

Vedran Đulabić*

agencijski model uprave (engl. *agency model of public administration, agencification*) znači ustrojstvo središnje državne uprave koje je pored klasičnih središnjih upravnih resora prožeto mrežom različitih izvršnih i regulacijskih agencija središnjih ministarstava. Temelji se na razlikovanju funkcije donošenja političko-interesnih odluka od političkih predstavničkih tijela građana i njihova operativnog provođenja koja je izražena na organizacijsko-institucionalnoj razini. Agencijski je model ustroja javne uprave dosta fleksibilan te dopušta prilagodbu postojećeg upravnog sustava promjenjivim potrebama i okolnostima (npr. agencije mogu ili ne moraju imati vlastitu pravnu osobnost, pojedino upravno tijelo može imati i nekoliko agencija u svojem sastavu, itd.). Temeljni su problemi tog modela oni u vezi s odgovornošću političkih funkcionara (resornih ministara) i javnih menadžera za rad pojedinih agencija u njihovu sastavu (poznata je afera Dereka Lewisa u Velikoj Britaniji 1995.), problem prenatrženosti menadžerskih i poduzetničkih vrijednosti nauštrb demokratskih, političkih i pravnih vrijednosti. Ovaj je model obilježio menadžerske upravne reforme 1990-ih, a posebno je dobro prihvaćen u pojedinim anglosaksonskim zemljama (Velika Britanija, Novi Zeland).

izvršne agencije (engl. *executive agencies, next-steps agencies*) javna su tijela ustrojena s ciljem provođenja specifičnih javnih politika pojedinog ministarstva, posebno karakteristična za britanski upravni sustav. One su u većini slučajeva organizacijski vezane za pojedino ministarstvo (departman) i smatraju se njegovim sastavnim dijelom. Zbog toga većina nema vlastite pravne osobnosti. No, budući da je riječ o vrlo fleksibilnom mo-

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

delu ustroja javne uprave, pojedine agencije mogu imati vlastitu pravnu osobnost ako je to potrebno u konkretnom slučaju. U pravilu, njihovim radom upravljaju javni menadžeri, nerijetko s radnim iskustvom u privatnom sektoru. Razlog njihova osnivanja nalazi se u shvaćanju da je potrebno odvojiti djelatnosti stručnog formuliranja od neposrednog izvršavanja javnih politika. Na taj se način ministre i ministarstva nastoji rasteretiti od bavljenja praktičnim problemima provedbe javnih politika, a ostale dijelove uprave od pretjeranog bavljenja problemima formulacije javnih politika i političkog odlučivanja. Iako slična tijela otprije nalazimo u pojedinim upravnim sustavima (Švedska, Njemačka), smatra se da su njihovoj prihvaćenosti u pojedinim zemljama zaslužne menadžerske ideje i reforme. Prva izvršna agencija novog tipa ustrojena je u Velikoj Britaniji 1988. pod nazivom *Inspektorat za vozila* (*Vehicle Inspectorate*).

javne (regulacijske) agencije (engl. *regulatory agencies, non departmental public bodies, quangos*), skupni naziv za različita javnopravna tijela relativno velikog stupnja samostalnosti, koja su istovremeno zadužena za regulaciju određenih područja, izvršavanje i provođenje javnih politika i rješavanje o pritužbama građana. Najpoznatiji primjeri takvih javnopravnih subjekata predstavljaju tzv. nezavisne regulacijske komisije u SAD ili nedepartmanska javna tijela u Velikoj Britaniji. Strukturalno su vezana izravno na predstavničko tijelo ili organe izvršne vlasti koji ih osnivaju, postavljaju i razrješuju njihovo rukovodeće osoblje, dodjeljuju potrebna sredstva za rad i odlučuju o drugim pitanjima važnima za njihovo djelovanje.

elektronička uprava (engl. *e-administration, e-government*), korištenje suvremenim sredstvima komunikacijske tehnologije u radu uprave i njezinu kontaktu s građanima. Svrha joj je dvostruka. Prvo, olakšati građanima pristup relevantnim informacijama javnog sektora i, drugo, omogućiti konkretno obavljanje neke javne službe uz pomoć elektroničkih komunikacijskih sredstava (Internet, elektronička pošta, itd.). Tako su npr. prijava poreza, podnošenje različitih zahtjeva, izdavanje potvrda i uvjerenja iz službenih javnih očevidnika, glasovanje elektroničkim putem, itd. neke od mogućnosti korištenja komunikacijskom tehnologijom u javnoj upravi. E.u. bitno olakšava rad javne uprave, građanima olakšava pristup javnim informacijama, ubrzava komunikaciju unutar same uprave i komunikaciju uprave s građanima, smanjuje gubitak vremena potrebnog za obavljanje službe. Također, e.u. smanjuje mogućnost negativnih pojava koje mogu uslijediti kao posljedica neposrednog kontakta građanina s javnim službenicima (npr. mito, korupcija, itd.) i općenito se smatra da više pridonosi načelu jednakosti i ravnopravnosti građana pred tijelima javne uprave.

javno-privatno partnerstvo (engl. *public-private partnership*) jest povezivanje nekoliko subjekata javnog i privatnog prava radi obavljanja određenog javnog posla. U tome svoj interes nalaze različiti subjekti (npr. središnje tijelo državne uprave, lokalna samoupravna jedinica, udruga građana, privatno poduzeće, itd.). Javno-privatna partnerstva vrlo su raširen oblik obavljanja javnih poslova u području socijalnih službi, kulture, zdravstvene zaštite, zaštite okoliša, lokalnog razvoja, itd. U pravilu, tijela državne uprave formuliraju specifične javne politike, osiguravaju potrebna financijska sredstva i porezne olakšice, dok je obavljanje službe prepušteno pojedinim subjektima civilnog društva ili profitnim, gospodarskim subjektima na temelju ugovornog odnosa. Državna tijela zadržavaju nadzor nad obavljanjem poslova i javno su odgovorna za njihovo izvršavanje. Ipak najčešće se koristi radi izgradnje velikih objekata javne namjene kao što su prometnice, bolnice, sportski objekti, itd. Takvi oblici suradnje dosta su rašireni u anglosaksonskim zemljama (SAD, Velika Britanija) prvenstveno zbog veličine teritorija i tradicionalno jače razvijenih institucija civilnog društva u zadovoljavanju javnih potreba. Zbog prodora menadžerskih ideja sve se više prakticiraju i u drugim zemljama. Među osnovnim nedostacima tog modela ističe se nejasna podjela rizika između javnih i privatnih partnera, veliki materijalni izdaci za realizaciju, itd. Javno-privatna partnerstva prilagodljivi su i fleksibilni modaliteti obavljanja javnih poslova u pluralističkom, demokratskom društvu gdje stroge granice razdvajanja privatnog i javnog sektora postaju fluidnije. Umjesto stalne organizacijske povezanosti oko određenih javnih politika, javno-privatna partnerstva stavljaju naglasak na vezivanje javnih i privatnih subjekata u specifičnim javnim projektima.

javni menadžeri (engl. *public managers*), posebna kategorija upravnog osoblja koja se nalazi na vodećim položajima u upravnom sustavu. Najčešće su na vodećim položajima izvršnih agencija i izvanministarskih javnih tijela, a njihovim dovođenjem u javnu upravu nastoji se potaknuti poduzetnički duh i ekonomske vrijednosti u državnoj upravi. Njihove se plaće, po uzoru na privatni sektor, vezuju za postignuće postavljenih ciljeva upravne organizacije kojoj su na čelu. Kao temeljni problem postavlja se problem odgovornosti i komuniciranja s politički postavljenim nadređenim ministrima što dovodi do zamagljivanja linija odgovornosti u upravnom sustavu.

javna politika (engl. *policy, public policy*), temeljni smjer, skup načela odnosno plan djelovanja u određenom području društvenog života. Temelj je za zakonsku regulativu koja bi trebala omogućiti ostvarivanje tako zacrtanog plana. U tom smislu govori se npr. o ekonomskoj politici, socijalnoj

politici, obrazovnoj politici, zdravstvenoj politici, politici zaštite okoliša itd. Javne politike idejno nastaju i oblikuju se u programima političkih stranaka, da bi se nakon njihova dolaska na vlast pretvorile u konkretne ciljeve upravnih organizacija. No, značajna uloga u njihovu oblikovanju pripada i samim upravnim organizacijama najviše razine. Naime, upravne su organizacije informiranije o stanju u pojedinom području, redovito prate to stanje te raspolažu većim brojem stručnog osoblja. To posebice dolazi do izražaja u zemljama u kojima ministarstva oblikuju javne politike, a niz ureda ili agencija osigurava njihovo provođenje (npr. izvršne agencije u Velikoj Britaniji). Razlikuju se aktivne i reaktivne javne politike. Prve imaju cilj preventivno ili proaktivno djelovanje u nekom području javnog života odnosno sprječavanje nastajanja neželjenih posljedica, dok se potonje stvaraju kao odgovor i reakcija na već postojeći društveni problem (Mayntz, Scharpf). Pred moderne upravno-političke sustave stavlja se zahtjev za oblikovanjem i provedbom aktivnih javnih politika.

proces javne politike (engl. *policy process*) jest skup različitih stadija odnosno faza kroz koje prolaze pojedine javne politike. Temeljne su faze: (1) *inicijacija* – pojedini društveni problem dolazi na dnevni red relevantnih političkih skupina, tj. prepoznaje se kao aktualan i važan javni problem koji zahtijeva poduzimanje javne akcije za njegovo rješavanje, (2) *formulacija* – priprema se nacrt i glavna obilježja javne politike koja bi trebala pružiti odgovore i rješenja detektiranog problema, (3) *implementacija* – središnja faza u kojoj se pojedina javna politika nastoji provesti u djelo nizom koordiniranih aktivnosti i mjera, (4) *evaluacija* – niz aktivnosti radi ocjene uspjeha i učinaka neke javne politike i (5) *odluka* – završni stadij koji treba pomoći zaokruživanju cjelokupnog procesa dajući odgovore na pitanja o sudbini neke javne politike (eventualna modifikacija, nastavak ili prekid). Svaka od tih faza sadržava niz specifičnih koraka i sama može biti dodatno podijeljena na pojedine stadije. Iako se takav stadijski/fazni pristup javnim politikama ponekad kritizira zbog nemogućnosti jasnog određivanja završetka jedne i početka sljedeće faze, još se uvijek smatra dominantnim instrumentom analize javnih politika.

regionalna politika (engl. *regional policy, cohesion policy*), posebna javna politika usmjerena smanjenju razvojnih razlika između bogatijih i siromašnijih dijelova neke zemlje ili skupine zemalja (npr. u Europskoj uniji). Isprva su prioriteti financiranja bili izgradnja komunalne, gospodarske i druge fizičke infrastrukture, da bi se postupno naglasak sve više stavljao na razvoj poduzetničkih aktivnosti, nove i inovativne tehnologije te razvoj

ljudskih potencijala i opće unapređenje razvoja kroz obrazovanje, stručno usavršavanje, prekvalifikaciju radne snage, zaštitu okoliša, strateško planiranje razvoja te zaštitu autohtonih obilježja određenog područja. Proces europskog integriranja daje poseban razvojni zamašnjak regionalnoj politici afirmirajući je kao jedan od stožernih dijelova sveukupne javne politike EU. U suvremeno doba, a naročito nakon velike reforme iz 1988., regionalna politika počinje apsorbirati sve veći dio proračunskih sredstava EU, tako da se danas kroz tu politiku distribuira više od jedne trećine sveukupnih proračunskih sredstava Unije. Također, kao posljedica pridruživanja tranzicijskih zemalja EU, regionalna politika zauzima sve značajnije mjesto pri koncipiranju razvoja tih zemalja. Osnovna su načela na kojima se još od reforme iz 1988. temelji njezino vođenje koncentracija, partnerstvo, programiranje, dodanost te učinkovitost (praćenje i vrednovanje). Temeljni instrumenti regionalne politike su strukturni fondovi (Fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond) i Kohezijski fond. Regionalna politika Europske unije provodi se na razini statističkih regija II. razine (tzv. NUTS II). Usprkos dugoj povijesti ulaganja u regionalni razvoj na europskoj razini, razlike između najbogatijih i najsiromašnijih dijelova još uvijek su velik izazov.

POSDCORB, akronim formiran u prvoj polovini 20. st. u SAD kako bi označio temeljne dužnosti rukovoditelja u nekoj organizaciji. Sastavljen je od početnih slova temeljnih dužnosti: P (engl. *planning*, planiranje) – određivanje zadataka organizacije i temeljnih metoda kojima bi se zadatak trebao ostvariti, O (engl. *organizing*, organiziranje) – uspostavljanje organizacijske strukture i uspostavljanje jasnih hijerarhijskih kanala u organizaciji, S (engl. *staffing*, kadrovanje, briga o osoblju) – vođenje politike osoblja – popunjavanje organizacije osobljem i njegovo dodatno osposobljavanje te održavanje povoljnih radnih uvjeta, D (engl. *directing*, usmjerivanje) – donošenje ključnih odluka za daljnje obavljanje organizacijske djelatnosti i vođenje organizacije, CO (engl. *coordinating*, koordinacija) – povezivanje različitih dijelova organizacijskog zadatka i osoblja u organizaciji, R (engl. *reporting*, izvještavanje) – podnošenje izvještaja o radu organizacije nadređenim tijelima i vođenje evidencije o vlastitoj djelatnosti kao i o onoj neposredno podređenih u organizaciji, B (engl. *budgeting*, budžetiranje) – obuhvaća poslove vezane za uspostavu dostatne financijske konstrukcije za obavljanje poslova organizacije. Kratica je inspirirana menadžerskim idejama na kojima se temeljilo početno usmjerenje proučavanja javne uprave na američkom kontinentu. Njezin je autor Luther Gulick, koji ju je formulirao u knjizi *Papers on the Science of Administration* (1937.).

raspon kontakta jedno je od temeljnih klasičnih načela organizacijskog upravljanja. Odgovara na pitanje s koliko podređenih u organizaciji rukovoditelj može ostvariti potrebnu mjeru radnog kontakta. Pritom, potrebno je voditi računa o linijama komunikacije rukovoditelja sa svakim podređenim, ali i o linijama komunikacije podređenih međusobno. Zbog toga povećanje organizacijske jedinice za samo jedan red veličine dovodi do mnogostrukog povećanja linija komunikacije. Broj podređenih s kojima jedan nadređeni može djelotvorno radno kontaktirati ovisi o mnoštvu faktora specifičnih za svaku organizaciju (opseg, sadržaj i složenost poslova, organizacijska i radna disciplina, itd.). Raspon kontakta ovisi o specifičnosti svake pojedine organizacije, pa se njegovo određivanje postavlja kao nov zadatak u svakom procesu organiziranja. Raspon kontakta dovodi se u neposredan, obrnuto proporcionalan odnos s rasponom vertikalne veze. U klasičnoj organizacijskoj teoriji (posebno Luther Gulick) problem se formulirao kao raspon nadzora (*span of control*), odnosno kao pitanje koliko podređenih može djelotvorno nadzirati jedan rukovoditelj. Za modernije formuliranje problema u nas zaslužan je Eugen Pusić (udžbenik *Nauka o upravi*).

raspon vertikalne veze označuje ograničenost broja hijerarhijskih razina organizacijske strukture s obzirom na mogućnost komunikacije između vrha i dna hijerarhije bez preskakanja razina (načelo redovitog puta). Kad pojedina organizacija postane prevelika za učinkovitu radnu komunikaciju nadređenog s podređenima (što proizlazi iz težnje za što manjim rasponom kontakta), pojavljuje se sklonost dijeljenju odnosno diferencijaciji organizacije, stvaranju novih radnih jedinica i uvođenju novog stupnja u organizacijsku strukturu koji će, između ostalog, imati zadatak koordinacije novih radnih jedinica. To dovodi do povećavanja broja stupnjeva organizacijske strukture te dodatno produžuje linije komuniciranja između razina. Preveliko povećavanje broja stupnjeva i potreba formaliziranog komuniciranja stvara prepreke za učinkovito djelovanje, a to opet dovodi do smanjenja organizacijske učinkovitosti. Zbog njihove međuovisnosti, potrebna je ravnoteža raspona kontakta i raspona vertikalne veze. Promišljanje o vertikalnoj dimenziji organizacije pojavilo se kao svojevrsna kritika klasičnog formuliranja raspona nadzora, prvenstveno u djelu Herberta Simona *The Proverbs of Administration* (1946.).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (engl. *European Charter of Local Self-Government*, franc. *Charte européenne de l'autonomie locale*), dokument koji nastoji dovesti do ujednačivanja (harmonizacije) sustava lokalne samouprave u zemljama potpisnicama. Potpisale su države članice Vijeća

Europe u Strasbourgu 15. listopada 1985. u izvornoj verziji na engleskom i francuskom jeziku. Među glavnim načelima uređenja lokalne samouprave u Povelji su načelo političke decentralizacije (čl. 3/1.) i načelo supsidijarnosti (čl. 4/3.) prema kojemu obavljanje javnih poslova treba organizirati tako da ovlasti pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Shodno tome, pri uređenju djelokruga lokalne samouprave Povelja zastupa načelo opće klauzule (čl. 4/2.). Ona uređuje i zaštitu područja lokalnih jedinica propisivanjem obveze traženja mišljenja lokalnog stanovništva, ako je moguće putem referendumu (čl. 5.), pravo lokalnih jedinica da samostalno uređuju svoje unutarnje ustrojstvo radi njegove prilagodbe svojim potrebama (čl. 6.), položaj lokalnih službenika i uvjete obnašanja dužnosti izabranih lokalnih predstavnika (čl. 6/2. i čl. 7.), upravni nadzor akata lokalnih jedinica (čl. 8.), financijske izvore lokalnih jedinica prvenstveno u obliku vlastitih prihoda kojima samostalno raspolažu (čl. 9.), pravo udruživanja lokalnih jedinica (čl. 10.) te pravo sudske zaštite jedinica lokalne samouprave (čl. 11.). Republika Hrvatska ratificirala je minimalni broj odredaba Povelje 1997., a preostale odredbe 2008.

povelje javnih službi (engl. *public service charters*), dokumenti koji građanima jamče i preciziraju izvjesna prava u odnosu prema upravnim organizacijama. U njima su naznačeni temeljni ciljevi upravnih organizacija i postavljena načela kojima se te organizacije rukovode u obavljanju neke javne službe. U slučaju da organizacije prekrše ta načela (npr. ne obave neku javnu službu o određenom vremenu ili je ne obave na zadovoljavajućoj razini kvalitete), povelje mogu sadržavati odredbe kojima određuju novčane naknade za neispunjenje njihovih obveza. One, nadalje, nastoje poboljšati obavljanje javnih službi na način da načela po kojima se upravne organizacije ravnaju čine dostupnima građanima. Također, nastoje utvrditi sredstva mjerenja kvalitete javnih službi te tako javnu upravu učiniti odazivnijom potrebama građana. Nastanak takvih povelja povezan je sa shvaćanjem građana kao korisnika, kupaca odnosno potrošača javnih službi, a razvile su se prvenstveno zbog prodora načela tržišnog gospodarstva u javnu upravu. Primjere takvih dokumenata nalazimo u zemljama u kojima je javna uprava uvelike prožeta menadžerskim načelima. Najpoznatiji je primjer *Povelja građanina* (engl. *Citizen's Charter*) koja je u Velikoj Britaniji 1991. rezultirala donošenjem mnogobrojnih povelja za različita područja djelovanja javne uprave (npr. Povelja pacijenta, Povelja putnika, Povelja poreznog obveznika, Povelja studenta, itd.).