

---

# Uprava kao odraz političke vlasti – hrvatsko i usporedno iskustvo

Mirko Klarić, Split

UDK: 35.07 (497.5)  
Pregledni znanstveni rad

## Sažetak

*Predmet ovog rada je analiza uloge koju državna uprava ima u procesu donošenja i izvršenja političkih odluka. U tom smislu analizira se postojeće ustrojstvo državne uprave u Republici Hrvatskoj. Daje se komparativni prikaz ustrojstva državne uprave nekih velikih europskih zemalja, te analizira da li i na koji način ustrojstvo državne uprave u drugim europskim zemljama utječe na ustrojstvo državne uprave u Republici Hrvatskoj.*

## 1. UVODNA RAZMATRANJA

Uprava svake zemlje odraz je aktualne političke vlasti. U tom smislu, u suvremenoj se upravnoj teoriji uvijek ističe postojanje tehničke i interesne dimenzije u funkcioniranju upravnih organizacija. Interesna dimenzija treba dati odgovor na pitanje u čijem je interesu obavljanje određene društvene djelatnosti od strane uprave, dok tehnička dimenzija treba odgovoriti na pitanje na koji način se određena društvena djelatnost treba obaviti. Dakle, tehnička dimenzija govori o pravilima struke i proceduri koje se potrebno držati prilikom obavljanja određene društvene djelatnosti. Interesna dimenzija pak govori o tome koje je ciljeve kao prioritete postavila svakodobna politička vlast. To je jedan od razloga zbog kojih

se popis društvenih djelatnosti za čije obavljanje postoji opći interes, mijenja kako se mijenjaju političke prilike.<sup>1</sup>

Odnos između neke političke vlasti i njezine uprave je višedimenzionalan. On se očituje u tome da politička vlast sama ne provodi svoje političke odluke, nego joj je uprava temeljni instrument za njihovu provedbu. Uprava sudjeluje u pripremi političkih odluka, putem izrade različitih prijedloga, propisa, planova, dokumenata i sl. Uprava provodi nadzor nad primjenom političkih odluka, te dobiva povratne informacije o učincima tih odluka.<sup>2</sup> Upravo zbog toga uprava raspoložive informacijama, tehničkim sredstvima i vještinama, koje joj daju mogućnost snažnog utjecaja na političku vlast. Razmotrimo li osobine klasične upravne organizacije i službenika koji u njoj rade, a koje je već uočio M. Weber, možemo sa sigurnošću zaključiti kako je i danas klasičan upravni aparat nezamjenjiv za provođenje odluka političke vlasti.

U literaturi se navodi tradicionalna podjela uprave kao instrumenta političke vlasti i diferencijacija uprave kao službe.<sup>3</sup> Podjela se radi s obzirom na to je li riječ o upravnim tijelima, u kojima je koncentriran monopol fizičke prisile, kojim se osigurava provedba odluka političke vlasti, ili pak o tijelima kod

---

<sup>1</sup> Drugi razlozi koji dovode do promjene popisa djelatnosti koje se obavljaju u javnom interesu su društveni i gospodarski razvoj, koji zahtijeva kontinuirano obavljanje pojedinih djelatnosti, kao nužan uvjet za normalno svakodnevno funkcioniranje društva.

<sup>2</sup> Ovaj utjecaj koji uprava ostvaruje u odnosu na političku vlast Pusić naziva refleksnim utjecajem. On navodi kako se uvijek može očekivati da će pripadnici gornjeg sloja upravnog sustava težiti sudjelovanju u političkom odlučivanju, da će politički odlučujuća skupina nastojati u vodeći sloj upravnog osoblja uključiti svoje članove kako bi osigurala provođenje svojih političkih odluka, te napominje kako između političkih odlučujućih tijela i upravnog sustava postoji prijelazno mješovito područje, u kojem se donose odluke koje imaju politički karakter, te izvršavaju odluke širih političkih foruma. Usp. Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 124-125.

<sup>3</sup> Ramljak, M.: *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1982., str. 51-52. Ramljak citira Pusića koji navodi kako je već i Lenjin upozorio na razliku između uprave kao instrumenta vlasti (birokratski stroj) i uprave kao javne službe ("tehnički aparat" javnih služba).

kjih je težište na obavljanju poslova, za koje se u određenom društvu drži da predstavljaju poslove od javnog interesa. Ta je dihotomija već tradicionalno prisutna u upravnoj literaturi, te se spominje pod različitim nazivima. Ramljak navodi kako se najčešće rabe nazivi “autoritativni i neautoritativni poslovi”, odnosno “autoritativna i neautoritativna uprava”. Pod poslovima vlasti misli se na poslove koji proizlaze iz logike osvajanja, održavanja i učvršćenja teritorijalne vlasti, a pod poslovima službe na poslove kojima se zadovoljavaju određene potrebe građana.<sup>4</sup>

Diferencijacija uprave kao vlasti nastaje rano, zbog niskog stupnja razvoja proizvodnih snaga, koji je osiguravao oskudne društvene viškove zajednice. Oni su, zbog svoje oskudnosti, dosta dugo bili trošeni isključivo na poslove vlasti, a diferencijacija upravnih poslova započinje i relativno dugo se odvija u krugu poslova vezanih za funkciju vlasti.<sup>5</sup>

Nositelji vlasti bili su i nositelji poslova održavanja podanika u položaju iz kojeg proizlazi obveza davanja viška rada, odnosno proizvoda. Može se reći kako su upravni poslovi u kojima je sadržan neki oblik prisile nad podanicima nastali rano, te predstavljaju osnovu na temelju koje su se poslije razvili klasični resori državne uprave.<sup>6</sup>

Weber drži da kvantitativni razvitak upravnih zadataka naročito dovodi do birokratizacije i rasta uprave. Vezano za

---

<sup>4</sup> Usp. *Isto*.

<sup>5</sup> Ramljak se ovdje referira na rad F. Engelsa: *Porijeklo porodice, privatnog vlasništva i države*, koje je izašlo u izdanju nakladničke kuće Naprijed, Zagreb, 1973. godine.

<sup>6</sup> Usp. Weber, M.: *Privreda i društvo*, Prosvjeta, Beograd, 1976., str. 71-72. Weber ukazuje kako su stvaranje stajaće vojske te sve veća potreba društva za očuvanjem stabilnosti na svim područjima utjecali na proces birokratizacije i stvaranje uprave kao instrumenta vlasti. Za Webera je razvoj “birokracije”, odnosno birokratske organizacije rezultat “praktične nadmoći”, za razliku od organizacija koje se temelje na karizmatikom i tradicionalnom legitimitetu. Ta nadmoć proizlazi iz kombinacije specijaliziranih vještina, podređenih ciljevima organizacije. Ona potječe iz isključenja osobnih emocija i interesa, koji bi mogli nauditi postizanju tih ciljeva, te predstavlja rezultat niza racionalnih pravila koja su izričito zamišljena za promicanje ciljeva organizacije. Usp. Haralambos, M.: *Uvod u sociologiju*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 1994., str. 276.

sferu politike, i država i masovna partija predstavljaju pogodno tlo za birokratizaciju. S druge pak strane, Weber navodi primjere velikih država koje se nisu temeljile na velikom birokratskom upravnom aparatu, kao što su Rimsko Carstvo ili pak Britanski Imperij, koji su u razdoblju svoje najveće ekspanzije samo malim dijelom počivali na birokratskoj osnovi.<sup>7</sup> Ipak, moderna je država sve više upućena na svoju birokratsku osnovu, i bez nje nije u stanju poduzeti bilo kakvu ozbiljniju akciju. Weber navodi primjer Sjedinjenih Američkih Država, koje su se transformirale iz jedne nebirokratske države u državu s birokratskom strukturom, zbog sve intenzivnijih kontakata s inozemstvom i potrebe za jedinstvom u zemlji.<sup>8</sup>

Neovisno o tome radi li se o upravnim tijelima u kojima je koncentriran monopol fizičke prisile ili pak o tijelima koja se bave poslovima koji zadovoljavaju opće potrebe građana, za sva se upravna tijela koja funkcioniraju kao sastavni dio državne uprave, može primijetiti da funkcioniraju prema modelu kojeg je Weber nazvao "monokratsko birokratska organizacija", a za koji je karakterističan visok stupanj hijerarhičnosti, koji se očituje u međuodnosu nadređenosti i podređenosti, koji ima impersonalni karakter, te formalizirana podjela dužnosti, nadležnosti i ovlasti, koja se veže za pojedine organizacijske jedinice i naposljetku za pojedina radna mjesta.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Usp. Weber, M., *nav. djelo*, str. 70.

<sup>8</sup> Weberova predviđanja o porastu birokracije u SAD-u su se obistinila. Savezna uprava SAD-a povećala se sa 100.000 zaposlenih 1900. godine na 3.100.000 zaposlenih 1990. godine. Usp. Blažević, R.: *Politički poretci i legitimitet*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1995., str. 51.

<sup>9</sup> Gunnar Folke Schuppert razlikuje nekoliko tipova suvremene države i, sukladno tome, nekoliko različitih tipova uprave. Tako razlikuje *suverenu državu*, u kojoj organizacija uprave ima instrumentalni karakter, koji se očituje kroz model ministerijalne uprave, koju karakterizira hijerarhija utjecaja, odgovornosti i kontrole, *institucionalnu državu* u kojoj se institucije pojavljuju kao mjesta kulture, postojanosti i identiteta, a uprava predstavlja jednu od institucija koja je odraz tih vrijednosti, *supermarket državu*, u kojoj se kao standardni organizacijski model uprave pojavljuju javna poduzeća, jer država na sebe preuzima ulogu pružatelja čitavog niza dobara i usluga na tržištu, te *korporativističku i pregovaračku državu*, u kojoj se odluke donose kao rezultat pregovora i dogovora različitih skupina u društvu, poslodavaca, sindikata, Crkve, nevladinih udruga i dr., u kojoj uprava predstavlja posrednika između

Kao primjer za to može se uzeti hrvatska središnja državna uprava, ali i uprave nekih europskih država. Kod usporedbe različitih zemalja mogu se vidjeti sličnosti, ali i razlike u ustrojstvu njihovih državnih uprava. Predmet ovog rada bit će analiza hrvatskog ustrojstva državne uprave, prikaz ustrojstva državne uprave nekih velikih europskih država, te će se kroz njihovu usporedbu ponuditi odgovor na pitanje jesu li se i na koji način sustavi državne uprave u drugim europskim zemljama odrazili na ustrojstvo državne uprave u Hrvatskoj.

## 2. USTROJSTVO DRŽAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ

### 2.1. Politički odlučujuća skupina u Republici Hrvatskoj

Prema Zakonu o Vladi Republike Hrvatske<sup>10</sup> Vlada Republike Hrvatske obavlja izvršnu vlast u skladu s Ustavom i zakonima. Vladu čine predsjednik, potpredsjednik i ministri. Ministri u pravilu upravljaju ministarstvima. Predsjednik i članovi Vlade stupaju na dužnost kad im iskaže povjerenje većina zastupnika u Hrvatskom saboru. Tijekom trajanja mandata Vlade predsjednik Vlade će novog člana Vlade predstaviti na prvoj idućoj sjednici Hrvatskoga sabora i zatražiti glasovanje o povjerenju tom članu. Predsjednik Vlade podnosi ostavku Hrvatskom saboru, a članovi Vlade predsjedniku Vlade. Vlada ili od nje ovlašteno tijelo upravlja, raspolaze i koristi se imovinom Republike Hrvatske, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Iz ovog se može zaključiti da Vlada RH predstavlja politički odlučujuću skupinu, zajedno sa Saborom, u kojem se donose temeljne političke odluke. Te se odluke dalje konkretiziraju i razrađuju na Vladi, te se priprema njihova primjena korištenjem državne uprave kao osnovnog instrumenta za provedbu tih odluka.

---

proklamiranih očekivanja te realnih mogućnosti i ograničenja u društvu. O tome više u Folke Schuppert, G., *Verwaltungswissenschaft*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000.

<sup>10</sup> *Narodne novine*, br. 101/1998., 15/2000., 117/2001. i 199/2003.

## 2.2. Tijela državne uprave u Republici Hrvatskoj

Prema Zakonu o sustavu državne uprave<sup>11</sup> tijela državne uprave su ministarstva, središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama.<sup>12</sup>

Ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije središnja su tijela državne uprave, a uredi državne uprave su prvostupanjnska tijela državne uprave u županijama.

Ministri, državni tajnici, njihovi zamjenici i pomoćnici, ravnatelji državnih upravnih organizacija, te njihovi zamjenici i pomoćnici dužnosnici su Republike Hrvatske. Oni ne smiju istodobno obnašati dužnost u tijelima zakonodavne vlasti, sudbene vlasti niti biti članovi predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, oni mogu staviti u mirovanje dužnost u zakonodavnoj vlasti, sudbenoj vlasti ili predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja je nespojiva s dužnošću na koju su imenovani, odnosno izabrani i po prestanku dužnosti u tijelima državne uprave, na vlastiti zahtjev, nastaviti obnašati dužnost u vlasti ili predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

---

<sup>11</sup> *Narodne novine*, br. 75/93., 92/96., 48/99., 15/00., 59/01. i 199/03.

<sup>12</sup> Ovdje valja istaknuti kako su tijela državne uprave po svojoj prirodi upravne organizacije koje se ustrojavaju za obavljanje upravnih poslova iz svog djelokruga. U ranijoj verziji Zakona o sustavu državne uprave nije bilo predviđeno postojanje središnjih državnih ureda, kao tijela državne uprave. Kasnijim izmjenama zakona dolazi do uvođenja ovoga novog tijela državne uprave, koji se na žalost nije pokazao dobrim u praksi. Ovakva ocjena tog oblika tijela državne uprave proizlazi iz toga da su se pojedini upravni resori izdvajali kao upravne organizacije iz pojedinih ministarstava, jer se smatralo da će se njihovim izdvajanjem i preoblikovanjem u središnje državne urede za upravu osigurati veća briga i pozornost Vlade za obavljanje poslova iz njihova djelokruga. Time se željelo utjecati na smanjenje broja ministarstava i povećanje ukupne učinkovitosti Vlade. Međutim, to se nije dogodilo, što je i logično, jer su državni tajnici, koji su na čelu središnjih državnih ureda za upravu, po svojoj funkciji niže pozicionirani od ministara koji su na čelu ministarstava, ne sudjeluju u svakodnevnom radu Vlade, nego po pozivu, i time im se smanjuje operativnost u radu, kao i pozornost Vlade prema problematici koja se nalazi u njihovom djelokrugu.

### 2.3. Poslovi državne uprave u Republici Hrvatskoj

Poslovi državne uprave, sukladno zakonskim odredbama, su neposredna provedba zakonâ i drugih propisa, donošenje provedbenih propisa, provedba upravnog nadzora, provedba inspeksijskog nadzora te drugi stručni i upravni poslovi.

#### 2.3.1. Neposredna provedba zakona

U neposrednu provedbu zakona i drugih propisa ubraja se neposredna primjena zakona i drugih propisa, rješavanje u upravnim stvarima, vođenje propisanih očevidnika, izdavanje uvjerenja i drugih potvrda, te obavljanje i drugih upravnih i stručnih poslova od strane tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti.

#### 2.3.2. Donošenje provedbenih propisa

U donošenje provedbenih propisa ubraja se ovlast ministara, državnih tajnika središnjih državnih ureda i ravnatelja državnih upravnih organizacija da donose pravilnike, naredbe i naputke za provedbu zakona i drugih propisa, kada su za to izrijekom ovlašteni, u granicama ovlasti koje su im povjerene.<sup>13</sup>

#### 2.3.3. Provedba upravnog nadzora

Provedba upravnog nadzora obuhvaća aktivnost tijela državne uprave kojom nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave.

---

<sup>13</sup> U Zakonu o sustavu državne uprave navodi se kako se pravilnikom potanje razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene, naredbom naređuje ili zabranjuje određeno postupanje, a naputkom propisuje način rada u tijelima državne uprave, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Pravilnici, naredbe i naputci objavljuju se u *Narodnim novinama*, a stupaju na snagu najranije osmoga dana od dana objave, ako tim propisima nije iznimno određeno da zbog osobito važnih razloga stupaju na snagu danom objave.

Tijela državne uprave u obavljanju upravnog nadzora posebnu pozornost posvećuju zakonitosti rada i postupanja, rješavanju u upravnim stvarima, djelotvornosti, ekonomičnosti i svrhovitosti rada u obavljanju poslova državne uprave, svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva i osposobljenosti službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te odnosu službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama.

U granicama svojega djelokruga ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije nadziru rad tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave. U skladu sa svojim ovlastima uredi državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave nadziru rad tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave na području županije.<sup>14</sup>

Nadležno ministarstvo, središnji državni ured, odnosno državna upravna organizacija može u obavljanju poslova državne uprave koji su povjereni tijelima županije, grada, odnosno općine davati županu, gradonačelniku, odnosno načelniku naredbe u skladu sa zakonom. Pojedinačnom naredbom ne može se određivati način rješavanja određene, pojedinačne upravne stvari.

---

<sup>14</sup> Ovdje je potrebno napomenuti kako ovlasti nadzora rada, koje na raspolaganju imaju tijela državne uprave, nisu neograničene, nego ovise o tome o kojem se upravnom resoru radi, te kako je uređeno konkretno upravno područje u kojem se nadzor provodi. Zakonodavac kod definiranja ove ovlasti izričito navodi sintagmu "u granicama svoje ovlasti", jer se njihov sadržaj razlikuje, pa se kod njezine provedbe mora voditi računa i o primjeni propisa koji djeluju kao *lex specialis* u odnosu na odredbe Zakona o sustavu državne uprave.



## 2.4. Ustrojstvo tijela državne uprave

### 2.4.1. Ministarstva

Ministarstva se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u jednom upravnom području ili nekoliko njih. U ministarstvima koja su ustrojena za nekoliko upravnih područja u pravilu se ustrojavaju upravne organizacije u sastavu ministarstva. Upravne organizacije u sastavu ministarstva su uprave, zavodi i ravnateljstva. Ministarstva obavljaju upravne i druge stručne poslove iz svojeg djelokruga. Ti poslovi obuhvaćaju neposrednu primjenu zakona i drugih propisa, osiguravanje provedbe zakona i drugih propisa, pripremanje nacрта prijedloga zakona i prijedloga drugih propisa, rješavanje u upravnim stvarima u prvom stupnju kad su na to zakonom izrijekom ovlašteni te u drugom stupnju, ako zakonom nije što drugo određeno, provođenje upravnog, odnosno inspekcijskog nadzora, vođenje propisanih očevidnika, praćenje stanja u svom djelokrugu, te predlaganje nadležnim državnim tijelima poduzimanje odgovarajućih mjera, izrada stručnih podloga za postupak odlučivanja u državnim tijelima, osiguravanje suradnje stručnih i znanstvenih ustanova te predlaganje nadležnim državnim tijelima ustrojavanje određenih službi i stručnih ustanova.

Upravne organizacije u sastavu ministarstava osnivaju se u pravilu kao: *uprave*, kad se ustrojavaju za upravno područje iz djelokruga ministarstva, u kojem se obavljaju pretežito upravni poslovi, s određenim stupnjem samostalnosti u radu, *zavodi*, kad se ustrojavaju za upravno područje iz djelokruga ministarstva, u kojem se obavljaju pretežito stručno-analitički poslovi koji zahtijevaju posebne načine rada unutar ministarstva. Zavodima se iznimno mogu povjeriti i određeni upravni poslovi, ako to zahtijeva povezanost stručnih i upravnih poslova, *ravnateljstva*, kad se ustrojavaju za upravno područje iz djelokruga ministarstva, u kojem se obavljaju određeni gospodarski i s njima vezani upravni poslovi, kad obavljanje tih poslova zahtijeva posebno ustrojenu službu, samostalnost djelovanja i posebne načine rada unutar ministarstva. Radom upravnih organizacija ustrojenih u sastavu ministarstva

upravlja pomoćnik ministra, odnosno ravnatelj s položajem pomoćnika ministra.

#### 2.4.2. Druge upravne organizacije na razini središnje državne uprave

Središnji državni uredi ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u jednom upravnom području ili nekoliko njih koja su od posebnog značaja za učinkovitiji rad Vlade. Središnjim državnim uredima upravljaju državni tajnici.

Državne upravne organizacije ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u jednom upravnom području ili nekoliko njih. Državne upravne organizacije osnivaju se u pravilu kao državne uprave, zavodi i ravnateljstva. Državne upravne organizacije obavljaju upravne, stručne i druge poslove iz svojeg djelokruga. Posebice proučavaju i istražuju određena pitanja koja zahtijevaju primjenu posebnih načina rada, a koje je nužno obavljati u okviru državne uprave, vode propisane očevidnike, rješavaju u upravnim stvarima kad su na to izrijekom zakonom ovlašteni, provode upravni, odnosno inspekcijski nadzor, pripremaju nacрте zakona i prijedloge drugih propisa, pripremaju stručne podloge za postupak odlučivanja u državnim tijelima, ostvaruju suradnju s tijelima državne uprave, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugim pravnim osobama, ostvaruju međunarodnu suradnju, prikupljaju, sređuju i razlučuju podatke od interesa za djelatnost za koju su ustrojени, a obavljaju i druge poslove utvrđene zakonom i drugim propisima.

#### 2.4.3. Upravne organizacije na regionalnoj razini

Za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja na području jedinice područne (regionalne) samouprave ustrojava se ured državne uprave.<sup>15</sup> Ured državne

<sup>15</sup> Zanimljivo je napomenuti da su prema prijašnjem modelu organizacije uprave postojali županijski uredi koji su istovremeno obavljali i poslove državne uprave i lokalne samouprave, dok je na njihovu čelu bio župan, koji je istodobno bio čelnik državne uprave na lokalnoj razini, a ujedno

uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave obavlja upravne i druge stručne poslove u upravnim područjima za koja je ustrojen. Ured neposredno provodi zakone i druge propise i osigurava njihovu provedbu, rješava u upravnim stvarima u prvom stupnju, ako to posebnim zakonom nije stavljeno u nadležnost središnjim tijelima državne uprave ili pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te povjereno tijelima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, provodi upravni, odnosno inspekcijski nadzor, prati stanje u svom djelokrugu, te središnjim tijelima državne uprave predlaže mjere za unaprjeđenje stanja u pojedinim upravnim područjima.

Za obavljanje određenih poslova državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave mogu se osnovati ispostave u gradovima i općinama koje odredi Vlada na prijedlog predstojnika ureda državne uprave. Ispostavom upravlja voditelj ispostave koji je za svoj rad i rad u ispostavi odgovoran predstojniku ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave.<sup>16</sup>

---

i čelnik lokalne samouprave na razini županije. Taj je hibridni model napušten početkom 2001. godine.

<sup>16</sup> Unutarnje ustrojstvo i uredsko poslovanje tijela državne uprave uređuju se uredbom Vlade. Uredbom Vlade određuju se unutarnje ustrojstvo, nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica tijela državne uprave i njihov djelokrug, način upravljanja tim jedinicama, okvirni broj potrebnih državnih službenika i namještenika za obavljanje poslova iz nadležnosti tih jedinica, način planiranja poslova, radno vrijeme, održavanje uredovnih dana, kao i druga pitanja od osobitog značenja za rad tijela državne uprave. Na temelju uredbe o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave, pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuje se broj potrebnih državnih službenika i namještenika s naznakom njihovih osnovnih poslova i zadaća te stručnih uvjeta potrebnih za njihovo obavljanje, njihove ovlasti i odgovornosti te druga pitanja od značenja za rad tijela državne uprave koja nisu uređena uredbom Vlade. Pravilnik o unutarnjem redu donose: a) za ministarstvo ministar, b) za državne upravne organizacije ravnatelj, c) za ured državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave predstojnik.

### 3. PRIMJERI ORGANIZACIJE UPRAVE U DRUGIM EUROPSKIM DRŽAVAMA

#### 3.1. Njemačka

U suvremenoj njemačkoj upravnoj teoriji pravi se razlika između tzv. uprave moderne, koja se razlikuje od tzv. uprave predmoderne i uprave postmoderne. U tom smislu, analizirajući tzv. upravu moderne, posebno pod tim pojmom razmatra se pojam tzv. "birokratske uprave", koja se sa svim svojim obilježjima razvila u razdoblju moderne. Analiza birokratske uprave ukazuje na njezinu formalnu organizacijsku strukturu, izraženi hijerarhijski odnos unutar organizacije, uvođenje načela impersonalnosti u odnosu prema nadređenima i podređenima, kao i jačanje načela jednakosti građana u obavljanju svakodnevnih upravnih poslova i pružanju javnih usluga. Kao daljnje obilježje koje taj oblik organizacije čini posebnim, navodi se formalizacija procesa djelovanja u obavljanju upravnih poslova. Nastanak ovog oblika uprave veže se uz nastanak i razvoj suvremenih političkih sustava, kojima ona predstavlja temeljni instrument za provođenje političkih odluka, kao i ostvarivanje ciljeva proklamiranih u njihovim aktima.<sup>17</sup>

U njemačkoj upravnoj teoriji postoji razlikovanje dva osnovna tipa suvremene uprave: tzv. angloamerički model uprave,<sup>18</sup> koji je karakterističan za zemlje anglo-američke

---

<sup>17</sup> Daljnji razvoj birokratske uprave upućuje na njezin razvoj u dva pravca. Prvi pravac je razvoj suvremene uprave u nacionalnim okvirima i njezina uloga kao temeljnog instrumenta za provedbu političkih odluka u suvremenom društvu. Drugi pravac je tendencija k uspostavi subnacionalnih i transnacionalnih oblika javnog upravljanja, koji nastaju na podlozi klasičnog modela birokratske uprave. Subnacionalni oblici preuzimaju organizacijske oblike državne uprave za obavljanje poslova od regionalnog značenja, dok se transnacionalni oblici koriste organizacijskim oblicima i metodama rada državne uprave za obavljanje poslova u različitim međunarodnim institucijama i organizacijama. O navedenom razvoju više u: König, K.: *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*, Duncker&Humblot, Berlin, 2008., str. 105-120.

<sup>18</sup> Usp. Siedentopf, H.: *Die Internationalität der öffentlichen Verwaltung*, u: König, K., *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 2. Aufl., Baden – Baden,

upravne tradicije, i kontinentalno-europski model uprave, u kojem posebno dolazi do izražaja francusko ustrojstvo javne uprave, kao visoko centralizirane hijerarhijske organizacije, s važnom ulogom *Conseil d'état* i posebnom obrazovnom institucijom za formaciju javnih službenika.<sup>19</sup> Taj se model uprave unekoliko razlikuje od modela koji je karakterističan za Njemačku, a koji odlikuje decentraliziran upravni sustav koji je odraz federalnog ustrojstva njemačke države.

U tom smislu, njemački je model obilježen ... *specifičnim rechtstaat (pravna država) primatom složene (eksterne) zakonodavne regulacije administrativnih radnji i unutarnjom (Max Weberovom) hijerarhijom usko definiranih odgovornosti i kontrola: U poslijeratnom razdoblju obnove uglavnom je zadržan tradicionalni tip javne uprave.*<sup>20</sup> Taj je tip uprave dodatno obilježen organizacijom uprave na federalnoj razini, kao i na razini pojedinih njemačkih saveznih zemalja (*länder*), koje autonomno odlučuju u pojedinim javnim poslovima, u okviru podijeljenih im nadležnosti.

Tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina dvadesetog stoljeća dolazi do jačanja socijalne države, a javna uprava doživljava značajnije promjene na saveznoj razini, razini pokrajina i razini lokalne samouprave. Te su inicijative bile usmjerene na uvođenje procesa planiranja u upravi te jačanje njezinih kapaciteta. One su izgubile svoju snagu nakon naftnih šokova koji su iz temelja potresli gospodarstva zapadnih država, pa tako i njemačko.

Osamdesete su godine u Njemačkoj bile obilježene zahtjevima za smanjenje poreza, te neoliberalnom kritikom socijalne države i njezine birokracije. Dolazi do popularizacije pojmova koji su vezani za kritiku birokracije i njezine učinko-

---

1997., str. 711. Ovaj model neki autori u Njemačkoj nazivaju i "civic culture" model uprave. Usp. König, K., 2008., str. 120.

<sup>19</sup> M. A. Dausen, "Die Grand Corps de l'Etat in Frankreich – Oberste Organe der Verwaltungslenkung und Verwaltungskontrolle", *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1974., str. 285.

<sup>20</sup> Wollmann, H.: "Aktualne upravne reforme u Njemačkoj. Radni papir sa znanstvenog skupa Modernizacija hrvatske uprave – povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive", Zagreb, 25. i 26. travnja, 2002., str. 4-5.

vitosti, kao što su npr. “kritičko razmatranje zadataka” (*Aufgabenkritik*), debirokratizacija (*Entbürokratisierung*), uključujući i sintagmu o “upravi koja brine o građaninu (*bürgernahe Verwaltung*). Ipak, zadržana je osnovna *weberijanska* birokratska struktura njemačke uprave, s tim da do izražaja dolazi njezina instrumentalna, proceduralna i institucionalna prilagodljivost. Javlja se shvaćanje kako je uprava loš gospodar i kako je potrebno poduzeti svekoliku liberalizaciju pružanja javnih usluga te njihovu djelomičnu privatizaciju. Što se pak tiče ustrojstva same državne uprave, javlja se inicijativa za njezinom reformom u pravcu njezina smanjenja, koje bi bilo logični odraz liberalizacije i djelomične privatizacije u javnom sektoru.<sup>21</sup>

Za transformaciju njemačke javne uprave bila su značajna dva momenta: institucionalna pretvorba Demokratske Republike Njemačke i neoliberalne reforme koje su postupno i oprezno započete s dolaskom vlade kancelara Helmuta Kohla na vlast. Institucionalna pretvorba DR Njemačke provedena je kroz prihvaćanje institucionalnih i zakonodavnih modela “stare” Savezne Republike Njemačke, na način koji je označen kao “prijenos institucija”.<sup>22</sup> Parlament DR Njemačke je tijekom ljeta donio brojne zakonodavne akte, koji su uveli zakonodavstvo „stare“ Savezne Republike u zakone DR Njemačke. U skladu s Poveljom o ujedinjenju, koju su sklopile dvije njemačke vlade u kolovozu 1990., provedeno je pristupanje DR Njemačke u ponoć, 3. listopada 1990. Sveobuhvatna državna privreda (*volkseigene Betriebe*) je “privatizirana”, u čemu je važnu ulogu imala Agencija za privatizaciju (*Treuhandanstalt*). “Stara” se

---

<sup>21</sup> Niz autora u analizi stanja njemačke uprave u osamdesetim godinama prošloga stoljeća posebnu pozornost posvećuje problemu debirokratizacije, kao izlazu iz modela organizacijskog ustrojstva uprave, koji obilježava pretjerana birokratiziranost. Primjerice König, K., *Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung*, u: W. Blümel (ur.), *Verwaltung im Rechtsstaat*, Köln, 1987., str. 121. U literaturi se tako navodi kako se prevelika birokratiziranost ogleda u pretjeranom donošenju propisa i prenormiranosti, kao i u pretjeranom cjepidlačenju u obavljanju svakodnevne upravne djelatnosti. O tome više u: Siebel, W., *Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland*, u: Die Verwaltung, 1986., str. 127.

<sup>22</sup> Wollmann, H., 2002., *nav. dj.*, str. 7.

Savezna Republika morala upustiti u veliko širenje svojih funkcija i rashoda te je započela proces pretvorbe koji je tražio snažan angažman političkih i upravnih struktura.

Drugi moment predstavljaju neoliberalne reforme javne uprave u segmentu javnih službi. Tijekom devedesetih godina provedena je privatizacija željeznice i poštanskog sustava. Kohlova je vlada u žarište interesa stavila modernizaciju javnog sektora, osnovavši 1995. godine Povjerenstvo za vitku državu (*Lean State Commission, Sachverständigenkommission Schlanker Staat*). Osnovni zadatak Povjerenstva bio je planiranje i ispitivanje budućeg tijeka modernizacije javnog sektora (Wollmann, H., 2002.: 8). Nastojeći osnažiti procese deregulacije i privatizacije i debirokratizacije, komisija je polazila od načela novoga javnog menadžmenta, koji je posebno bio zastupljen u reformama koje su provođene u zemljama angloameričke pravne tradicije.

Ipak, nisu svi prihvaćali neoliberalne reforme javne uprave i uvođenje metoda novoga javnog menadžmenta. K. König iznosi kritiku na mogućnost dosljedne primjene novoga javnog menadžmenta u javnu upravu, smatrajući da tržišna načela, koja primjenjuje poslovna administracija, ne mogu i ne smiju biti prenesena u javni sektor. Hans Ulrich Derlien ukazuje na gubitak demokratske političke kontrole, do kojeg dolazi primjenom načela novoga javnog menadžmenta.<sup>23</sup>

Vlada Gerharda Schrödera nastavila je sa započetim upravnim reformama. Posebna je pozornost posvećena konsolidaciji državnog proračuna i smanjenju javnih rashoda, uz namjeru da se zaustavi porast javnog duga. Schröderovi savjetnici promovirali su novi model tzv. poticajne države (*aktivierender Staat, enabling state*). Ovaj je model vrlo blizak

<sup>23</sup> I danas u njemačkoj stručnoj javnosti postoje snažno izražene rezerve glede privatizacije pojedinih javnih službi, posebno u segmentu opskrbe energijom (plinskom, toplinskom i električnom), organizacije željezničkog transporta, održavanja cestovne infrastrukture, obavljanja komunalnih djelatnosti, opskrbe pitkom vodom i sl. Posebno se snažni glasovi čuju glede mogućnosti privatizacije pojedinih dijelova zdravstvenog sustava, ili pak smanjivanja jamstava socijalne države. Jann, W., *State, administration and governance in Germany*, Public Administration, br. 1, Vol 81, 2003., str. 108-111.

laburističkom trećem putu. Osim javnoga i privatnog sektora, snažno je prisutan i treći sektor, koji čini mreža neprofitnih udruga i ustanova, koje u Njemačkoj igraju značajnu ulogu u socijalnoj politici, u skladu s načelom subsidiarnosti. Njihova uloga u društvu nanovo je reafirmirana i izražena sintagmom civilno društvo (*civil society, Bürgergesellschaft*), a od njih se očekuje da preuzmu dio odgovornosti za pružanje usluga na području zdravstva i socijalne skrbi. Promovira se nov oblik socijalne države, tzv. jamstvena država (*Guaranteeing State, Gewährleistungsstaat*) koji težište stavlja na kvalitetu javnih usluga, uz istodobno poticanje alternativnih modela njihove organizacije i financiranja.<sup>24</sup>

U Njemačkoj upravnoj znanosti postoji razmišljanje kako bi klasični Weberov model legalizma u ustrojstvu javne uprave valjalo zamijeniti modelom koji polazi od načela na kojima se temelji poslovni menadžment. Ta bi načela trebalo na prikladan način ugraditi u njemačku javnu upravu. Težište upravnih reformi bilo bi usmjereno k izgradnji sustava decentraliziranog upravljanja resursima, uvođenju troškovnog računovodstva, te uvođenju kontrole utemeljene na pokazateljima rezultata rada. Te su reforme dosta dobro prihvaćene na lokalnoj razini, nešto slabije na razini saveznih zemalja, dok je na federalnoj razini primjetno osjetno zaostajanje.<sup>25</sup>

Ipak, najnoviji događaji na području gospodarstva te snažna financijska i gospodarska kriza koja je zahvatila i Njemačku, a dobrim je dijelom odraz zatajenja regulatornih mehanizama države, otvara pitanje u kojem pravcu će se odvijati budući razvoj uprave. Nesumnjivo je da o državi, njezinom reguliranju tržišnih i financijskih mehanizama, kao i snažnijoj ulozi u pružanju javnih usluga, ovisi i budući gospodarski i društveni razvoj, a u oblikovanju tih procesa središnju će ulogu imati državna uprava i njezini institucionalni kapaciteti.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Usp. *Isto*, str. 111-113.

<sup>25</sup> Wollmann, H., 2007., *nav. dj.*, str. 11-12.

<sup>26</sup> O problemima i dvojbama suvremene javne uprave može se naći velik broj tekstova u njemačkoj upravnoj teoriji. Ovdje bih naveo dva teksta, i to König, K., 2008., *nav. dj.*, str. 657.-679., te Jörg, B., - Jann, W., *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die*



### 3.2. Francuska

Francuski se model organizacijskog ustrojstva uprave smatra klasičnim, oglednim primjerkom kontinentalno-europskog modela javnog upravljanja. U tom smislu Francuska je izgradila visoko centralizirani i hijerarhizirani model javne uprave, u kojoj njezina državna uprava ima središnju ulogu.

Francuzi, jednako kao i Nijemci, drže do svojih tradicionalnih političkih i upravnih institucija. Zbog toga su skloni isticati značajnu ulogu koju njihova državnost uživa u političkom i društvenom životu zemlje, kao i središnju ulogu prava u državnoj upravi. Francuzi su posebno ponosni na kvalitetu svojega vodećeg upravnog osoblja, koje se školuje u elitnoj visokoobrazovnoj instituciji za formiranje kadrova u javnoj upravi (ENA) i smatraju da je ono zaslužno za poslijeratni oporavak te gospodarski i društveni prosperitet zemlje.<sup>27</sup>

Prema shvaćanju francuske upravne teorije, francuska se država smatra jednom, jedinstvenom i nedjeljivom. Nju opslužuje jedna administracija, koja bi i sama morala biti jedna, jedinstvena i nedjeljiva. Međutim, ona je podijeljena i zatvorena, te ju se optužuje da predstavlja ... *diktaturu tehnokratske elite, alergične na reforme, odsječene od stvarnosti, te da je više sposobna za ulaganje nego za donošenje odluka.*<sup>28</sup>

---

*Verwaltungswissenschaft*, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden, 2009., str. 170-192. Zanimljivo je da se u njemačkoj upravnoj teoriji i praksi značajna pozornost posvećuje i ulozi trećeg sektora u obavljanju upravnih poslova. Tako se navode konkretni praktični primjeri javno-privatne suradnje, posebno na području socijalnih usluga, obrazovanja, zdravstvenih usluga, obavljanja kulturnih djelatnosti, manifestacija i sl. Također se navode i različiti organizacijski oblici u okviru kojih se odvijaju ovi oblici suradnje. O tome više u: Folke Schuppert, G., *nav. dj.*, str. 354-367.

<sup>27</sup> O ulozi koju vodeće upravno osoblje ima u Francuskoj, kao i o utjecaju na funkcioniranje političkih i upravnih institucija u Francuskoj više u: Lang, F., *Die Verwaltungselite in Deutschland und Frankreich 1871. – 2000.*, Nomos, Baden-Baden, 2005.

<sup>28</sup> Izjava francuskog predsjednika Jacquesa Chiraca, cit. prema: Gjidara, M., *Upravne reforme i prilagodba upravnog obrazovanja s posebnim osvrtom na francusku upravu*, u: I. Koprić (ur.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 72.

Upravne djelatnosti francuske države, pravno gledano, pod nadzorom su političke vlasti. U stvarnosti, državom upravlja nekoliko velikih državnih tijela, čiji su članovi prošli formaciju u dvije ili tri visoke škole. Veliki broj visokih upravnih službenika aktivan je u politici, pa čak i u privatnom sektoru. U Francuskoj postoji upravna stalnost i kontinuitet, nasuprot nestabilnosti vlade. Upravo ta stalnost omogućuje službenicima da se nametnu političkim odlučiteljima. Uprava raspolaže informacijama i resursima, te tako ostvaruje stratešku poziciju koja joj osigurava snažan utjecaj na politički odlučujuću skupinu. Sredinom osamdesetih godina u francuskoj su se upravi poduzimale upravne reforme, koje su bile usmjerene k realizaciji veće efikasnosti u radu uprave te snažnijoj participaciji građana u aktivnostima uprave. U kasnijem tijeku reformi naglašavala se potreba za reafirmacijom javnih službi, te se ukazivalo na problem kvalitete proizvoda i usluga koje pružaju građanima. Inzistiralo se na pojašnjenju zadaća države, na decentralizaciji i rekonstrukciji sustava javne uprave. U francuskoj upravnoj teoriji drže da su glavni pravci modernizacije uprave:

- decentralizacija uprave i stvaranje politike odgovornosti za rezultate rada, smanjenje broja zaposlenih na razini središnje uprave, periodična evaluacija rezultata rada upravnih organizacija,

- jačanje i reafirmacija javnih službi, uz razvijanje predviđanja uporabe službe, te poboljšanje uvjeta rada i sustava obrazovanja,

- poboljšanje odnosa s onima s kojima se upravlja, posebno pojednostavnjenjem načina kontaktiranja i obavljanja formalnosti.<sup>29</sup>

Pojava novih tehnologija, tehnička i tehnološka revolucija te promijenjene društvene, političke i gospodarske okolnosti, osobito one tijekom devedesetih godina dvadesetog stoljeća, francuskoj su upravi nametnule nove izazove. U upravnoj teoriji ukazuje se na okolnost da francuska uprava zaostaje za drugim razvijenim zemljama glede provođenja neophodnih

---

<sup>29</sup> Isto, str. 72-73.

upravnih reformi. Nema dekoncentracije odgovornosti, snažnije zastupljenosti timskih mreža, veće transparentnosti u radu uprave, primata inovativnosti, brzine u razmjenjivanju informacija. Rukovoditelji u upravi ne znaju ukupnu cijenu funkcioniranja njihovih jedinica te ne raspolažu mjerilima za ocjenjivanje rezultata rada. Jedan od pokazatelja problema u radu uprave je i stanje javnog duga, koji je u 2000. godini narastao na 4.500 milijardi franaka. Decentralizacija, započeta 1982., sporo napreduje i stala je na pola puta, a službenici osjećaju vezanost i lojalnost prema vlastitoj upravnoj organizaciji više nego prema sustavu i državi u cjelini. Vodeći državni dužnosnici, uključujući i predsjednika Republike i predsjednika vlade, gube jako puno vremena na arbitriranje u sukobima unutar uprave.

Ipak, unatoč svim nedostacima, i danas se u francuskoj upravnoj teoriji odlučno afirmira država kao tradicionalna vrijednost. Država predstavlja središnji stup društva, koji stvara društvenu povezanost, štiti slabije, dijeli pravdu i brani zajedničke društvene vrijednosti, te promiče toleranciju i društvenu solidarnost.<sup>30</sup>

Osim na važnost države, ukazuje se na važnost prava. Država je ta koja stvara prava, a bez prava ne bi bilo uređene društvene zajednice. Tako pravo zadržava svoj nekadašnji mistični karakter, koji pridonosi osjećaju njegove obvezatnosti, uz autoritet racionalnosti. Danas dolazi do krize prava uzrokovane slabljenjem načela zakonitosti. Do slabljenja načela zakonitosti došlo je zbog jačanja ovlasti izvršne vlasti u pripremanju i provedbi zakona.<sup>31</sup>

Tradicija snažne države, značajna uloga prava i elite upravnih službenika u upravljanju državom, određuju okvire u kojima se promišlja reforma javne uprave. Pritom se ukazuje na ... *potrebu stvaranja države novog tipa u kojoj bi*

---

<sup>30</sup> Usp. Pusić, E.: *Modernizacija velikih europskih upravnih sustava. Radni papir sa znanstvenog skupa Modernizacija hrvatske uprave – povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive*, Zagreb, 25. i 26. travnja 2002., str. 11-12.

<sup>31</sup> Usp. Isto.

*ekonomsko-tehnička racionalnost bila jače naglašena...*<sup>32</sup> Zbog toga se inzistira na smanjenju javnih rashoda, napuštanju modela autoritarne, hijerarhijske i centralizirane organizacije, uvođenju suvremenih informacijskih tehnologija u javnu upravu, i dr. Ipak, vizija reformirane francuske uprave i danas uključuje shvaćanje prema kojem javne službe moraju biti dostupne svim građanima i na svakom dijelu državnog teritorija, uz jednaku cijenu u bilo kojem dijelu zemlje, koja uz to treba biti prihvatljiva i razumna.<sup>33</sup>

### 3.3. Italija

Za talijansku se državnu upravu može reći da se njezin razvoj odvijao u kontekstu nastanka i razvoja suvremene talijanske države, te njezinih potreba i prioriteta. U organizacijskom smislu, ona je u dobroj mjeri ustrojavana po uzoru na francusku upravu, koja je na europskom kontinentu predstavljala klasični model javnog upravljanja, kojim se osiguravalo kako obavljanje poslova koji ulaze u klasične resore državne uprave (vojska, policija, pravosuđe, financije i vanjski poslovi), tako i drugih poslova, koji su bili potrebni za gospodarski i socijalni razvoj države.

Korijeni talijanske državne uprave sežu još od vremena upravljanja Pijemontom, Vojvodstvom Savoje i Kraljevstvom Sardinije. Državna uprava Kraljevstva Sardinije sastojala se od državnog tajništva, koje je bilo podijeljeno na tri ministarstva (ministarstvo vanjskih poslova, ministarstvo rata i ministarstvo unutarnjih poslova) i četiri ureda (ured za financije, ured za kraljevsku kuću, ured za topništvo i utvrde te ured za plaćanje vojske). Urede koordinira Vijeće za financije koje odgovara izravno vladaru i prenosi vladine naredbe potpisane od strane nadležnih ministara. Kraljevim dekretom iz 1850. godine te zakonom iz 1853. godine o sistematizaciji središnje državne uprave, dolazi do spajanja ministarstava i ureda. Središnja

---

<sup>32</sup> Usp. *Isto*, str. 13.

<sup>33</sup> Usp. *Isto*.

državna uprava obuhvaća ukupno sedam ministarstava: ministarstvo rata, ministarstvo vanjskih poslova, ministarstvo unutarnjih poslova, ministarstvo pravosuđa, ministarstvo financija, ministarstvo prosvjete i ministarstvo javnih radova.

Ujedinjenjem Italije raste i veličina uprave, koja se sada sastoji od devet ministarstava: ministarstvo rata, ministarstvo vanjskih poslova, ministarstvo unutarnjih poslova, ministarstvo pravosuđa, ministarstvo financija, ministarstvo mornarice, ministarstvo trgovine, ministarstvo javnih radova, ministarstvo prosvjete. Taj je broj resora postupno rastao do 1960. godine na 19, na kojem i ostaje do 1994. godine.<sup>34</sup>

Do 1945. godine promjene u talijanskoj upravi bile su spore. Tipično je ministarstvo obuhvaćalo ministra i njegov kabinet, jednog podtajnika s osobnim tajništvom, te opća ravnateljstva podijeljena na odjele, koji se opet dijele na odsjeke. Nakon rata dolazi do rasta savjetodavnih tijela.<sup>35</sup>

U ranim je devedesetima Italija poput drugih razvijenih zapadnih zemalja bila suočena s potrebom provedbe upravnih reformi. U Italiji su upravne reforme išle pod ruku s ustavnim reformama. Ustavne reforme bile su nužne kako bi osigurale stabilnu legitimnu i izvršnu moć u rukama vladinih upravnih tijela. Makrostruktura vlade trebala je reformu, a njezina strateška uloga u društvu trebala se preispitati. Posebno se inzistiralo na promjeni upravne kulture, koja je trebala dovesti do pojednostavnjenja pravila i procedura. Inzistira se sve više na rezultatima rada, a ne na proceduri postupanja. Osim na promjeni upravne kulture, koju prati promjena odnosa prema radu i procedurama, inzistira se na upravnoj decentralizaciji, većoj transparentnosti u radu uprave, kao i njezinoj orijentiranosti prema tržištu i civilnom društvu. Uprava treba raditi na način da poveća svoju učinkovitost i kvalitetu u pružanju javnih usluga, te da se u prvom redu fokusira na stvaranje pretpostavki za kvalitetnije pružanje

---

<sup>34</sup> Usp. E. Pusić – S. Ivanišević – Ž. Pavić – M. Ramljak, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb, 1997., str. 265-266.

<sup>35</sup> Usp. *isto*, str. 267.

proizvoda i usluga koje se obavljaju u režimu javnih službi, umjesto da se time sama izravno bavi.<sup>36</sup>

Zakonima iz 1990. i 1993. godine uvode se izravni izbori za gradonačelnike i predsjednike provincija, te uspostavlja stabilnija i modernija organizacija lokalne samouprave. Zakonom iz 1990. godine uvodi se veća otvorenost i transparentnost u radu uprave. Dekretom sa zakonskom snagom br. 29 iz 1993. godine započela je reforma položaja državnih službenika. Uvodi se koncept razdvajanja poslova kreiranja upravnih politika od obavljanja klasičnih upravnih poslova.

Sredinom devedesetih godina dvadesetog stoljeća dolazi do novih upravnih reformi, koje su orijentirane na mijenjanje odnosa između vlade i javnog sektora, s jedne, i privatnog sektora, s druge strane. Tijela državne uprave moraju se tako ustrojiti da naglasak bude na rezultatima, a ne na proceduri, na većoj efektivnosti koju bi pratili manji troškovi. Uprava mora bolje služiti svoje korisnike, osiguravajući im kvalitetu javnih usluga koje pruža. Posebno se inzistira na njegovanju dijaloga koji bi trebalo uspostaviti između upravnih službenika, političkih stranaka koje osiguravaju politički okvir za provođenje upravnih reformi, udruga poslodavaca, radnika, potrošača i znanstvene zajednice. Vršiti se redistribucija ovlasti među različitim razinama političkoga i upravnog sustava. Uvode se promjene u upravljanju ljudskim potencijalima u upravi, nastoji se poboljšati procedura donošenja upravnih akata i drugih akata uprave, te smanjiti zapreke koje otežavaju dobivanje različitih dozvola od strane uprave.<sup>37</sup>

Razvoj socijalne države te industrijalizacija i urbanizacija i u Italiji su doveli do pojave javnih službi, koje su, kao i u svakoj zemlji, od iznimnog značenja za život i životni standard njihovih građana. Premijer donosi direktivu pod nazivom "Povelja javnih službi". Prema tom dokumentu javne službe

---

<sup>36</sup> Usp. Bassanini, F., *Overview of administrative reform and Implementation in Italy: organisation, personnel, procedures and delivery of public services*, International Journal of Public Administration, Vol. 23, No 2 & 3, 2000., str. 230.

<sup>37</sup> Usp. Dente, B., *In un diverso stato. Come rifare l' amministrazione Pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995., str. 23-24.

moraju djelovati u skladu s određenim općim principima, te utemeljene na standardima i ciljevima koji se mogu mjeriti i objektivno vrednovati. Mora se uvesti ispitivanje građana koje će pokazati jesu li zadovoljni pruženim uslugama. Rezultati ispitivanja moraju se uzeti u obzir u procesu donošenja odluka. Povelja se odnosi kako na javne ustanove i agencije, tako i na javna poduzeća. Od 1995. godine pripremljene su posebne povelje za sustav zdravstvene zaštite, školstvo, opskrbu plinom i električnom energijom, poštansku službu i mirovinsku službu. U pripremi su bile povelje za javni saobraćaj i vodno gospodarstvo. Ministarstvo javne uprave koordinira sadržaje sektorskih povelja, a neovisan odbor osigurava njihovu implementaciju.<sup>38</sup>

Politiku povelja javnih službi u Italiji karakteriziraju četiri elementa.

Prema prvom elementu, postoji pluralnost povelja javnih službi u svakom sektoru, u odnosu na to da na nacionalnoj razini postoji samo jedna povelja javnih službi. Svaka agencija mora definirati i usvojiti svoju posebnu povelju građanima, koja mora biti u suglasnosti s načelima nacionalne povelje javnih službi te načelima sektorskih povelja javnih službi.

Prema drugom elementu, nema nacionalnih standarda. Svaka ustanova uspostavlja vlastite standarde, temeljene na indikatorima kvalitete koji su uspostavljeni na nacionalnoj razini.

Prema trećem elementu, proces ocjenjivanja kvalitete je decentraliziran. On se temelji na provjeri korisnika putem konzultacija i pritužaba. Od ustanova se očekuje da periodično izvještavaju središnje tijelo o svojim standardima, ciljevima i kvaliteti.

Četvrti element čine mehanizmi koji utječu na povećanje upravljačke odgovornosti. Žalbe korisnika moraju se podnijeti tijelima koja su ovlaštena za unutarnje prigovore. Ta su tijela

---

<sup>38</sup> Usp. Bassanini, F., *nav. dj.*, str. 246.

također zadužena za nadzor nad kvalitetom pružanja usluga u skladu s postavljenim standardima.<sup>39</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Predmet ovog rada bila je uloga koju državna uprava ima u procesima donošenja i provedbe političkih odluka. Analizirala se uloga koju državna uprava ima u Hrvatskoj, kao i uloga u nekim velikim europskim upravnim sustavima, čiji je model organizacijskog ustrojstva uprave najbliži hrvatskom.

Analiza tih modela i analiza hrvatskog ustrojstva državne uprave upućuje na zaključak kako je hrvatski model uprave u svojoj osnovi kontinentalnoeuropski, te kao takav blizak modelu uprave koji je karakterističan za Njemačku, Francusku i Italiju.

Nadalje, hrvatski se model državne uprave čini bližim njemačkom modelu negoli francuskom ili talijanskom.

Iako je francuski model organizacije uprave poznat kao klasični kontinentalno-europski model javne uprave, jedna od njegovih temeljnih značajki je visok stupanj centraliziranosti, inzistiranje na snažno izraženoj unutarorganizacijskoj hijerarhiji, te izrazito malom stupnju funkcionalne autonomije na lokalnoj razini. Taj visoki stupanj centraliziranosti proizlazi iz okolnosti da je Francuska klasična unitarna država, koja nema jake federalne ili regionalne jedinice, a i sama lokalna samouprava ima dosta sužene ovlasti.

Nasuprot tome, njemački model organizacije uprave, premda sličan francuskome, od njega se i razlikuje zbog federalnog ustrojstva zemlje i podjele ovlasti između savezne države, saveznih zemalja te jedinica lokalne samouprave. Iako je uprava u okviru svake od tih razina u organizacijskom smislu međusobno povezana, uključujući postojanje unutarorganizacijske hijerarhije, te međusobne podjele nadležnosti, dužnosti i odgovornosti, u cijelosti gledano njemački upravni

---

<sup>39</sup> Usp. *Isto*.



sustav funkcionira decentralizirano, s jasnom podjelom ovlasti i odgovornosti za obavljanje pojedinih javnih poslova.

U tom smislu je i hrvatski model organizacije uprave puno bliži njemačkom modelu organizacije uprave, jer i u Hrvatskoj postoji jasno definirana podjela ovlasti između državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti. Dakle, može se zaključiti da postoji funkcionalna decentralizacija u obavljanju upravnih poslova, s jasnom podjelom ovlasti i odgovornosti za njihovo obavljanje. U organizacijskom smislu, postoji organizacijska autonomija tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i pravnih osoba s javnim ovlastima, u odnosu na organizacijsko ustrojstvo državne uprave, ali je princip ustrojstva u okviru svake razine hijerarhijski, s jasnom podjelom dužnosti i odgovornosti. Iznimke bi jedino bile pravne osobe s javnim ovlastima, gdje element hijerarhijskog ustrojstva organizacije manje dolazi do izražaja, zbog tehničke dimenzije u obavljanju javnih poslova, ali je i tu u određenoj mjeri prisutan.

## Public administration as a reflection of political power – Croatian and comparative experience

### *Summary*

The subject of this work is the analysis of the role that public administration holds in the process of making and carrying out political decisions. In these terms the author analyses the present structure of public administration in the Republic of Croatia. He presents a comparative account of public administration structure of some big European countries, and analyses whether and in which way the structure of public administration in other countries influences the structure of public administration in the Republic of Croatia.