

# Organizacijska struktura u javnom sektoru u RH

---

**Butković, Tea**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2017**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:107:169102>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-03**



*Repository / Repozitorij:*

[Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository](#)



**VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

Tea Butković

**ORGANIZACIJSKA STRUKTURA U JAVNOM SEKTORU U RH**  
**THE ORGANIZATION STRUCTURE IN THE PUBLIC SECTOR IN THE**  
**REPUBLIC OF CROATIA**

Završni rad

Gospić, 2017.



VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Poslovni odjel

Stručni studij Ekonomika poduzetništva

**ORGANIZACIJSKA STRUKTURA U JAVNOM SEKTORU U RH**

**THE ORGANIZATION STRUCTURE IN THE PUBLIC SECTOR IN THE  
REPUBLIC OF CROATIA**

Završni rad

MENTOR

doc. dr. sc. Mili Razović

STUDENT

Tea Butković

MBS: 2962000602/13

Gospić, srpanj 2017.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

Poslovni odjel

Gospić, 19.06. 2017.

### ZADATAK

za završni rad

Pristupniku Tea Butković MBS: 1962000602/13

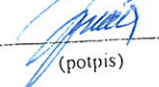
Studentu stručnog studija Ekonomika Poduzetništva izdaje se tema završnog rada pod nazivom  
Organizacijska struktura u javnom sektoru u RH.

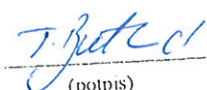
Sadržaj zadatka :

Student će u uvodnom dijelu završnog rada prikazati problem i predmet kao i strukturu i cilj završnog rada. Obradit će cjeline sustava javnog sektora, sustave ljudske suradnje u javnom sektoru, upravne sustave. Također će obraditi i prikazati cjeline organizacije javnog sektora, organizacijsku strukturu u upravi Velike Britanije, kao i organizacijsku strukturu vlasti RH 1994. godine.

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.

Mentor: Doc. dr.-sc. NIKI ŽARUJIC zadano: 19.06.2017,   
(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Pročelnik odjela: DR. SC. V. RUDIC predati do: 30.09.2017,   
(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Student: TEA BUTKOVIĆ primio zadatak: 19.06.2017,   
(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Dostavlja se:

- mentoru
- pristupniku

## IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom ORGANIZACIJSKA

STRUKTURA U JAVNOM SEKTORU U RH izradio/la samostalno pod

nadzorom i uz stručnu pomoć mentora doc.dr. sc. MILO RAŽOVIĆ.

Ime i prezime

T. Petić  
(potpis studenta)

## SAŽETAK

Sustav javne uprave ili javnog sektora se općenito definira kao cjelina ili skup sastavnih dijelova, ta cjelina je u većini slučajeva odvojena od svoje okoline.

Takva se pojmovna određenja najviše upotrebljavaju kumulativno pa se tako na sustav u isti mah gleda kao na cjelinu s određenom razvedenošću u njezinim sastavnim dijelovima ili elementima i kao na cjelinu različitu od svoje okoline, ali i u određenom odnosu s njom.

Sustav javnog sektora kao cjelina sastavljena od pojedinih dijelova znači i međusobnu povezanost tih dijelova, ali sustav kao entitet u odnosu prema svojoj okolini navodi na misao da postoji i povezanost preko granica samog sustava čime se stvaraju određeni odnosi.

Javna uprava se povećava i diferencira, tj. stvara nove odjele da bi zadovoljila zahtjeve građana za raznovrsnim uslugama. Temelj svakog sustava ljudske suradnje je dioba rada.

Državne upravne organizacije u Republici Hrvatskoj (državne uprave, državni zavodi, državna ravnateljstva) navedene su prema Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave, ali su u međuvremenu mnoge promjenile svoje nazive.

U centralnoj upravi Republike Hrvatske osnivaju se sekundarne upravne organizacije kada neki upravni poslovi zahtijevaju određeni stupanj samostalnosti u radu, odnosno posebne načine rada. Ukoliko se poveća potreba za samostalnosti, osnivaju se državne upravne organizacije izravno odgovorne vladi.

Ključne riječi: javna uprava, javni sektor, sastavni dijelovi, dioba rada.

## SUMMARY

System of the public administration or public sector is generally define as a unit or a set of component parts. In most cases, that whole is separated of their environment.

Conceptual restrictions like that is used cumulatively, so in the same moment, system look like a whole with specific division of their component parts or elements, and as a whole who is diffirent of their environemnt, but in specific related with them in the same time.

System of the public sector as a whole wich is composed by her conceptual parts also means reciprocal conection of that parts, but system as a entity in relation with their environment creates to the opinion that there is a conection across the borders of the system which creates certain relation.

The public administration is increasing and differantiating, i.e. it creates a new departments wich primary aim is satisfy the requirements of the local citizens for diffirent services. Basis of any system of human cooperation is the divison of work.

The statment administration organizations in Republic of Croatia ( state administration, state institutions, state of directorate) are formed by to the law on the organizations and scope of the ministres and other organs, but in the during of time, many of them was changed their names.

Many administrations in the Republic of Croatia established a secondary organizations because some administration jobs require a specific degree of individualds, or special way of working. If the need for autonomy increase, the state will be established a new administrative organizations, whose organs will be directly responsible to the government.

Key words: public administration, public sector, component parts, division of work.



## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
1.1. Problem i predmet završnog rada .....	1
1.2. Svrha i cilj završnog rada .....	1
1.3. Struktura završnog rada .....	2
2. SUSTAV JAVNOG SEKTORA .....	3
2.1. Značajke sustava javnog sektora .....	4
2.2. Mijenjanje sustava javnog sektora .....	5
3. SUSTAVI LJUDSKE SURADNJE U JAVNOM SEKTORU .....	7
3.1. Okolina sustava ljudske suradnje .....	8
3.2. Mijenjanje strukture sustava ljudske suradnje u javnom sektoru .....	11
3.3. Mijenjanje metoda rada u javnom sektoru .....	17
3.4. Mijenjanje odnosa sustava i okoline .....	18
4. UPRAVNI SUSTAVI .....	20
4.1. Razvojne faze .....	21
4.2. Karakteristični problemi .....	23
4.3. Ciljevi upravnih sustava .....	25
4.4. Dinamika upravnih sustava .....	26
5. ORGANIZACIJA JAVNOG SEKTORA .....	28
6. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA U UPRAVI VELIKE BRITANIJE .....	32
7. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA VLASTI REPUBLIKE HRVATSKE 1994. GODINE .....	36
8. ZAKLJUČAK .....	<b>Pogreška! Knjižna oznaka nije definirana.</b>
LITERATURA .....	40
POPIS SLIKA .....	41

## 1. UVOD

Valovi demokratizacije, koji su se pojavili nakon uspostavljanja i osamostaljenja Republike Hrvatske, ali i u susjednim državama, korjenito su promijenili gospodarsku, društvenu i političku sliku svijeta. Sve te promjene u svojim različitostima i suprotnostima su dovele do raspada tradicionalnog sustava javnog sektora i uspostavile moderno društvo na svim poljima čovjekovog razmišljanja i djelovanja.

### 1.1. Problem i predmet završnog rada

U smislu društvene i političke modernizacije mijenja se uloga same države i djelovanja javnog sektora. Regulativni pristup koji je dosada bio ustaljen i koji je djelovao s razine vlasti, postao je neprilagodljiv na promjene vanjske i unutarnje okoline, te nije davao odgovarajući odaziv kakvo moderno društvo, te višestranački sustav vlasti i slobodno- tržišno gospodarstvo zahtjeva.

Stare organizacijske strukture javnog sektora, koje su uspostavljene sedamdesetih godina prošlog stoljeća nisu bile sposobne ponuditi koncepte uspješnog djelovanja te se pristupilo procesu ustrojstva nalik na uspješne države zapadnog svijeta koje su poslužile kao dobar primjer koji sustav javnog sektora Republike Hrvatske mora slijediti. Međutim, više je nego očito da je sadašnji javni sektor opterećenje za nacionalno gospodarstvo s usporenom birokracijom te su određene prilagodbe, ali i promjene nužne.

### 1.2. Svrha i cilj završnog rada

Svrha ovog završnog rada je prikazati organizacijsku strukturu javnog sektora u Republici Hrvatskoj i njenu realnu sliku, te naglasiti utjecaj same diferencijacije svakog člana organizacijske strukture koji može destabilizirati ustaljene međuljudske odnose, a cilj ovog

rada je ukazati na potrebe za racionalizacijom javnog sektora koji će biti u službi građanima na ekonomičan i svrhovit način.

Ovakav, pomalo kritičan pristup je s ekonomskog gledišta nužan jer treba povećati otvorenost organizacijske strukture, učinkovitost i poduzetnost, sposobnost odaziva te partnerstvo s ostalim društvenim strukturama.

### 1.3. Struktura završnog rada

U prvom dijelu rada uvodno smo prikazali problem i predmet završnog rada, svrhu, cilj i strukturu samoga rada.

U drugom dijelu završnog rada dan je opći pojam sustava javnog sektora, njegove značajke i mijenjanje.

U trećem dijelu je dan osvrt na samu suradnju u organizacijskoj strukturi javnog sektora s obzirom na promjenjivu okolinu, te mijenjanje strukture sustava javnog sektora, metoda rada i odnosa među članovima u javnom sektoru.

U četvrtom dijelu su definirani upravni sustavi sa svojim razvojnim fazama, karakterističnim problemima, ciljevima i dinamikom koja ih prati.

U petom dijelu je objašnjena organizacija javnog sektora.

U šestom dijelu je opisana organizacijska struktura javnog sektora Velike Britanije.

U sedmom dijelu je opisana organizacijska struktura javnog sektora Republike Hrvatske koja je uspostavljena 1994. godine i koja s određenim preinakama egzistira i danas.

U osmom dijelu smo u zaključku rezimirali završni rad, a nakon toga smo naveli literaturu i popis slika.

## 2. SUSTAV JAVNOG SEKTORA

Riječ sustav ili sistem vuče korijene iz grčkog jezika, a znači sklop odnosno slaganje. Taj pojam se općenito definira kao cjelina ili skup sastavnih dijelova i ta cjelina je u većini slučajeva odvojena od svoje okoline. Takva se pojmovna određenja najviše upotrebljavaju kumulativno pa se tako na sustav u isti mah gleda kao na cjelinu s određenom razvedenošću u njezinim sastavnim dijelovima ili elementima i kao na cjelinu različitu od svoje okoline, ali i u određenom odnosu s njom.

Ova dva pojmovna određenja sustav- sustav kao cjelina sastavljena od dijelova i sustav kao entitet u odnosu s okolinom- izražavaju dvije temeljne teorijske orijentacije, a tim putem i dvije različite društvene situacije. Prva navedena skupina definicija ukazuje na unutarnju strukturiranost sustava i na moguće traženje pravilnosti, invarijantnosti i zakonitosti unutar tog poretka. Druga grupa definicija je okrenuta beskonačnoj raznovrsnosti okoline, koja obuhvaća sve ono što nije u sustavu i mora se zapravo suočiti sa svime što na sustav utječe, a to je najčešće sa stajališta promatrača slučajno i nije obuhvaćeno svojstvenim pravilima. Ako u svojim razmišljanjima polazimo od svijeta kakav se pojavljuje u našoj društvenoj sredini, onda je gledanje na sustav kao cjelinu sastavljenu od dijelova bliže zatvorenim sredinama, društvenim odnosima koji se doživljavaju kao stabilni, pri čemu centralne snage u društvu efektivno utječu na sve elemente društvene zajednice. Sustav je sam po sebi uvijek suočen s neizvjesnom i nikad dokraja predvidivom okolinom koja odražava društvene situacije prijelaza, odnosno tržišne i druge otvorenosti, gdje se subjekti javnog sektora u svojoj svakodnevnoj praksi nužno konfrontiraju sa svijetom i događanjima kojima ne mogu dokraja ovladati.

Sam pojam sustava razvio je, tijekom svoje uporabe kao sredstva izražavanja razne kategorije pojava, kao i neke opće značajke koje u zgusnutom obliku mogu odraziti složenost tih pojava. Pojam sustav se zapravo pojavljuje i sve češće upotrebljava u znanosti paralelno sa sve većom mogućnošću ljudi da zahvate složenost svoje životne problematike, a da nisu prisiljeni tu složenost pojednostaviti izostavljanjem pojedinih aspekata i primjenom odgovarajućih fikcija u onom obujmu kao što su to do tada bili prisiljeni činiti. Tako sustav

samom građom nekog pojma upućuje na opću povezanost pojava, na njihovu kontingentnost i osobito na dinamiku suprotnosti koje su često istodobno prisutne u pojavama.

## 2.1. Značajke sustava javnog sektora

Sustav javnog sektora kao cjelina sastavljena od pojedinih dijelova znači i međusobnu povezanost tih dijelova, ali sustav kao entitet u odnosu prema svojoj okolini navodi na misao da postoji i povezanost preko granica samog sustava čime se stvaraju određeni odnosi.

U toj povezanosti ima stupnjeva jače i više povezanosti, ovisno o frekvenciji i intenzitetu međusobnih utjecaja između pojedinih pojava u okolini sustava, ali i unutar samog sustava. Budući da okolina načelno obuhvaća sve što nije sustav i da sve u toj okolini, također načelno i uz određene uvjete, može postati relevantno za sustav, nastaje slika postupno sve širih krugova povezanosti među pojavama (Pusić, 1997, str. 6). Snaga tih povezanosti slabi s udaljavanjem od središta, tj. od pojave koju promatramo, ali samo širenje krugova povezanosti nema nužnih i unaprijed određenih granica. Što se tiče same povezanosti među pojavama u sustavu javnog sektora, odnosi su kontingentni, tj. oni bi uvijek mogli biti i drugačiji nego što stvarno jesu na određenom mjestu i u određeno vrijeme, Ova kontingentnost znači da negacija određene mogućnosti u određenom času ne poništava tu mogućnost konačno, već je samo u trenutnoj konstelaciji uklanja, a ostavlja je otvorenom za budućnost. Tako pojam kontingentno se na najjednostavnijoj razini upotrebljava u smislu *ovisno o okolnostima*. U tom značenju se sam pojam kontingentnosti upotrebljava u velikom dijelu američke teorije organizacije da bi se izrazila misao kako bilo koja pravila organizacije vrijede samo u danim okolnostima, dok u nekim drugim, njihova primjena može dati rezultate suprotne onima koji su se htjeli postići.

Sustav može donekle izraziti tu složenost shvaćanjem da elementi sustava imaju svojstva ili atribute i da su u međusobnoj vezi baš putem svojih atributa (Pusić, 1997, str. 6, b). Budući da taj isti element može imati više atributa, on može svojim raznim atributima pripadati različitim sustavima. Samo svojstvo pripadanja sustavu je također kontingentno, te ono za isti element može uvijek biti malo drugačije. Iste pojave se u različitim okolnostima

moгу značajno vezati s drugim pojavama na temelju svojih drugih atributa, na drugi način, u drugačije cjeline.

Elementi u sustavu su međusobno povezani, te ih baš to čini sastavnim dijelovima nekog sustava, ali ipak tu imamo i nazočnost oprečnih stanja, samostalne egzistencije elemenata i postojanja jedinstvene cjeline sustava, te omogućuje da se samim pojmom sustava zahvate procesi u prirodi i društvu, dinamične pojave u kojima je kretanje baš određeno istodobnom prisutnošću protuslovnih činitelja. Te suprotnosti, sadržane u samoj prirodi sustava obilježavaju kretanje, njegove modalitete, tempo i granice, te dopuštaju da se na praktičan način razgraniče kvantitativne od kvalitativnih promjena. Dok se atributi elemenata mijenjaju u sustavu, kao i odnos među njima, ali tako da osnovno načelo po kojem se sustav održava kao jedinstvena cjelina ostaje isti, riječ je o kvantitativnim promjenama. Kad se uspostave nova načela integracije, to zapravo znači promjenu u kvaliteti.

## 2.2. Mijenjanje sustava javnog sektora

Unutarnji procesi u sustavu i njegova neprestana interakcija s okolinom izvori su pokretačkih snaga za mijenjanje sustava. To je interno izraženo kao konstantna diferencijacija elemenata sustava koju također pokreće povezanost sustava s okolinom shvaćenom kao sustav beskonačne raznovrsnosti. Upravo ta interakcija radi pritisak na sustav da povećavanjem vlastite unutarnje diferenciranosti prilagodi svoju unutarnju strukturu raznovrsnosti okoline, da je sve više približava mogućnosti odslikavanja vanjske složenosti i time mogućnosti da tu složenost svojim utjecajem regulira.

Međutim, upravo je ta mogućnost ograničena relativno krutim načelom integracije sustava koji se primjenjuje u danom trenutku, tako da pritisak okoline u konačnici, osim stalnoga kvantitativnog mijenjanja diferencijacijom sustava, uzrokuje i kvalitativne promjene izmjenom integracijskog načela koje nastaju s vremena na vrijeme.

Na primjer, javna uprava se povećava i diferencira, tj. stvara nove odjele da bi zadovoljila zahtjeve građana za raznovrsnim uslugama. No ako sektor javne uprave u obradi građanskih zahtjeva prijeđe na punu automatizaciju, ona se kvalitativno mijenja kao tehnički

sustav, jer automatizirani postupci nisu više integrirani hijerarhijskim nadzorom, već kompjutorskim programima. Ako djelatnici javnog sektora stječu nova znanja, prelaze s posla na posao, razvijaju nove interese, pa ako i napuste javni sektor i na njihova mjesta dođu drugi djelatnici, javni sektor i dalje postoji kao jedna te ista organizacija i takve promjene su kvantitativne. Djelatnici u javnom sektoru moraju imati određenu samostalnost u radu, da bi mogli obavljati svoje zadatke, ali moraju biti i međusobno povezani da bi se njihovi pojedinačni radni doprinosi mogli uskladiti s jedinstvenim ciljem. Upravo ta potreba povezanosti ograničava razinu samostalnosti, ali i potreba samostalnosti određuje način i razinu povezanosti.

### 3. SUSTAVI LJUDSKE SURADNJE U JAVNOM SEKTORU

Sustav ljudske suradnje općenito označava skup oblika ponašanja kojima ljudi uspostavljaju međusobne odnose pri radu usmjerenome na određeni cilj. U tom pojmu sustava ljudske suradnje pojavljuju se sve značajke pojma sustav koje smo naveli s konkretnim značenjem.

Upravni je sustav skup međusobno povezanih upravnih organizacija i kao takva je vrsta sustava ljudske suradnje.

Elementi tog sustava ljudske suradnje su oblici ponašanja ljudi, ali ne ljudi kao osobe u cjelini. Ti oblici ponašanja motivirani su uspostavljanjem suradnje, što znači da je ponašanje jednog čovjeka donekle određeno odgovarajućim ponašanjem drugoga čovjeka. Ovakve oblike ponašanja zahvaćamo pojmom organizacijske uloge kao skupa očekivanih ponašanja koja odgovaraju članstvu pojedinca u konkretnoj upravnoj organizaciji, odnosno sustavu ljudske suradnje i normama koje određuju smisao tog članstva i dužnosti, odnosno ovlasti pojedinaca na radu u vezi s tim članstvom. U upravnim sustavima su takvi sustavi ljudske suradnje višeg stupnja koji djeluju kao skupovi organizacijskih uloga međusobno sustavno povezanih u odnosu prema određenom cilju.

Osim samog ponašanja ljudi u sustavima ljudske suradnje javne uprave, nalazimo i druge brojne elemente kao što su: javna imovina (inventar, zgrade, strojevi), znanja stručnog osoblja – potrebne za ostvarivanje cilja sustava. Ipak, svi ti elementi dobivaju smisao tek u ljudima (djelatnicima javnog sektora), njihovim namjerama, odlukama i ponašanju.

Temelj svakog sustava ljudske suradnje je dioba rada.

Dioba rada je takvo uređenje odnosa među ljudima na radu u kojemu pojedinac obavlja samo dio ukupnog rada potrebnog za ostvarivanje određenog cilja, u očekivanju da će drugi pojedinci obavljati druge dijelove i da će se svi ti djelomični radni doprinosi na neki način sumirati i pridonijeti postizanju cilja. (Pusić, 1997, str. 9)

Dioba rada, u sebi već pojmovno uključuje svoju komplementarnu suprotnost, odnosno povezivanje podijeljenih radnih doprinosa u namjeri postizanja nekog cilja. Provođi se na različitim razinama, najneposrednije u najmanjoj skupini, u kojoj pojedinci izravno i



izričito usmjeravaju svoje ponašanje jedni prema drugima. Na široj razini, govorimo o društvenoj diobi rada, u kojoj dioba nije posljedica izravnog i izričitog uređivanja, već odluka velikog broja ljudi donesenih pod pritiskom određenih situacija u društvu, odnosno pod tihom pretpostavkom da će drugi ljudi u društvu preuzeti neke druge djelatnosti od kojih su sve potrebne da bi se osigurala egzistencija svakog čovjeka.

### 3.1. Okolina sustava ljudske suradnje

Sami sustavi ljudske suradnje postoje i djeluju u okolini na koju utječu i koja utječe na njih. Od dužih krugova prema širima to su:

Ljudi kao osobnosti u cjelini, sa svim svojim značajkama, stavovima i motivima, preko granica organizacijske uloge što je pojedinac ispunjava kao sudionik sustava, ljudi u međusobnoj povezanosti koja na specifičan način oblikuje njihovo ponašanje, stabilizirane pravilnosti u ponašanju ljudi koje čine institucionalnu okolinu svakoga pojedinog sustava.

Čovjek unosi svoju svijest u svaki sustav ljudske suradnje. Svijest čovjeka kao cjeline utječe na sam sustav, preko granica uloge koju pojedinac u njemu ima. Za svaki sustav ona je izvor iznenađenja, ponašanja koja ne pripadaju u sustavnim normama regulirane oblike, bez obzira na to znače li za sustav kreativne i poticajne inovacije ili naprosto disfunkcionalne neurednosti i smetnje.

Elementi svijesti u najširem smislu jesu:

- semantički (značenja, razumijevanje, prikazivanja, komunikacije)
- normativni (ocjene, preferencije, pravila, načela, vrijednosti)
- kognitivni (mitovi, svjetonazori, zaključivanja, znanja)
- emocionalni (osjećaji, afekti)
- voljni (motivi, namjere, ciljevi, interesi). (Pusić, 1997, str. 10)

U sastavu ljudske svijesti nalazimo motive koji su višeznačni kako po usmjerenosti, tako po emocionalnoj obojenosti. Glavni primjer je neizvjesnost koja može značiti

nesigurnost u vlastitoj usmjerenosti, ali i nepouzdanost u funkcioniranju društvenih institucija. Može se također i doživjeti s pozitivnim predznakom kao otvorenost svijeta i postojanje još neuočenih mogućnosti, život kao avantura ili, s negativnim značenjem, kao fobija od nepoznatoga, nostalgija za izgubljenom sigurnošću i stabilnošću.

U povezanosti s drugima djelatnik doživljava svoju ovisnost o njima i osjeća potrebu da osvoji, sačuva, potvrdi i obrani svoju samostalnost. Tako zapravo, svaki trajniji odnos s ljudima, pa tako i sustavima ljudske suradnje, kreće se na kontinuumu ovisnost-neovisnost. Samo uspostavljanje takvog odnosa motivirano je po pravilu nekim oblikom ovisnosti i sustav sam dovodi čovjeka u veću ili manju ovisnost o drugima. Kad se ovisnost počne doživljavati kao pretjerana, kao suprotna vlastitim bitnim interesima, počne otpor, odnosno kretanje prema polu neovisnosti. Na tom kontinuumu ovisnost-neovisnost utemeljen je sam fenomen moći kao mogućnost nametanja ovisnosti o drugima, kao i fenomen slobode kao mogućnost zadržavanja poželjne razine osobne neovisnosti.

Ovisnost u realnom smislu motivira suradnju s drugima, ali je također i glavni izvor sukoba u društvu općenito i u sustavima ljudske suradnje osobito. S obzirom na to da su baš oni usmjereni na suradnju, postoji i opasnost da se u njima zanemari ravnopravni i komplementarni karakter kooperacije i konflikta, te da se kooperaciji pokloni sva pozornost na štetu drugog konflikta.

Institucije, ili državne ustanove, međusobnim očekivanjem stabilizirane pravilnosti u ponašanju ljudi jednih prema drugima, koje čine okolinu pojedinog sustava ljudske kooperacije, možemo podijeliti na institucionalna područja, primjereno osnovnim kategorijama svijesti i taj paralelizam se temelji na tome da su institucije proizvod ljudi i njihove interakcije u društvu, tako da dimenzije svijesti i institucije stvaraju jedni drugima društvene prakse.

Po konkretnoj određenosti, sljedeća razina okoline sustava ljudske suradnje obuhvaća pojam društva koje je praktički nemoguće konkretno odrediti. Ipak, pojedina se uža područja društva mogu fiksirati, te kao okolina sustava ljudske suradnje osobito su važni sljedeći čimbenici:

- mreža i tehnologija u najširem smislu, tj. ukupnost instrumenata i informacija nužnih za obavljanje u društvu potrebnih djelatnosti. Temelj razvoja

tehnologije sve više postaje razvoj sustava znanosti kao analize i tumačenja prirodnih i društvenih pojava na temelju prikupljanja činjenica i u sklopu svakodobne vladajuće znanstvene paradigme

- demografija, tj. ukupnost pravilnosti u kretanju stanovništva od prirodne prema svjesno društveno uspostavljenoj ravnoteži u odnosima prirasta, umiranja, migracijske mobilnosti, morbiditeta i drugih bitnih parametara
- ekosfera, tj. ukupnost činitelja koji određuju prostorni smještaj i neposrednu prostornu okolinu ljudi, npr. urbanizacija, prometna mreža, prirodni izvori, onečišćenost i drugi
- stratifikacija, tj. postojeće sistematske nejednakosti među ljudima glede društveno stvorenih i društveno kontroliranih mogućnosti zadovoljenja interesa te mogućnosti mijenjanja položaja na stratifikacijskoj ljestvici
- funkcionalna diferencijacija, tj. mjera u kojoj je društvo vodoravno razvedeno na načelno međusobno ravnopravne struke, zvanja, zanimanja, podsustave organizacija, organizacijske mreže, teritorijalne jedinice i sl.
- grupna identifikacija, tj. postojeći oblici motivacijski aktivnih osjećaja pripadnosti pojedinca određenim skupinama- slojevi, klase, nacije, religijske zajednice, ideološka usmjerenja i sl. (Pusić, 1997, str. 12)

Također i prirodna okolina može postati važna za sustav ljudske suradnje, bilo kao izvor, bilo kao smetnja, pa će stoga fokusiranost biti orijentirana na odgovarajuće dijelove prirode tj. realni sektor, uz nastojanje da se sistematiziraju aspekti važni za organizaciju javnog sektora u cjelini. Tu su bitni geografski činitelji prema kojima konstruirana organizacija javnog sektora prema prirodnoj povezanosti naselja i raznim preprekama geografskom rasporedu naselja na području Republike Hrvatske.

Prvi pristup klasifikaciji mogućih situacija do kojih vodi interakcija sustava ljudske suradnje i njihove prirodne okoline razlikuje dvije moguće ocjene, sa stajališta sustava i sa stajališta okoline, unosa koji se iz okoline uvode u sustav i izlaza iz sustava u okolicu. Sa samog sustavnog stajališta, ti unosi koji se mogu iskoristiti ocjenjuju se kao sredstva, a oni koji se ne mogu iskoristiti kao smetnje.

### 3.2. Mijenjanje strukture sustava ljudske suradnje u javnom sektoru

Osnovni oblik u kojem nastaje mijenjanje sustava ljudske suradnje jest proces kontinuirane diferencijacije njegovih sastavnih komponenata i povremene promjene integracijskih okvira koji te komponente povezuje u cjelinu.

Diferencijaciju definiramo kao pojavljivanje nove komponente u sustavu, u nečemu različite od dotadašnjih, bilo kao rezultat integralnih procesa u sustavu, bilo unošenjem izvana. Osim radnih uloga ili funkcija, komponente u diferencijaciji čine i dijelovi supstrata ako kao ljudski rad i znanje unose novu ljudsku različitost u sustav. Dakle, svaki novi čovjek tj. svako novo radno mjesto i svaka nova informacija znače diferencijaciju sustava, ali samo uz uvjet da je nova komponenta integrirana u sustav. U ovakvom su smislu diferencijacija i integracija istodobne, odnosno dvije strane istog procesa.

Stoga integraciju općenito možemo odrediti kao uspostavljanje bar jedne veze između neke potencijalne ili aktualne komponente i sustava kao cjeline. Tako novi član prihvaća sistemski cilj ili se uklapa u mrežu odnosa u sustavu javnog sektora. Možemo opisati proces diferencijacije – integracije i kao odnos u kojemu relativno stabilni integracijski okvir čini prvu granicu diferencijacije. Ako cilj sustava sam po sebi nije prihvatljiv potencijalnim novim članovima ili se oni ne mogu uklopiti u mrežu odnosa, tad se ne može govoriti o diferencijaciji sustava, iako su se pojavile potencijalne nove komponente. Takva se situacija mijenja tek s promjenom integracijskog okvira, radilo se o odnosima, prostoru, ciljevima, tehničkim mrežama ili znanstvenim paradigmama. Potencijalnim gomilanjem novih komponenata povećat će se pritisak na postojeći integracijski okvir sustava, i na interese koji su s njime povezani, ali do realnog uklapanja tih komponenata može doći tek nakon mijenjanja postojećih načela i njihova zamjenjivanja novim i tolerantnijim okvirom.

Diferencijacija – integracija ima također i svoju tehničku stranu, a to je odgovor na pitanje kako se pojavljuje nova komponenta, kako se uspostavlja nova veza, i svoju interesnu stranu, a to je odgovor na pitanje zašto su donesene određene ljudske odluke koje stoje iza svake nove komponente i nove veze, i kome one zapravo koriste. Iako se te dvije strane u stvarnom procesu diferencijacije– integracije usko povezuje, one su kao izvori i uvjeti mijenjanja različite.

Unutar sustava mogu se pojaviti nove komponente, bez novih unosa iz okoline. Povezanost sustava s okolinom, uz utjecaj regulacije i ostvarivanje svrhe asocijacije, pa i konfliktom zbog devijantnog ponašanja sustava, istodobno čini pokretačku snagu diferencijacije. Tu su s jedne strane prisutni interesi što nastaju u sustavu i oni se mogu zadovoljiti prije svega ekspanzijom, tj. pribavljanjem novih komponenata iz okoline. S druge strane je okolina područje beskonačne raznovrsnosti, neprestani izazovi za sustav da vlastitom ekspanzijom nađe adekvatnije odgovore na prisutnu raznovrsnost okoline. Okolina stimulira diferencijaciju u sustavu ljudske suradnje, a u isti mah čini drugu granicu diferencijacije, uz integracijski okvir, u tom smislu što se nijedan sustav ne može diferencirati ako u okolini nema ili iz nje ne može prihvatiti nove komponente, u kvalitativnom i kvantitativnom smislu koje su mu potrebne za diferencijaciju.

Organizacijska struktura sustava ljudske suradnje mijenja se prema cilju, odnosima i metodama rada, te se tako proces diferencijacije odvija po svakoj od tih dimenzija, s tim da se integracijski okviri mijenjaju od osobnih (osobni ciljevi, odnosi i znanje) u neosobne kao što su ideološki ciljevi, odnosno odnosi među funkcijama, znanje precizirano u pisanim uputama, prema transosobnim okvirima dovoljno širokima da u sebi povežu i osobne komponente i neosobnu rutinu i standardizaciju kad je ona djelotvorna. Sustav ljudske kooperacije može biti integriran prema dimenziji postavljenih ciljeva, ali samo dok su ti ciljevi ujedno neposredni osobni interesi svih ili većine članova sustava, kad je riječ o osobnim ciljevima, takav primjer je primarna kooperativna grupa koja je integrirana svakodobnim neposrednim ciljem djelatnosti što se zajednički poduzima. Ovdje diferencijacija ciljeva i interesa sve više otežava interesnu homogenost sustava i dovodi u pitanje osobni karakter ciljeva, a time i njihovu integracijsku djelotvornost za sustav kao cjelinu.

Ciljevi se diferenciraju prije svega pojavljivanjem supsidijarnih, međutomnih i instrumentalnih ciljeva u lancu u kojem su specijalni ciljevi sredstva u odnosu prema općenitijima (Pusić, 1997, str. 15). Što je sustav složeniji, to je taj lanac duži i njegova djelatnost razgranatija. Usporedno s povećanjem sustava, diferenciraju se i interesi u njemu, također i u njegovoj neposrednoj okolini u odnosu na njega, pa se u vezi s time postavljaju najčešće i novi ciljevi koji se ne mogu smatrati izvedenim iz prvobitnog cilja. U oba slučaja se suočavamo s problemom integracije mreže, odnosno pluralitetom ciljeva u sustavu koji je različit od problema integracije sustava kao takvog s obzirom na cilj. Ovdje se integracija

postiže bilo pritiskom okoline, pod kojim je ostvarivanje izravnog vrhovnog cilja presudno pitanje za članove sustava, odnosno za dominantne interese, bilo karizmatikom privlačnošću tog cilja za članove. Sami razvoj sustava dovodi u pitanje tu mogućnost karizmatičke integracije ciljeva stvaranjem alternativnih mogućnosti zadovoljavanja sve većeg broja interesa i time što svaka karizma s vremenom izbljedi.

Ovdje najčešće preostaje da se ciljevi integriraju njihovim svjesnim i sustavnim razrađivanjem racionalnim metodama planiranja u najširem smislu ili njihovom interpretacijom u sklopu vrijednosne koncepcije koja uz cilj veže određeni osjećajni naboj, međutim, ni u jednom slučaju to više nisu osobni ciljevi, već neosobne svrhe koje proizlaze za sustav javnog sektora i za sve njegove članove podjednako iz određenih prestižnih vrijednosti kao što su služenje građanima i dužnosti od javnog interesa.

Promjena od osobnih u neosobne ciljeve izvrgava cilj kao integrator sustava sve većoj opasnosti pa bude skrenut sa svog izvornog usmjerenja i zamijenjen pluralitetom diferenciranjem osobnih ciljeva različitih nosilaca u sustavu javnog sektora ili oko njega.

Djelomičan povratak ciljevima kao pokretač po motivu i integratoru, može se ostvariti tek u mnogo razvijenijim sustavima ljudske suradnje koji su otvorili dovoljno prostora i za neosobne opće ciljeve sustava i za osobne interese njegovih članova. Ovakvi transosobni okviri zahtijevaju sudjelovanje članova u definiranju i mijenjanju neosobnih ciljeva sustava javnog sektora, kao i dovoljno sredstava i mogućnosti za zadovoljavanje osobnih interesa.

Odnosi u primarnim kooperativnim grupama stvaraju se i mijenjaju *ad hoc* ovisno o toku zajedničke akcije. Članovi javnog sektora su uvijek neposredno međusobno povezani, vide i čuju jedan drugoga dok zajedno rade i tako mogu prilagoditi svoje postupke postupcima drugih na istom poslu. Da bi takva suradnja uspjela, zajednički posao mora biti svima u interesu odnosno pretežne većine sudionika, osim što se primarne kooperativne grupe kao glavni oblik suradnje među ljudima pojavljuju unutar primarnih zajednica, u kojima je opće zajedništvo snažno naglašeno i raznim institucijama učvršćeno.

Diferencijacija interesa u zajednici i diferencijacija ciljeva kooperacije dolazi u sukob s primarnom kooperacijom i zajedništvom cilja. Složenije situacije, kako tehnički, tako i interesno, zahtijevaju takve oblike suradnje u kojima članovi nisu uvijek u neposrednoj međusobnoj vezi. Standardizacija, formalizacija i ritualizacija postupaka svakog pojedinog

sudionika, kojima je primarna kooperativna grupa nastojala odgovoriti na zahtjeve pojačane diferencijacije, značila je takav gubitak elastičnosti i fleksibilnosti tog oblika suradnje da nije mogla biti rješenje problema.

Problem se može riješiti novim integracijskim okvirom, prijelazom na vođenu grupu, u kojoj dimenzija odnosa od cilja može preuzeti glavni teret integracije cijelog sustava. U takvoj vođenoj grupi prevladavaju osobni odnosi vezanosti članova grupe za vođu. U vođenoj grupi interesna situacija se temelji na interesnoj dominaciji vođe koja proizlazi iz njegove moći ili karizme, a može se temeljiti i na nekoj vrsti interesnog kompromisa, obično na račun okoline. Ovdje je zadaća vođe da u tehničkom smislu orijentira zajedničko djelovanje grupe, a u interesnome da osigura ovisnost članova o sebi odnosno da ih drugim načinom motivira na suradnju i da čitavom odnosu pruži relativnu stabilnost.

Kada se pojavi diferencijacija unutar vođene grupe, ona postupno udaljuje vođu od vođenih, te otežava nužni osobni kontakt među njima, koji je sve češće posredan, putem zamjenika, pomoćnika i vođa manjih skupina. Tako nastaje zametak posebnog podsustava upravljanja, ono što Max Weber naziva upravnim štabom vođe. Širenje štaba ne zasjenjuje samo osobnost vođe, već i bitno povećava troškove sustava koji, ako se ne daju u cijelosti iz osobnih sredstava vođe, prebacuju se na okolinu i terete vođene članove sustava. Uspješnost sustava se smanjuje zbog sve težeg održavanja osobnog kontakta, a time i osobnog karaktera odnosa između vođe i vođenih. Kad se gleda s interesnog stajališta, sve je oštiji objektivni sukob između vođe i vođenih o uzdržavanju upravnog štaba, te je vođena grupa u krizi.

Novi integracijski okvir suradnje i rješenje takve krize pruža hijerarhijska organizacija. Radni odnosi u njoj ne uspostavljaju se među ljudima, već među funkcijama, definiranim neosobno kao dijelovima cjelokupnog zadatka organizacije za obavljanje kojih je predviđena jedna radna uloga. U razvoju tijekom povijesti, hijerarhijska je organizacija rezultat specifičnog oblika diobe rada i razbijanja radnog procesa. Upravni štab javnog sektora, koji je u vođenoj grupi pomoćno tijelo vođe, postaje najvažniji dio sustava, odnosno gornji dio hijerarhijske piramide koji mora osigurati kontinuirano uklapanje razmrvljenih radnih operacija u cjelinu funkcioniranja sustava i usmjeravanje na predviđeni rezultat. Organizacija prema hijerarhiji rješava pitanje osobne vezanosti prelaskom na integraciju neosobnih funkcija. Tako postaje moguća mnogo detaljnija i preciznije određena dioba rada, odnosno radnog procesa, a ujedno mnogo veća elastičnost u reorganizaciji radnih funkcija,

njihovoj preraspodjeli među članovima samog sustava. Hijerarhijska organizacija kao opći oblik ljudske kooperacije pretpostavlja veću opću društvenu proizvodnost radi većih troškova i interesne dominacije upravne superstrukture koja ne može, ili može sve manje, ići na teret sudionika sustava. Zbog toga se hijerarhijska organizacija kao vladajući model sustava ljudske suradnje pojavljuje tek u industrijskom društvu.

Navedena diferencijacija unutar hijerarhijske organizacije dovodi u pitanje ponajprije vođenje, odnosno administrativnu superstrukturu sustava.

U takvoj strukturi tipična metoda upravljanja jest hijerarhijski nadzor koji zahtijeva određeni intenzitet kontakata između nosilaca širih i nosilaca užih funkcija u sustavu i stoga ograničava broj užih funkcija koje nosilac pojedine šire funkcije može koordinirati. Samom diferencijacijom se povećava broj funkcija i dovodi u pitanje najveća točka raspona kontakata za prosjek nadzornih funkcija, s obzirom na to da je i maksimum okomitog raspona u organizaciji ograničen.

Zbog razvoja tehnologije i njezine podloge u znanosti, u isti se mah povećava prosječni opseg informacija potrebnih da bi se mogla obavljati pojedina funkcija, i to informacija koje se ne mogu pojednostaviti podjelom samog posla. Informacijama bogate funkcije sve je teže nadzirati na temelju hijerarhije, jer sam nadzor pretpostavlja da nosilac nadzorne funkcije vlada informacijama relevantnima za sve funkcije koje nadzire. Ovdje se zapravo, raspon kontakata efektivno smanjuje, a nadzorna funkcija oduzima sve više vremena svim sudionicima organizacije.

Tako hijerarhijska organizacija ulazi u krizu ponajprije u tehničkom smislu, jer obavljanje kontrole u njoj postupno istiskuje obavljanje unutar istog vremena, izvornog posla zbog čega pojedina organizacija postoji. Istodobno interesno, niži hijerarhijski stupovi sve teže podnose interesnu dominaciju viših u onoj mjeri u kojoj informacijski sadržaj njihovih užih funkcija postaje bogatiji, odnosno u kojemu one pretpostavljaju više znanja, pa stoga kontrola širih funkcija postaje manje potrebna u tehničkom smislu, a time interesne prednosti nosilaca kontrolnih funkcija gube legitimitet.

Ovdje se u perspektivi pojavljuje novi tip odnosa u sustavima ljudske kooperacije, a to su timske mreže. U radnoj grupi odnosno timu vlada načelna jednakost među članovima, jer svaki od njih raspolaže određenim specijalističkim znanjem potrebnim za postizanje



predviđenog radnog učinka, koji se ne može pojednostaviti usitnjavanjem radnog procesa. Maksimalna komunikacija među članovima tima je uvjet timskog rada, pa je time ograničena veličina pojedinog tima. Fokus integracije prelazi na povezivanje timova u timskoj mreži. U toj su mreži timovi i načelno ravnopravni u kooperaciji, pa se integracija među njima ne može više osigurati prema dimenziji odnosa. Metode rada postaju integracijski okvir u timu i u timskoj mreži. To zapravo znači da tehnička pravila po kojima se odvijaju pojedini radni procesi, a ne zapovijedi pretpostavljenog, određuju doprinosi pojedinog stručnjaka i pojedinog tima, i to s obzirom na svakodobnu radnu situaciju. Takvu mogućnost variranja u odnosima tko daje inicijativu, tko predlaže rješenje, tko izvršava, tko provjerava– mora biti veća nego što dopušta bilo koji model sistema integriran po dimenziji odnosa. Načelna tehnička ravnopravnost sudionika tima, u interesnom smislu, zahtijeva i njihovu veću interesnu ravnopravnost, donošenje interesnih odluka uz njihovo sudjelovanje. Tako veza između tehničke izjednačenosti u radnim doprinosima i interesne ravnopravnosti sudionika u sustavu nije ni bezuvjetna ni trenutna, a to znači da i u tehnološki razvijenim radnim procesima mogu vladati neravnopravni interesni odnosi, kao što se i tehnološki manje razvijenim organizacijama može političkim i pravnim sredstvima uspostaviti ravnopravniji interesni odnos.

Timski odnosi se pojavljuju unutar današnjih hijerarhijskih organizacija u znanosti, obrazovanju, zdravstvu, projektiranju, planiranju i nizu drugih djelatnosti koje pretpostavljaju sve više znanja u svom obavljanju.

Timski odnosi bi mogli postati opći model za sustave ljudske suradnje tek kad automatizacija rutinskih radnih operacija na svim područjima omogući prijenos tih operacija na strojeve povezane u automatizirane cikluse i rastereti ljudski rad onih zadataka koji se mogu pojednostaviti rastavljanjem radnog procesa na sve uže i sve jednostavnije sastavne dijelove

### 3.3. Mijenjanje metoda rada u javnom sektoru

Ustanovili smo za ciljeve i odnose tako i za svaki sustav ljudske suradnje da su potrebne uvriježene metode rada njihovih članova, tako da je za svaki rad potrebno neko, pa i najjednostavnije znanje, odnosno informacije koje čine podlogu primijenjenih metoda.

Takve informacije u sustavima ljudske suradnje su izvorno vezane za pojedinca. To znanje je osobno zato što uglavnom jedan od članova sustava raspolaže njime, dok ostali rade kao njegovi pomoćnici, učenici, po njegovim uputstvima, a cijeli je sustav integriran po dimenzijama odnosa i cilja. Sve je manja mogućnost da jedan pojedinac vlada svim znanjem koji se u sustavu primjenjuje budući da se za rad potrebno znanje diferencira znanje svakog sudionika postupno prelazi na upravni štab u vođenoj grupi i time pridonosi slabljenju pozicije vođe.

Takav prijelaz s vođene grupe na neosobnu hijerarhijsku organizaciju omogućen je i pronalaskom načina da se velik dio u sustavu potrebnog znanja učini neosobnim. Raspodjelom samog radnog procesa moguće je najjednostavnije i najbrojnije radne operacije u organizaciji gotovo potpuno lišiti informacijskog sadržaja. Koncentrirano znanje u hijerarhiji upravljačke piramide, odnosno njezina vrha. Taj vrh sa svojim znanjem se pred operativnim izvršiocima na dnu piramide pojavljuje kao neosobno znanje sadržano u raznim pismenim i usmenim uputama koje primaju od neposredno pretpostavljenih, ali ne kao izraz osobnog znanja tih pretpostavljenih već kao izraz viših uputa i naredaba, a da im konačni izvor često uopće nije vidljiv.

Ovakvo znanje kao podloga metoda rada može postati glavni okvir integracije sustava ljudske suradnje tek nakon što rastavljanje radnog procesa tijekom diferencijacije samo sebe onemogućiti i završi u mehanizaciji, a potom i u automatizaciji rutinskih radnih zadataka. Za sam ljudski rad preostaju mahom oni poslovi koji se ne mogu raspodjelom pojednostaviti, bilo zbog karaktera znanja na kojem se temelje, bilo zbog strogo osobnog karaktera radnog angažmana koji se od radnika očekuje. U trans-osobnoj fazi znanje, odnosno informacije nisu više apsolutni monopol kao nekada, nego označavaju relativnu specijalizaciju svakog sudionika tima na nekom području koja načelno vodi jednakosti, a ne dominacije.

Ovakva zbrojna slika razvoja metoda rada ne odražava diferencijacijom nastale razlike koje stvaraju posebne situacije prijelaza gdje se integracija sustava po dimenziji odnosa u hijerarhijskim organizacijskim strukturama na razne načine kombinira s integracijom po dimenziji metoda rada. Takve se razlike pojavljuju u vezi sa stupnjem pouzdanosti znanja na kojemu se metode rada temelje, u vezi s polarizacijom sudionika sustava po znanju koja ne proizlazi iz hijerarhije već iz karaktera posla, u vezi s ovisnošću rada o instrumentima, i u vezi s međuovisnošću rada članova sustava.

Prijelazom tržišta integracije s jedne dimenzije na drugu (s ciljeva na odnose i s odnosa na metode rada), mijenja se i mogućnost variranja pojedinih dimenzija u sustavu ljudske suradnje. One dimenzije na kojima nije tržište uvijek variraju slobodnije, pod utjecajem posebnih okolnosti mjesta i vremena, nego one koje pretežito nose teret integracije sustava.

### 3.4. Mijenjanje odnosa sustava i okoline

Okolina u kojoj djeluje sustav ljudske suradnje se stalno mijenja, na svim promatranim razinama, pa je tako sustav u svom razvoju i mijenjanju u svakom trenutku suočen s drukčijom, turbulentnom okolinom. Ljudi sa svojom cjelokupnom osobnošću utječu na sustav kojega su članovi, bez obzira na to koji je dio njihove osobnosti stvarno obuhvaćen sustav. Na mnogo načina se mijenja svijest ljudi, ovisno o njihovoj realnoj interesnoj poziciji u društvu, ali i mehanizmima koji se teško svode na neku objektivnu podlogu, pa stoga i manje predvidivi, kao što je neizvjesnost. Državne institucije i drugi sustavi ljudske suradnje mijenjaju se na način koji opisujemo, ali različitim tempom i u različitim uvjetima, pa iz toga raskoraka proizlazi slijed osobito osjetljivih posljedica za svaku od njih.

Različiti društveni procesi kao tehnološki razvoj, demografski procesi, raslojavanje, diferencijacija, te grupna identifikacija obično pokazuju veću stabilnost od institucionalnih područja, ali se i često mogu promijeniti utjecajem nepredvidivih činitelja i kad se mijenjaju, promjena može biti u tolikoj mjeri radikalna da izmijeni osnovne uvjete postojanja i djelatnosti ljudske suradnje na pojedinom području javnog sektora. Sustav javnog sektora,

općenito, svojim razvojem prema većoj složenosti, integriranije diferenciranosti, mijenja i relevantnost okoline za sebe. Ta promjena ide u smjeru širenja kruga za sustav relevantne okoline. Tako primjerice, novi bolnički odjeli ili novi sveučilišni fakulteti šire krug potencijalnih dobavljača, pacijenata i studenata. Budući da je upravo odgovarajuća okolina glavni stimulator diferencijacije sustava, tako diferenciraniji sustav opet širi krug relevantne okoline.

U promjenljivoj okolini, posljedično mijenjanje sustava, kao dva kontingentna procesa, međusobno se stabiliziraju u konstantu koja ovisi o samim potrebama sustava da odgovarajućim unosima iz okoline, kao što su ljudi, sredstva, instrumenti informacije, te održava svoju složenost, odnosno pothranjuje svoju diferencijaciju. Ljudi kao članovi neke organizacije mogu se ponašati na razne i nepredvidive načine, a pravila koja postavlja organizacija mogu se mijenjati i isto tako na mnogo načina postavljati. Tako nastaje određeni interesni odnos između okoline i sustava, pribavljanje unosa na temelju regulacije smetnji u okolini, pribavljanje unosa toleriranjem asocijacije interesa od okoline i u konfliktima između sustava i okoline. Tako se opći stav sustava prema toj razmjeni mijenja s promjenom moći sustava.

#### 4. UPRAVNI SUSTAVI

Upravni sustav je takav sustav ljudske kooperacije čiji su elementi upravne organizacije. On je obilježen ne samo onim značajkama i procesima koji su u pravilu zajednički svim oblicima ljudske suradnje, ali i nekim specifičnim obilježjima koja proizlaze iz prirode njegovih sastavnih elemenata, upravnih organizacija i iz posebnosti njegove neposredne okoline.

Elementi upravnog sustava, tj. javnog sektora Republike Hrvatske su upravne organizacije ili skupine ljudi međusobno povezanih tako da među njima podijeljene radne operacije budu usmjerene prema jedinstvenom cilju ili zajedničkim ciljevima. Upravne organizacije su, drugim riječima i sami sustavi ljudske suradnje, a to znači da su upravni sustavi sustavi višeg reda, jer su im elementi, ne izravno pojedine radne uloge ili funkcije, nego uži sustavi takvih uloga.

U upravnim sustavima, sami unutarnji procesi su dvovrsni, tako da je za jednu vrstu procesa naglašeniji kontinuitet ili nastavljanje u istom smjeru, kao što je razvoj metoda rada, tj. specifične upravne tehnologije kao izraza kontinuiranog razvoja metoda ljudskog rada, odnosno napredovanje ljudskih snaga u društvu. Suprotno tome, za drugu vrstu je u prvom planu borba suprotnosti i stoga valovita razvojna krivulja na kojoj se smjenjuju kretanja trenutak u jednom, trenutak u drugom smjeru, npr. centralizacija, decentralizacija i druge suprotne tendencije koje proizlaze iz suprotnosti raspodjele rada i povezivanja u organizacijama.

Istu takvu dvovrsnost vidimo i u procesima u kojima se izražava sam odnos upravnih sustava s njihovom okolinom i pri tom, imamo s jedne strane, procese s naglašenijim kontinuiranim karakterom kao izrazom kontinuiteta u društveno- ekonomskom razvoju, koje posljednjih 200. godina pridonose kontinuiranom razvoju upravnih sustava, njihovoj diferencijaciji i profesionalizaciji, ali i donekle smanjenju uloge prisile u njima. Nasuprot tome stoje oni procesi u kojima ponajprije djeluju suprotnosti društvenog razvitka koje rezultiraju mijenjanjem smjera odgovarajućih kretanja u upravnim sustavima, kao što su npr. koncentracija i dekoncentracija političke vlasti, što se odražava kao politička centralizacija i decentralizacija odgovarajućih upravnih sustava.

Tako unutarnji ekspanzivni procesi i procesi izazvani neposrednim i posrednim djelovanjem okoline, isprepleteni su jedni s drugima i međusobno se ili pojačavaju ili interferiraju jedni s drugima.

Državne upravne organizacije kao upravne organizacije koje obavljaju društvene poslove na temelju raspodjele dužnosti i ovlasti kao trajno zanimanje državnih službenika, vrsta su u rodu sustava ljudske suradnje. Da bismo mogli pratiti konkretno kako se u njima odvijaju kontinuirani i proturječni procesi, moramo te procese promatrati unutar podvrsta u kojima se navedene karakteristike upravnih organizacija pojavljuju u različitim varijantama.

Tako upravne sustave u svim zemljama, također i Republici Hrvatskoj možemo podijeliti na:

- teritorijalne upravne sustave
- funkcionalne upravne sustave
- asocijativne upravne sustave.

#### 4.1. Razvojne faze

Prema povijesnom razvoju upravljanje društvenim poslovima u ljudskim društvima možemo podijeliti u sljedeće faze:

- asocijativna faza u upravljanju društvenim poslovima
- teritorijalizacija upravljanja društvenim poslovima
- funkcionalizacija upravljanja društvenim poslovima

Nastojanje da se život u zajednici regulira polazi od činjenice pojedinca, čovjeka kao osnovnog sredstva za proizvodnju, i može ići samo za tim da se te ljudske i borbene snage objedine, koncentriraju, bolje iskoriste na strateškim točkama neprekidnog ratovanja s okolinom, ratovanja u kojem je često konačni ishod nepoznat i u kojem se definitivna pobjeda ne može izvojevati.

Ovdje je osnovno vezivo zajednice pripadnost pojedinca grupi, a kriterij te pripadnosti je značajka osobe, neko subjektivno ili objektivno svojstvo pojedinca koje ga obilježava kao pripadnika neke skupine ili asocijacije. Veza je ponajprije bila srodstvo, pretpostavljeno pravo, kao kriterij članstva u rodovskoj i plemenskoj asocijaciji.

U upravljanju državnim poslovima, tj. zajedničkom ostvarivanju interesa u konkretnom društvu i u rješavanju sukoba koji u povodu toga nastaju među pojedincima i grupama, polazi se od osobnih veza pojedinca s određenom asocijacijom. U početku nije bilo važno što netko radi, već što on jest, tj. kakva mu je uloga u asocijaciji ili plemenu pripisana.

Prvi je izvor teritorijalizacije društva i upravljanja stabilizacija naselja i razvoj poljoprivrede, afirmacija zemlje kao glavnog proizvodnog sredstva.

Teritorijalizaciju samog društva prati teritorijalizacija upravljanja, a zajedničke aktivnosti u ostvarivanju interesa i rješavanju konflikata dobivaju teritorijalna obilježja. Za razliku od upravljanja u prvobitnim asocijacijama, u kojemu je dominantna značajka pripadnost pojedinca grupi, pri čemu motivacijski djeluje sama ta pripadnost, te ona po sebi otvara koheziju potrebnu za zajedničku akciju, a teritorij je samo okvir. Novu vezu unutar tih granica najčešće osigurava nova društvena institucija, a to je politička vlast.

U suvremenom društvu, poduzeća i drugi subjekti društvene djelatnosti, postaju neovisna o teritoriju, organiziraju se institucionalno, kao zatvoreni i autonomni sustavi upravljanja koji osiguravaju unutarnju koheziju i povezuju se s obzirom na funkciju koju obavljaju.

Tako institucije, poduzeća i ustanove preuzimaju sve važniju ulogu u upravljanju društvenim poslovima i dobivaju sve veću težinu u odnosu prema sustavima teritorijalnog upravljanja.

Temeljno područje na kojemu se javna uprava u modernim društvima širi, odnosno državne službe u najširem smislu, organizirano je kao mreža ustanova, škola i prosvjetnih ustanova, od osnovnih do visokih, zdravstva, socijalne skrbi i socijalnog osiguranja, komunalnih službi, kulturnih ustanova, društvenog prikupljanja i analize informacija (meteorološka služba, statistika, zemljišna evidencija, knjižnice i dokumentacijski centri), prometa, komunikacija i konačno, znanosti koja se u svjetskim razmjerima sve više pretvara u

prvu frontu društvenog razvoja. Sve je to koncipirano na funkcionalnom načelu, oko određene djelatnosti ili funkcije.

Gospodarstvo ili privreda je kao sustav poduzeća i njihovih raznovrsnih zajednica predmet regulativne djelatnosti države i državne uprave, koji svojim mjerama također nastoji poticati ekonomski razvoj. Pojedine gospodarske organizacije kao npr. javna poduzeća, usmjerene su prvenstveno na djelatnosti od javnog interesa.

Proces urbanizacije znači pretvaranje samog teritorija u funkcionalni kriterij. Gradovi pojedine države su područja na kojima gustoća naseljenosti i stupanj društvene raspodjele rada stvaraju specifične probleme koji zahtijevaju specifične djelatnosti uvjetovane postojanjem gradske aglomeracije (lokalni promet, opskrba vodom i energijom, čistoća, stambena izgradnja, parkovi i rekreacija, i mnoge druge komunalne djelatnosti). Obavljanje takvih poslova je osnovni razlog postojanja gradskih uprava, a ne održavanje teritorijalnog suvereniteta, kako dokazuju mnogi gradovi uklopljeni u veće političko-geografske jedinice ili podijeljeni na više manjih. Grad je prema tome funkcionalna cjelina, ali ne i nužno cjelovito područje vlasti.

## 4.2. Karakteristični problemi

Samim prelaskom od jedne na drugu fazu, težište se pomiče s jedne vrste upravnih sustava na drugu, ali sustavi karakteristični za raniju fazu ne gube se posve u kasnijoj fazi, nego zapravo ostaju na onim područjima za koja su prikladni. Zbog toga se upravni sustavi s vremenom diferenciraju, pa u razvijenijim zemljama, istodobno postoje tri tipa sustava:

- teritorijalni upravni sustavi
- funkcionalni upravni sustavi
- asocijativni upravni sustavi.

Prvi, odnosno teritorijalni upravni sustavi, na kojima je danas većinom težište upravljanja društvenim poslovima i obuhvaćaju državnu upravu u užem smislu (centralnu,



regionalnu, lokalnu), one upravne organizacije koje su podloga i izraz političke vlasti i neposredno su povezane uz one grupe u društvu koje tu vlast kontroliraju.

Drugi tj. funkcionalni upravni sustavi obuhvaćaju mreže javnih poduzeća i ustanova u onom obujmu u kojemu se njihova djelatnost u pojedinoj zemlji smatra društvenim poslom.

Treći, asocijativni upravni sustavi obuhvaćaju udruge i razna društva u kojima se ljudi povezuju svojom inicijativom kako bi lakše ostvarili neke svoje interese koji su im zajednički, a koji se u danom momentu u pojedinoj zemlji smatraju društvenima.

Pretpostavka koja je zajednička za ova tri tipa upravnih sustava je da u njima nastaju strukture koje imaju obilježja upravnih organizacija.

Upravne organizacije u teritorijalnom sustavu su okupljene prema kriteriju teritorija iako posve različitog sadržaja rada, iz čega nastaje problem koordinacije tih heterogenih djelatnosti, povezivanja u sustav takvih jedinica koje funkcionalno tendiraju u različitim pravcima. Teritorijalni upravni sustavi su instrumenti političke vlasti i stoga postavljaju problem odnosa sustava s neposredno relevantnom njegovom okolinom u dva pravca: odnos upravnih organizacija u sustavu prema nosiocima političke vlasti, tj. prema politički odlučujućoj grupi u konkretnom slučaju, u svakoj pojedinoj teritorijalnoj jedinici i odnos prema građanima koji političku vlast kao regulatora i arbitra u interesnim sukobima doživljavaju ponajprije putem djelatnosti uprave.

Funkcionalni sustav integrira se u cjelinu organizacije koje obavljaju istu funkciju ili ulogu, pa je stoga takav sustav homogen. Povezivanjem ustanova u sustav trebalo bi u funkcionalnim sustavima riješiti problem funkcionalne, a time i u određenoj mjeri i interesne autonomije ustanova, uskladiti tu autonomiju sa zahtjevima funkcioniranja sustava u cjelini. Takve funkcionalne institucije ne primjenjuju vlast u svom djelovanju, niti im je to glavna svrha, primjerice zdravstvene ustanove. Za njih su ponajprije bitni odnosi s korisnicima.

Asocijacije ili udruživanje ljudi u društvene zajednice najamorfnije su, najneodređeniji oblik upravljanja s najvećim brojem mogućih rješenja s obzirom na funkciju, ali i strukturu.

Karakteristični problemi u asocijativnim upravnim sustavima proizlaze iz prirode asocijacija koje su temelj njihova uspostavljanja, recimo, kakav je položaj pojedinih članova u samoj asocijaciji? Tu se postavljaju još neka pitanja, a to su: kakav je odnos članova prema

profesionalcima koji rade u pojedinoj asocijaciji ili u kakvom je odnosu asocijacija s teritorijalnim upravnim sustavima kao instrumentima političke vlasti i u kakvome s funkcionalnima, s kojima se često susreću u jedinstvu cilja i u konkurenciji za društvena sredstva i osoblje?

### 4.3. Ciljevi upravnih sustava

Ciljeve upravnih sustava možemo promatrati s dva aspekta: tehničkog i interesnog.

Cilj u tehničkom smislu je osiguranje javnog reda i mira, reguliranje prometa, održavanje cesta, organiziranje školstva, izdavanje legitimacija, prepisivanje određenog koncepta, niz zadataka i ciljeva koje možemo poredati u vodoravne grupe ili u okomite piramide, prema stupnju općenitosti, koje možemo utvrditi, propisati, kontrolirati, ocjenjivati, gdje uprava funkcionira kao nosilac konkretnih društvenih poslova.

Pri cilju u interesnom smislu pitamo se kome koristi djelovanje upravnog sustava, čiji se interesi ostvaruju tim djelovanjem, a čiji su interesi oštećeni i iz kojeg razloga. Ovdje nismo na sigurnom terenu jer na ta pitanja obično nema izričitog odgovora u javnim dokumentima, a odgovori koje dobivamo su u velikoj mjeri općeniti. Većinom su to tvrdnje da je riječ o interesu države, birača, nacije, vladajuće elite i slično koje su vrlo neodređene i ne obilježavaju konkretne interesne konfiguracije, već su i jednostrane, jer sustavno izostavljaju pojedine specifične grupe interesenata, prvenstveno ljude koji rade u upravnim organizacijama.

Ova dva aspekta ciljeva upravnih sustava možemo promatrati i kao dvije zasebne dimenzije.

U tehničkoj ili instrumentalnoj dimenziji upravnog sustava jedinstvo je zajednički cilj, tehnička svrha ili suma najopćenitijih tehničkih svrha sustava. Na suprotnoj strani, odnosno na strani diferencijacije, nalazimo pojam sredstva shvaćena u njihovom materijalnom i tehničkom izrazu, kao i u obliku ljudskih radnih uloga, funkcija i radnih mjesta. Sam odnos između ciljeva i sredstava izvor je temeljne tehničke suprotnosti i napetosti unutar upravnog

sustava. Stoga, prikladnost sredstava glede ostvarenja ciljeva otvara problem tehničke efikasnosti sustava. Uz takve kvalitativne okvirne uvjete i u normalnoj klimi ekonomske robne proizvodnje, pitanje efikasnosti dopunjuje se problemima prednosti i ekonomičnosti.

U političkoj interesnoj dimenziji, cjelinu čine oni interesi i interesenti koji upravnom sustavu mogu nametnuti ne samo osnovne službene tehničke ciljeve koje će ostvarivati svojom akcijom već i okvirne uvjete načina tog ostvarivanja. Pretpostavka je da će oni pri tome ponajprije težiti unapređenju ili zaštiti svojih interesa, kakvi god oni bili. Nasuprot interesima cjeline nalaze se i interesi sastavnih dijelova, bilo da je riječ o interesima nastalim unutar samog pravnog sustava, bilo da je izvor interesa izvan pravnog sustava, u raznim diferenciranim i sporednim interesnim grupama, koje efektivno utječu na sustav.

Upravo u toj osnovnoj interesnoj suprotnosti sadržana je politička problematika svakog pravnog sustava, bez obzira na to je li izravno vezan za državu kao nosioca političke vlasti.

#### 4.4. Dinamika upravnih sustava

Dinamika samog sustava, kretanje u smjeru s jednog stajališta, pa onda u smjeru drugoga i odvija se u upravnom sustavu po objema njegovim dimenzijama. Između tehničkog jedinstva i diferencijacije stvarno oscilira ravnoteža, između dominantnih i sporednih interesa. Upravni sustav kao sustav može nastaviti egzistirati i funkcionirati sve dok se amplitude tih oscilacija mogu zadržati u prihvatljivim granicama. Po tome, životna sposobnost nekog sustava djelomice će ovisiti o intenzitetu utjecaja koji povećavaju amplitude, dolazili oni izvana ili iz samog sustava, a djelomice i o širini i elastičnosti granica koje definiraju ono što za sustav znači još izdržljivu promjenu. U upravnom sustavu postoje tendencije koje same po sebi povećavaju entropiju unutar sustava, ali i smanjuju njegovu elastičnost u odnosu prema okolini. U prvom smislu tendencija prema diferencijaciji djeluje unutar uprave koja otežava tehničku koordinaciju i pojačava centrifugalne sile u upravnom sustavu. U drugome smislu, tendencija djeluje prema interesnoj dominaciji, koja radi postizanja povezanosti svih dijelova

s interesnom orijentacijom centra te mora nužno sužavati interesnu autonomiju dijelova, a time i smanjuje i mogućnost samostalnog prilagođavanja.

Pod utjecajem svih tih jakih sila upravni bi sustav bio neodrživ kada ne bi postojali djelotvorniji mehanizmi homeostaze ili stabilizacije koji djeluju i u uvjetima velike napetosti između dva različita pola. Upravni sustav prije svega sam stvara vrlo intenzivne interese koji ovise o samom njegovom postojanju. Interesi vladajućih su zapravo primarni, sekundarni su interesi samog aparata, njegova ljudskog sastava i postaju sve ovisniji o egzistenciji sustava, i to toliko da novi institucionalni interesi često zamjenjuju ili zasjenjuju interese koji su bili povod za stvaranje samog sustava. S druge pak strane, institucija vlasti u svim svojim pojavnim oblicima vlasništva ili političke vlasti tradicionalni stabilizacijski mehanizam koji nameće dominaciju kad svi ostali putovi rješavanja sukoba interesa ne daju rezultata.

Unatoč tome, događalo se, a i događa se i danas da se upravni sustavi degeneriraju i raspadnu kad napetosti koje se u njima stvaraju prijeđu razinu prilagodljivosti koju je sustav uspio zadržati. Tako po tehničkoj liniji to najčešće znači raskorak između ciljeva i sredstava da su sredstva postala neopozivo neprikladna, odnosno nedovoljna, a time i ciljevi neostvarivi. Težište upravljanja društvenim poslovima u cijelom svijetu prelazi s teritorijalnog na funkcionalni sustav.

## 5. ORGANIZACIJA JAVNOG SEKTORA

Organizacija je oblik ljudske suradnje i stoga je obilježena raznim napetostima koje interakcija neizbježno proizvodi među ljudima koji ju čine. Ta interakcija znači suradnju ili zajednički rad da bi se ostvario zajednički cilj, i konflikte, tj. suprostavljanje u težnji prema različitim ciljevima. Konflikte ili sukobi mogu nastati zbog razilaženja o tehničkim pitanjima, a može nastati i zbog opreke u interesima. Svaki konflikt stvara ili pojačava emocije. Upravo ta mogućnost pojačavanja emocionalnog naboja konflikta indukcijom u suradnji čini konflikt potencijalno destruktivnim u odnosu prema organizacijskom poretku.

Organizacije kao oblik ljudske suradnje stvaraju ovisnost među ljudima samim njihovim članstvom i time potiču kod njih želju prema uspostavljanju vlastite neovisnosti. Suprotnost između ovisnosti i želje prema neovisnosti drugi je opći i načelni izvor napetosti u organizacijama. Spomenuta napetost je opet vrijednosno ambivalentna iz kojeg god korijena niknula i često je izvor dinamike, promjena i obnove u organizaciji, ali je također i izvor neizvjesnosti, pritiska, nesigurnosti i eventualnog straha od nepoznatoga za sve sudionike organizacije.

Budući da područja zbivanja nisu slučajna, organizacije su i strukture, te su stoga izložene entropijskom razgrađivanju, želji prema uspostavljanju slučajnog rasporeda svojih elemenata. Održavanje, ali još više i razvijanje organizacijske strukture prema većoj složenosti, pretpostavlja neprestano unošenje energije u samu organizaciju, i to u obliku ljudi, novca, energenata iz okoline. Organizacije su tako, i dijelovi fizičkog svijeta te postoje i djeluju pod načelnim ograničenjem oskudice i stoga su suočene s načelnim zahtjevom ekonomičnosti.

Tako organizacije upotrebljavaju i obrađuju informacije u svim državnim i gospodarskim djelatnostima, u proizvodnji rezultata, u osiguranju unutarne povezanosti i upravljanju odnosima s vanjskim svijetom. Ta količina informacija koje mogu iskoristiti, ovisi o njihovoj razvedenosti, tako da u vezi s informacijama organizacija može biti suočena kako s neizvjesnošću i oskudicom, tako i s prevelikom količinom informacija koje ne može pravodobno svladati, pa je posljedica toga opet neizvjesnost. Ta neizvjesnost je dvoznačna u

svom djelovanju i može značiti dezorijentaciju i sprečavati djelovanje organizacije, a može značiti i izazov, otvaranje novih mogućnosti i poticaj na inovaciju.

Organizacije djeluju i postoje unutar svih ljudskih društava i same su sustavi značenja, pravila, spoznaja, vrijednosti i stabiliziranih interesa.

Ciljevi same organizacije, međuljudski odnosi u poslu i metode rada tri su bitna elementa organizacijske strukture i ujedno tri polazišta njezina djelovanja. Tokom razvoja i usporedno s porastom obujma organizacija, spomenuti ciljevi, odnosi i metode rada se mijenjaju iz osobnih u neosobne. U nekim malim i jednostavnim organizacijama ciljevi su organizacije naprosto neki od interesa njezinih udruženih članova odnosno onog pojedinca koji je svima u organizaciji uspio nametnuti svoju volju. Međuljudski odnosi na poslu su istovjetni s odnosima koji postoje među ravnopravnim ili neravnopravnim ljudima i prenose se na zajednički posao. Pod metodama rada podrazumijevamo one vještine i znanja koja unosi svaki član u organizaciju.

Nasuprot tome, veće i složenije organizacije u svom postojanju i djelovanju ne mogu biti ovisne o egzistiranju bilo kojeg člana organizacije. Njihovi ciljevi, međuljudski odnosi i metode rada su većinom neosobni, određeni pravilima, kao što i pojedinačni položaj svakoga od članova postaje izraz neosobno shvaćene organizacijske funkcije. svi ciljevi su određeni aktom o osnivanju i ostvaruju se normalno i kad ih nijedan od članova ne doživljava kao vlastite. Međuljudski odnosi su definirani strukturom, hijerarhijom nadređenih i podređenih položaja, i djeluju načelno bez obzira na osobna svojstva nosilaca tih položaja. Metode rada su utvrđene uputama i ovisne o materijalnim elementima radnog procesa, a s obzirom na cijepanje tog procesa, sve su manje ovisne o osobnom znanju i osobnoj odluci pojedinog djelatnika organizacije.

Težište povezivanja u organizaciji se istodobno pomiče s jednog elementa na drugi. Male i jednostavne organizacije su povezane interesnim ciljem udruživanja svojih djelatnika, a složenije i veće prije svega utvrđenim hijerarhijskim odnosima među položajima u njihovoj organizacijskoj strukturi. Sa sve većim porastom složenosti, osobito nakon informatičke revolucije, hijerarhija postaje prekruti način povezivanja i sve se češće poseže za oblikom ravnopravne radne grupe, tima, ekipe, a težište se povezivanja premješta na metode ponajviše u znanosti, visokoj nastavi, zdravstvu, građevinskom i arhitektonskom projektiranju,

socijalnom radu i na sve većem broju drugih područja. Zbog takvog razvoja, neosobnosti ciljeva, odnosa i metoda ustupa mjesto nekoj kombinaciji između osobnosti i neosobnosti. Metode rada ovise o osobnom znanju sve većeg dijela članstva organizacije, pa time i njihov radni doprinos dobiva posve osobni značaj, pored i dalje neosobnog načina utvrđivanja zadatka i neosobnog obilježja organizacijskih funkcija.

Temeljni pokretač tih promjena je već obrazloženi proces diferencijacije u organizaciji koji povećava njenu razvedenost. Diferencijacija zapravo znači zamjenu jednog od elemenata drugim elementima ili s više njih različitih. Pojedini cilj se diferencira često u više instrumentalnih ciljeva ili podciljeva, jedno radno mjesto ili više njih, jedan informacijski element u vezi s prisutnim metodama rada u više informacija. Takvim procesom organizacija povećava svoju složenost kako bi mogla bolje odgovoriti na složenost turbulentne okoline u kojoj postoji i djeluje. Tu okolinu možemo shvatiti kao sustav bezgranične složenosti pod čijim pritiskom se organizacija neprestano diferencira. U isto vrijeme i unutarnja dinamika suradnje u organizaciji, novi interesi njenih sudionika, kao i njihove nove spoznaje, ambicije vodećih djelatnika, novi službenici i novi kontakti među njima znače dodatni poticaj organizaciji da se diferencira.

Napredovanjem diferencijacije dolazi u pitanje jedinstvo organizacije, mogućnost da organizacija djeluje kao jedinstven sustav čiji su elementi uvijek u akciji i povezani. Jedinstvo u organizaciji se postiže uvijek po onoj njezinoj dimenziji na kojoj je fokus u danom razvojnem razdoblju, a pomicanje tog fokusa baš je izazvano nemogućnošću da se diferencirani organizacija ujedinjuje na stari način. Jedinstvo po dimenziji cilja, zajedničkim interesom svojih članova, nije više moguća kad je organizacija diferencijacijom narasla preko razine na kojoj može ovisiti o uvijek istoj grupi, a povezivanje hijerarhijskim odnosom među radnim mjestima, kad je organizacija diferencijacijom postala informacijski tako složena da se više ne može koncentrirati sve potrebno znanje na vrhu hijerarhijske piramide.

Kao načelo povezivanja hijerarhija se primjenjuje u organizacijama općenito od prve industrijske revolucije, a proistječe iz specifičnog načina raspodjele rada u industriji cijepanjem radnog procesa postupno u sve uže i jednostavnije dijelove. Na svakom stupnju te raspodjele, pojedino radno mjesto predočuje zadatak dobiven raspodjelom obuhvatnijeg zadatka, koji će se dalje dijeliti sve do radnih mjesta na kojima se obavljaju najjednostavnije radne operacije što se dalje ne dijele. Cijela hijerarhijska piramida radnih mjesta od vrha do

dna usmjerava rad svakog pojedinog člana organizacije, a od dna do vrha koordinira raznovrsne poslove koji se u organizaciji obavljaju prema jedinstvenom, cjelovitom proizvodu ili usluzi. Takav je način povezivanja uvjetovan tehnologijom koja dopušta i zahtijeva najekonomičnije rješenje, koncentraciju svih za djelovanje potrebnih informacija na vrhu organizacije i, istodobno, takvim interesnim odnosima u kojima su svi interesi članova organizacije osim onih koji su specificirani organizacijskom funkcijom, odnosno radnim ugovorom nelegitimni.



## 6. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA U UPRAVI VELIKE BRITANIJE

Upravo zbog specifičnosti monarhijskog ustroja javnog sektora, u ovom radu ćemo spomenuti i organizacijsku upravu Velike Britanije, odnosno Ujedinjenog Kraljevstva koju uz centralne resore čini osoblje državnih činovnika i organizacije pod nadzorom ministara, te osoblje koje nije pod statusom državnih činovnika i ne podliježe samom nadzoru resornih ministara. Najveću pretežnu većinu javnih poslova uopće ne obavljaju upravne organizacije centralne državne uprave, već organizacije obuhvaćene u širem smislu javnog sektora.

Organizacija državne uprave je podijeljena na slijedeći način:

Obrana:

Ministarstvo obrane:

- Vojska
- Zrakoplovstvo
- Mornarica
- vojna oprema
- obavještajne službe

Vanjski poslovi:

- Ministarstvo vanjskih poslova i poslova Commonwealtha
- Uprava za prekomorski razvoj

Unutarnji poslovi:

Ministarstvo unutarnjih poslova:

- Uprava zatvora
- Metropolitanska policija
- Suci za prekršaje
- Služba nadzora nad uvjetno otpuštenima

Pravosuđe:

Ministarstvo pravosuđa:

- Uprava sudova
- Javno tužilaštvo

Financije:

- Ministar financija

Riznica:

- Blagajna
- Financijska revizija
- Financijska pravna služba
- Uprava za unutarnje prihode
- Uprava za carine i takse
- Odjel za štednju

Gospodarske službe:

- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i prehrane
- Ministarstvo trgovine i industrije: Odjel za jamstvo izvoznih kredita
- Komisija za šumarstvo
- Odbor za intervencije poljoprivrednih roba
- Ured za korektno trgovanje

Društvene službe:

- Ministarstvo zdravstva i socijalne sigurnosti
- Ministarstvo obrazovanja i znanosti: Komisija za zapošljavanje
- Služba za mirenje i arbitražu
- Ured za higijensko-tehničku zaštitu
- Ured za umjetnost i knjižnice

Tehničke službe:

- Ministarstvo energetike
- Ministarstvo prometa

Komunalne službe:

- Ministarstvo okoliša

#### Informativne službe:

- Centralni ured za informacije
- Centralni ured za kompjuterizaciju i telekomunikacije
- Katastar
- Statistika
- Ured za kartografiju i fotogrametriju

#### Unutarnje službe i regionalni poslovi

- Ured Kabineta
- Škotski ured
- Waleški ured
- Sjevernoirski ured:
  - Ured za upravljanje i osoblje
  - Uslužna organizacija za državne činovnike

U Velikoj Britaniji se u cjelini upravnog sustava odvija proces prenošenja upravnih poslova i odgovarajućeg premještanja upravnih organizacija i osoblja iz državne uprave u šire podsustave javnog sektora. Ne samo da se u britanskom procesu smanjuje utjecaj centara državne vlasti na premještene organizacije, već se one po svojim metodama rada i shvaćanju vlastite funkcije približavaju organizacijama kakve su se razvile u privatnome sektoru, ponajprije u ekonomiji. Stoga će vjerojatno, opći razvoj organizacija se odraziti na upravne organizacije javnog sektora, osobito je smanjena uloga hijerarhijske podređenosti i nadređenosti, te prijelaz težišta povezivanja na metode rada, nego u organima tradicionalne britanske državne uprave u kojoj će dodatna uloga hijerarhije u utvrđivanju ovlasti i odgovornosti za upotrebu državne vlasti stvarati otpor takvim promjenama.

Slika 1 Kraljica Elizabeta II.



Izvor: [www.avaz.ba](http://www.avaz.ba)/članak Kraljica ostaje neutralna, 30.04.2017.

## 7. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA VLASTI REPUBLIKE HRVATSKE 1994. GODINE

Državne upravne organizacije u Republici Hrvatskoj (državne uprave, državni zavodi, državna ravnateljstva) navedene su prema Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave, ali su u međuvremenu mnoge promijenile svoje nazive.

U centralnoj upravi Republike Hrvatske osnivaju se sekundarne upravne organizacije kad neki upravni poslovi zahtijevaju određeni stupanj samostalnosti u radu, odnosno posebne načine rada. Ukoliko se poveća potreba za samostalnosti, osnivaju se državne upravne organizacije izravno odgovorne Vladi.

Struktura državne vlasti:

- Ured za UNPROFOR i misiju EU (Vlada)
- Ured za granice (Vlada)
- Ured za projekt sukcesije (Vlada)
- Ured za etničke i nacionalne zajednice ili manjine (Vlada)
- Ured za zakonodavstvo (Vlada)
- Državni protokol (Vlada)
- Ured za prognanike i izbjeglice (Vlada)
- Ured za žrtve rata (Vlada)
- Stožer civilne zaštite (ministarstvo unutarnjih poslova)
- Prihvatilište za strance (unutarnji poslovi)
- Zavod za javnu upravu (ministarstvo uprave)
- Zavod za informatizaciju državne uprave, pravosuđa i javnih djelatnosti (uprava)
- Uprava za imovinsko-pravne poslove (ministarstvo pravosuđa)
- Uprava za izvršenje kaznenih i prekršajnih sankcija (pravosuđe)
- Poreska uprava (ministarstvo financija)
- Uprava carina (financije)
- Devizni inspektorat (financije)
- Financijska policija (financije)

#### Gospodarstvo:

- Državni zavod za makroekonomske analize i prognoze (samostalan)
- Državno ravnateljstvo za robne rezerve (samostalan)
- Ured za ekonomiku i restrukturiranje javnih poduzeća (Vlada)
- Uprava za veterinarstvo (ministarstvo poljoprivrede i šumarstva)
- Centar za razvitak otoka (ministarstvo prometa)

#### Tehničke službe:

- Državna uprava za vode (samostalna)
- Državni hidrografski institut (samostalan)
- Lučke kapetanije (ministarstvo prometa)
- Kapetanije pristaništa (promet)
- Obalna straža (promet)
- Uprava sigurnosti unutarnje plovidbe (promet)
- Uprava kontrole leta (promet)
- Zavod za međunarodnu znanstvenu i tehničku suradnju (ministarstvo znanosti)

#### Komunalne službe:

- Zavod za prostorno planiranje (ministarstvo graditeljstva)

#### Društvene službe:

- Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži (samostalan)
- Državna uprava za zaštitu prirodne i kulturne baštine (samostalna)
- Zavod za školstvo (ministarstvo prosvjete)
- Zavod za kulturu (ministarstvo kulture)
- Zavod za spomenike kulture (kultura)
- Zavod za socijalni rad (ministarstvo rada)
- Zavod za zapošljavanje (ministarstvo rada)

#### Informacijske službe:

- Državna geodetska uprava (samostalna)

- Državni hidrometeorološki zavod (samostalan)
- Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo (samostalan)
- Državni zavod za patente (samostalan)
- Državni zavod za statistiku (samostalan)
- Ured za odnose s javnošću (Vlada)

Posebni resori:

- Državna uprava za zaštitu okoliša (samostalna)
- Ured za upravljanje imovinom RH (Vlada)
- Ured za opće poslove (Vlada)
- Ured za koordinaciju aktivnosti za razrješenje vlasničko-pravnih odnosa na nekretninama koje su prenesene u društveno vlasništvo.

Svaki ured i državni zavod na čelu ima ravnatelja koji je odgovaran za sve odluke koje donosi njegovo državno tijelo i on koordinira i kontrolira djelatnosti svih podređenih državnih službenika. Prema teritorijalnom ustrojstvu, RH ima 21 županiju kojoj je načelu župan koji je odgovaran za rad pročelnika raznih odjela u sklopu svoje županije. Što se tiče samog školstva, osnivač srednjih škola je županija, a osnovnih grad kojem pripada. Ravnatelja osnovnih i srednjih škola imenuje školski odbor koji čine članovi osnivača, odabrani djelatnici škola i jedan predstavnik roditelja.

Slika 2 Hrvatski sabor



Izvor: [www.putovnica.net](http://www.putovnica.net) , 31.04.2017.

## 8. ZAKLJUČAK

U ovom smo završnom radu prikazali uvodno neke specifičnosti sustava javnog sektora, njegov povijesni razvitak (asocijacije plemstva), njegovu dinamiku i problematiku, integraciju članova upravnih organizacija, ciljeve njihova rada koji ih zapravo povezuju i interese koji pokreću njihovo djelovanje na funkcijama koje obavljaju u sklopu samog državnog sektora.

Spomenuli smo diferencijaciju odnosno utjecaj specifičnosti svakog novog člana koji u upravnu organizaciju unosi određene novitete kojima se ona mora prilagoditi, ali i koja ponekad unosi nesigurnost i nesklad.

Prikazali smo i specifičnu organizaciju javnog sektora Velike Britanije koji možemo usporediti s našom organizacijskom strukturom koju smo također prikazali.

Što se tiče manjih upravnih organizacija javnog sektora, objasnili smo organizacijsku strukturu na nama najbližem području, a to je školstvo.

Ukratko, na čelu svih državnih organizacija javnog sektora je ravnatelj koji upravlja odjelima kojima su na čelu pročelnici raznih djelatnosti (društvene, gospodarske, prostorno planiranje).

*T. B. ...*



## LITERATURA

### Knjige:

1. Pusić, Eugen, Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, Zagreb. Školska knjiga, 1997.
2. Krbek, Ivo, Upravno pravo, II. knjiga, Organizacija javne uprave, Zagreb, Jugoslovenska štampa, 1932.
3. Žigrović-Pretočki, Ivan, Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i slavonije s obzirom na Ustav, Bjelovar, vlastita naklada, 1911.

### Internet:

1. [www.avaz.ba](http://www.avaz.ba)
2. [www.putovnica.net](http://www.putovnica.net)

## **POPIS SLIKA**

Slika 1 Kraljica Elizabeta II.....	35
Slika 2 Hrvatski sabor .....	38