe. Sistematizacija poslova uprave u teritorijalnom sustavu obuhvaća sljedeće aspekte: klasifikaciju poslova, grupiranje poslova i razgraničenje poslova. Najvažnija dioba poslova prema klasifikaciji po sadržaju jest dioba na klasične poslove državne uprave i na javne službe. Klasifikacija po oblicima djelatnosti uključuje poslove poput provedbe propisa, obavljanja upravnog nadzora i sl. Klasifikacija upravnih poslova prema instrumentima obuhvaća: poslove regulacije ili donošenja propisa, donošenje pojedinačnih akata, neposrednu primjenu prinude te poduzimanje materijalnih operacija, što je kategorija kojom su obuhvaćeni svi poslovi koji se ne mogu svrstati u prethodne tri skupine. Klasifikacija prema metodama upravnih poslova odnosi se na: analitičke poslove, regulacijske poslove, izvršno-operativne poslove i opće poslove.

U organizacijskom smislu, državnu upravu u Hrvatskoj čine središnja tijela – ministarstva, državni uredi i državne upravne organizacije, te prvostupanjska tijela – uredi državne uprave. Zakonom su definirana temeljna načela funkcioniranja državne uprave. Prvo, Vlada usklađuje i nadzire obavljanje poslova državne uprave, dakle Vlada obavlja koordinativnu i nadzornu ulogu nad državnom upravom. Drugo, načelo proračunskog financiranja određuje da se sredstva za rad tijela državne uprave osiguravaju u državnom proračunu, što upućuje na prethodnu kontrolu od

strane Hrvatskog sabora koji donosi državni proračun, a zatim nadzire njegovo izvršenje. Treće, načelo javnosti rada znači da je rad tijela državne uprave javan i da se javnost može isključiti samo iznimno. Načelo odgovornosti za štetu znači da država nadoknađuje štetu koja nastane građanima i pravnim osobama zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave i spomenutih tijela. Načelo samostalnosti u radu znači da su tijela državne uprave u obavljanju svojih poslova dužna raditi samostalno sukladno zakonu i u okviru zakonom definiranih ovlasti. Glede odnosa Vlade prema državnoj upravi, javljaju se: normativne, personalne, organizacijske, ekonomsko-financijske i nadzorne uprave te akcijska sredstva.

Poslovi državne uprave jesu neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi.

Ministarstva se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja. Upravne organizacije u sastavu ministarstava osnivaju se kao uprave, zavodi i ravnateljstva. Državni uredi ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u jednom upravnom području ili u više njih koja su od posebnog značaja za učinkovitiji rad Vlade, ali i čitave državne uprave. Državnim uredom upravlja predstojnik koji može imati jednog zamjenika kojeg imenuje Vlada na prijedlog predstojnika na temelju javnog natječaja. Državne upravne organizacije ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u jednom upravnom području ili u više njih, a osnivaju se u pravilu kao državne uprave, državni zavodi i državna ravnateljstva.

Važan trend u upravnom razvoju u mnogim zemljama od početka 80-tih godina prošlog stoljeća koji obilježava stvaranje velikog broja upravnih organizacija agencijskog tipa naziva se agencifikacijom. Poseban poticaj agencifikaciji kao obliku upravne decentralizacije dale su društvene promjene povezane s političkim i gospodarstvenim razvojem, globalizacijom, europeizacijom i kompleksnošću upravljanja. U suvremenim državama agencije postoje u gotovo svim područjima od javnog interesa, one obavljaju različite funkcije i zapošljavaju velik broj javnih službenika. U novije vrijeme javljaju se negativne posljedice agencifikacije, pa se transparentnost, odgovornost, jača financijska i pravna kontrola zagovaraju kao način obuzdavanja agencija, a osiguravaju se putem odgovarajuće pravne regulacije te standardiziranja dobre prakse upravljanja u agencijama.

Agencija, per se, predstavlja vrstu upravne organizacije koja nastaje u okviru procesa upravne decentralizacije dodjeljivanjem upravnih poslova od središnje državne uprave strukturno izdvojenim organizacijama s određenim stupnjem autonomije u djelovanju i s odgovornošću za rezultat i ostvarivanje unaprijed određene svrhe.

Kao osnovna obilježja agencija spominju se: 1) strukturno su odvojene od hijerarhijske strukture državne uprave; 2) poslovi agencija su javni poslovi, po karakteru upravni ili stručni; 3) zaposlenici koji u njima rade najčešće imaju status javnih službenika, ali su podvrgnuti fleksibilnijem režimu od onoga koji se primjenjuje na zaposlene u državnoj upravi; 4) financijski temelj za rad agencija uglavnom je u državnom proračunu, iako mogu namicati sredstva i od vlastitih

prihoda; 5) javnopravni karakter agencije definira njezin karakter i pravni oblik, a podijeljene javne ovlasti stvaraju mogućnost da autoritativno nastupa prema drugim subjektima; 6) određeni stupanj autonomije agencija osigurava se mehanizmima za menadžersko-organizacijsku, financijsku, pravnu, te određenu policy autonomiju; 7) određeni stupanj odgovornosti agencija osigurava se sredstvima političko-demokratske, pravne i financijske kontrole. Razlikuju se u osnovi dva osnovna tipa agencija: izvršne i regulacijske. Agencije se tako javljaju kao alternativa obavljanju javnih poslova u klasičnim upravnim organizacijama – ministarstvima. One su specijalizirane, manje organizacije koje su prije svega usmjerene na implementaciju, nadzor rezultata i učinka i stručno vodstvo. U Hrvatskoj se agencije osnivaju kao pravne osobe sui generis ili kao javne ustanove za regulaciju i provedbu javnih politika.

Kao ostale oblike upravnog organiziranja udžbenik spominje ustanove, udruge, komore, zaklade i fundacije te trgovačka društva.

Konac petog poglavlja udžbenika posvećen je problemu koordinacije u upravi. Ona se najopćenitije definira kao stalno, istodobno usmjeravanje više kontinuiranih upravnih djelatnosti prema zajedničkom cilju. Ona je više od suradnje koja predstavlja normalne i privremene oblike stvaranja odnosa između organizacija radi zajedničke koristi. Kao osnovni mehanizmi osiguravanja koordinacije spominju se hijerarhija, tržište i mreže.

Šesto poglavlje udžbenika nosi naslov „Javne službe – službe od općeg interesa“. U suvremeno doba javne službe se sve češće nazivaju službama od općeg interesa. Dolazi, dakle, do preobrazbe javnih službi u službe od općeg interesa i to je izvor velikog dijela dinamike u suvremenim europskim upravnim sustavima. Pojam javne službe razvija se u kontinentalnoeuropskim upravnim sustavima, napose u francuskoj upravnoj teoriji te kroz sudsku praksu Državnog savjeta u drugoj polovici 19. stoljeća. Jedan od začetnika te ideje je francuski teoretik L. Duguit. Zbog svoje iznimne važnosti za uredno funkcioniranje društva, djelatnosti javnih službi stavljaju se pod poseban pravni režim. Poglavit utjecaj na suvremenu klasifikaciju i konceptualizaciju javnih službi ima EU. Službe od općeg interesa klasificiraju se na komercijalne i nekomercijalne. Sve veći broj javnih službi izožen je djelovanju tržišta. Kao najvažniji katalizatori novog shvaćanja javnih službi spominju se menadžerske reforme javne uprave, kriza proračunskog financiranja javnih službi, tehnološki razvoj, izgradnja i jačanje institucija EU i proces širenja EU na tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe. U razdoblju 80-tih godina prošlog stoljeća dolazi do liberalizacije, deregulacije i privatizacije javnih službi, a od 2000. do danas uočava se trend njihove remunicipalizacije. Temeljne obveze javne službe obveze su univerzalnosti, kontinuiteta, kvalitete, pristupačnih cijena te zaštite korisnika i potrošača. Početkom 90-tih godina 20. stoljeća provodi se praksa donošenja posebnih povelja javnih službi, kojima tijela javne uprave jasno određuju standarde obavljanja službe, način postupanja s građanima, postupke pritužbi i eventualne naknade, radi dodatnog jačanja položaja građana i kakvoće upravnih službi.

Kod negospodarskih službi od općeg interesa, kao i kod službi od općeg gospodarskog interesa primjenjuje se koncept naknade, dok se kod gospodarskih službi od općeg interesa primjenjuje koncept državne potpore. Djelovanje javnih službi moguće je usmjeravati, pratiti i nadzirati uporabom nekoliko instrumenata koji nositeljima javne vlasti stoje na raspolaganju. Pored opće regulacije podataka, to su donošenje personalnih i financijskih odluka koje utječu na subjekte koji obavljaju javne službe, praćenje i vrednovanje izvještaja koje pružatelji podnose osnivaču, javna objava tih izvještaja te upravni i sudski nadzor javnih službi.

Kao osnovni organizacijski oblik za obavljanje negospodarskih javnih službi u Hrvatskoj su ustanove koje se osnivaju za ostvarivanje javnih ciljeva, najčešće za obavljanje javnih službi. Javna ustanova kao poseban institut nastaje u Francuskoj krajem 19. stoljeća, da bi je kasnije preuzela klasična škola francuske javne uprave. Za hrvatske upravne prilike valja naglasiti distinkciju između ustanove i javne ustanove.

Sedmo poglavlje udžbenika nosi naslov „Lokalna i regionalna samouprava“. Kao temeljne koncepcije o ulozi lokalnih jedinica, autori pobrajaju sljedećih pet: koncepcija upravne decentralizacije, koncepcija političke decentralizacije, načelo i koncepcija supsidijarnosti i solidarnosti, te anarhističko-marksistička koncepcija komune. Osnovne prednosti lokalne samouprave su sljedeće: a) onemogućuje koncentraciju političke moći, b) pridonosi lokalizaciji političkih konflikata; c) olakšava napetosti u međunacionalnim odnosima; d) poboljšava kvalitetu javnih službi; e) može smanjiti ukupne javne troškove; f) omogućuje šire i intenzivnije sudjelovanje građana u političkim procesima i upravljanju javnim poslovima; g) pridonosi političkoj edukaciji i odgoju građana; h) priprema i osposobljava političare za sudjelovanje u političkim procesima na nacionalnoj razini.

Kad je riječ o osnovnim svrhama teritorijalne samouprave, autori navode da se dosad afirmiralo pet glavnih uloga lokalne samouprave: upravna, politička, socijalna, ekonomska i ekološka.

Autori navode da su četiri glavna povijesna modela lokalne samouprave u Europi: francuski, njemački, švedski i engleski. U novije vrijeme dolazi do pojave sve veće harmonizacije lokalne samouprave u Europi. No, i dalje su prezentne razlike među lokalnim sustavima, što se ponajprije očituje u razlikama u teritorijalnoj organizaciji, veličini lokalnih jedinica, lokalnim financijama te načinu unutarnje organizacije. Zahtjevi za organizacijom teritorijalne samouprave dijele se na one kojima treba udovoljiti teritorijalna organizacija lokalne samouprave u cjelini te na one kojima treba udovoljiti pojedina lokalna jedinica. U prvoj su skupini obuhvatnost, stabilnost, jednostavnost i racionalnost te jasnoća razgraničenja među jedinicama. U drugoj skupini su cjelovitost pojedine jedinice, izjednačenost jedinica međusobno, financijska samodovoljnost te dostupnost lokalnih institucija i službi građanima.

Lokalne jedinice mogu biti organizirane kao monotipske ili politipske. Monotipski tip organizacija znači da su sve lokalne jedinice formalno izjednačene po ovlastima, tijelima koja imaju i drugim elementima statusa, bez obzira na kojem

dijelu državnog područja funkcioniraju. Politipska organizacija uzima u obzir razlike u stupnju urbanizacije, pa se obično formiraju dvije vrste jedinica, seoske i gradske. Monotipska organizacija vezuje se uz francusku lokalnu samoupravu, dok je politipska dio germanske, engleske i skandinavske tradicije, s tim što su ove potonje zemlje već u drugoj polovici 20. stoljeća napustile politipsku i uvele monotipsku organizaciju. U Hrvatskoj prevladavaju općine s manje od 5000 stanovnika. Poslovi lokalnog samoupravnog djelokruga mogu se odrediti s pomoću dviju oprečnih metoda. Po jednoj, svi su javni poslovi u načelu lokalni, osim onih koji su zakonom izrijeком određeni kao poslovi središnje države. Po drugoj metodi, u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica spadaju samo poslovi koje nadležno tijelo središnje države izrijeком odredi kao lokalne. Prva tehnika zove se općom ili generalnom klauzulom, a druga enumeracijom.

Upravne organizacije na lokalnoj razini, s profesionalnim službenicima mogu biti regulativne, koordinativne i servisne.

Glede odnosa središnjih organa države i lokalne samouprave iskristalizirala su se određena načela i to: 1) načelo supsidijarnosti; 2) konstitucionalizacija prava na lokalnu i regionalnu samoupravu; 3) načelo autonomije; 4) načelo zakonitosti; 5) načelo razmjernosti; 6) načelo efikasnosti i ekonomičnosti; 7) načelo pomoći i solidarnosti; 8) načelo europskog višerazinskog odlučivanja.

Što se decentralizacije tiče, autori razlikuju političku od upravne decentralizacije. Politička decentralizacija označava povjeravanje ovlasti središnje vlasti jedinicama na nekoj od nižih teritorijalnih razina. Upravna decentralizacija znači prenošenje državnih upravnih poslova iz djelokruga središnjih organa na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama, u njihov preneseni djelokrug. Decentralizaciju valja razlikovati od dekoncentracije koja označava prenošenje državnih upravnih poslova iz djelokruga središnjih organa na teritorijalno dislocirane ispostave tih organa bez mijenjanja odgovornosti. Na razini EU postoji više od 91.500 jedinica lokalne samouprave, te više od 1100 regionalnih jedinica u borbi za sredstva i investicije. Hrvatski pristup decentralizaciji obilježen je sljedećim karakteristikama: a) umjesto profesionalnog i proaktivnog vođenja decentralizacije, ono je političko s vrlo ograničenim utjecajem stručnjaka; b) umjesto sustavnosti, riječ je o inerciji; c) proces je vrlo spor i postupan; d) pristup je isključivo top-down; e) proces je skup s obzirom na rezultate koje postiže.

Osmo poglavlje udžbenika nosi naslov „Europski upravni prostor“. Europski upravni prostor središnji je koncept u raspravama o trendovima u europskom upravljanju. U nastanku tog prostora važnu ulogu igra i Vijeće Europe kao zasebna forma europskog povezivanja, s tim da je uloga EU kao snažnije integracijske forme puno jača. EUP je teorijski koncept u čijem je središtu ideja o upravnoj konvergenciji, približavanju različitih modela javne uprave u Europi. Pet je temeljnih pristupa europeizaciji. To su: geografski, normativni, kulturološki, politički i sociološki. Europska uprava nije hijerarhijski strukturirana nego se zasniva na upravnim mrežama. Nezavisni regulatori predstavljaju važan dio institucionalne slike, ne samo EU, nego i uprava zemalja članica. Standardi EUP-a temelje se na nekoliko ključnih

načela: vladavini prava, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Tim načelima Bijela knjiga o europskom upravljanju iz 2001. godine daje još i načela proporcionalnosti, supsidijarnosti, sudjelovanja te usklađenosti.

Teorije europskog upravljanja javljaju se od sredine 80-tih godina prošlog stoljeća s fokusom na europskoj političkoj zajednici u nastajanju, njezinim obilježjima, strukturi i funkcioniranju. Tri su ključna smjera u okviru ove teorije: liberalni intergovernmentalizam koji tvrdi da europske integracije jačaju državu, posebno nacionalne egzekutive; teorija nadnacionalnog upravljanja te koncept višerazinskog upravljanja koji ističe da europske integracije mijenjaju karakter države i odnos privatne i javne sfere. U posljednoj fazi razvijaju se 90-tih godina teorije europeizacije, koje tematiziraju učinke europske integracije na države članice, ali i na nedržavne i subnacionalne aktere, kao i na države koje nisu članice EU.

Pod dimenzijama europeizacije razumije se i utjecaj EU na: a) javne politike (policy) – funkcionalna dimenzija; b) političke, upravne i druge strukture (polity) – strukturna dimenzija; c) političke procese (politics) – procesna dimenzija, kao i učinak na političke stranke, stranački sustav, interesne skupine i drugo.

Autori upozoravaju i na tezu o demokratskom deficitu EU. Posebno značajan aspekt europeizacije tiče se razvoja informacijskog društva s dominantnom ulogom u pružanju online usluga u javnom sektoru, tj. primjeni e-uprave. E-uprava obuhvaća organizacijske i funkcionalne promjene u javnoj upravi kako bi se korištenjem informacijsko- komunikacijske tehnologije postigli veća efikasnost i odgovornost njezina rada. U Hrvatskoj za praćenje i izvještavanje o transpoziciji europskih direktiva nadležno je Ministarstvo pravosuđa koje izvještava Ministarstvo vanjskih i europskih poslova kao i Europsku komisiju o statusu transpozicije europske pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo.

Deveto poglavlje ima naslov „Reforme i modernizacija javne uprave“. Reformama su češće izloženi oni dijelovi uprave koji se bave javnim službama nego klasični resori jer su javne službe rezultat razmjerno novijeg povijesnog razvoja.

Pokretači reformi mogu biti: donošenje novih propisa, uvođenje i stabilizacija nove organizacije, zapošljavanje novog osoblja u postojeće institucije, promjene u formalnim procesima ili promjene u formalnim organizacijskim strukturama. Prema razlozima pokretanja, razlikuju se tri modela upravnih reformi – svrhovitosni, okolišni i institucionalni. Prema kriteriju mjere odstupanja od veberijanske koncepcije uprave, upravne reforme mogu biti tradicionalne, modernizacijske, tržišne i minimizirajuće.

Prema kriteriju temeljnih vrijednosti, razlikuju se upravne reforme zasnovane na novom javnom menadžmentu, one utemeljene na idejama o neoveberijanskoj državi, te reforme novog javnog upravljanja. Reforme novog javnog menadžmenta orijentirane su tržišno. Neoveberijanska država usavršava tradicionalni model profesionalne, hijerarhijski organizirane uprave. Novo javno upravljanje gradi horizontalne upravne mreže koje se kroz odnose partnerstva s građanima, privatnim i civilnim sektorom stapaju s društvom u kojem i za koje djeluju.

Menadžerizam neki autori shvaćaju kao suprotan tradiciji javne uprave, neprijateljski usmjeren prema ostvarivanju službe zajednici i nedemokratski. Učinci suvremenih menadžerskih reformi mogu biti: strukturni, personalni, funkcionalni, ostali učinci kao što su financijski, legitimacijski, učinci na ulogu građana prema upravi, politički učinci, socijalni učinci, općedruštveni učinci. U hrvatskoj javnoj upravi nedostaje policy pristup zbog mnogih organizacijskih, funkcionalnih, personalnih, kulturoloških i drugih prepreka. Glede odnosa građana i uprave treba uvesti sustav one-stop-shop, u kojem, osobito poduzetnici, ali i svi građani mogu sve dozvole, isprave i druge upravne usluge dobiti na jednom mjestu.

Udžbenik sugerira da je potrebno okrupniti teritorijalnu osnovu regionalnih jedinica, dok je drugi pravac povećanje njihova fiskalnog, personalnog i sveukupnog samoupravnog kapaciteta. Nove regionalne jedinice, kako predlaže prof. dr. sc. Ivan Koprić, bile bi: 1) Zagrebačka; 2) Primorsko-istarsko-gorska; 3) Dalmacija; 4) Slavonija; 5) središnja Hrvatska. K tome domeće da postoji nužnost kreiranja formi autonomije i identiteta unutar regija. Stručno usavršavanje službenika treba poboljšati i uvesti nove programe. Hrvatska je jedina europska država bez Fakulteta javne uprave.

Naposljetku, nekoliko zaključnih napomena o ovom udžbeniku. Za one koji pozornije prate razvoj upravne znanosti, navlastito u Hrvatskoj, jasno je da je on plod kolaborativnog rada većeg broja stručnjaka, koji timski i autoritativno pristupaju osnovnim tematskim jedinicama udžbenika. Knjiga je rezultat kolektivnog rada kolega s Katedre upravne znanosti Pravnog fakulteta u Zagrebu i nastala je kao rezultat dugogodišnjeg rada na projektu „Europeizacija hrvatske javne uprave“. Udžbenik je amalgam knjiga i znanstvenih radova, od kojih bismo posebice naglasili pojavu knjiga kao što su „Lokalna samouprava i lokalni izbori“, „Europski upravni prostor“, „Agencijski model javne uprave“, „Europeizacija hrvatske javne uprave“ itd. Udžbenik u mnogočemu nastavlja djelo akademika Eugena Pusića, utemeljitelja upravne znanosti u Hrvatskoj, te prihvaća mnoge njegove ideje napose iz njegovih klasičnih udžbenika „Nauka o upravi“ i „Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi“, ali donosi i pregršt novih ideja i ponešto drugačiji metodologijski i tematski pristup. Do izražaja dolaze interdisciplinarnost i komparativni način obrade tema. Podrobno su istražene nove tendencije u razvoju javne uprave, posebice agencije, europski upravni prostor, razvoj elektroničke uprave, upravljanje ljudskim potencijalima, problematika etike javnih i državnih službenika. Opći pristup kompariran je s hrvatskim upravnim prostorom i ocjenom stanja hrvatske javne uprave. Po svom sadržaju i tematskoj impostaciji udžbenik „Upravna znanost“ može se uspoređivati sa sličnim referentnim djelima unutar europske misli o problematici javne uprave.

Kao jedinu insuficijentnu stranu ovog udžbenika spomenuli bismo opetovano reflektiranje o određenim aspektima analize javne uprave, odnosno manja nepotrebna ponavljanja. No, to nimalo ne umanjuje njegove pozitivne strane i golemi obol koji su razvijanju discipline upravne znanosti u Hrvatskoj dali njegovi autori na čelu s prof. dr. sc. Ivanom Koprićem, koji je, nakon smrti akademika

Eugena Pusića i umirovljenja nekoliko renomiranih profesora (Ivaniševića, Pavića, Ramljaka), stvorio respektabilnu mladu generaciju afirmiranih stručnjaka s ovog područja. Stoga sve čestitke autorima ovog djela sa željom da njegove dopune, koje su nagoviještene, budu što skorije.

Udžbenik, osim studentima, preporučujemo, naravno, svima onima koje problematika javne uprave zanima, napose javnim i državnim službenicima, političkim dužnosnicima, kao i širem krugu zainteresiranih stručnjaka iz srodnih disciplina kao što su politologija, sociologija i ekonomija.

Prof. dr. sc. Duško Lozina