

SADRŽAJ

Predgovor	IX
Kratice	XV
1. JAVNA UPRAVA –TEMELJNI POJMOVI	1
1.1. Temeljni pojmovi	1
1.1.1. Javna uprava, javni poslovi i upravna organizacija	1
1.1.2. Državna uprava, javna uprava i javni sektor	3
1.1.3. Upravljanje, javno upravljanje, javni menadžment i public governance	4
1.1.4. Lokalna i regionalna samouprava	6
1.1.5. Javne službe	7
1.1.6. Upravni sustavi	9
1.1.7. Reorijentacija s organizacije uprave na obavljanje javnih poslova ..	10
1.1.8. Ostali subjekti u obavljanju javnih poslova	10
1.2. Razvoj proučavanja javne uprave	11
1.2.1. Upravna doktrina i upravna teorija	11
1.2.2. Razvoj upravne doktrine: od kameralizma do postmenadžerskih doktrina	12
1.2.3. Razvoj upravne teorije	13
1.2.4. Upravna znanost u sustavu znanosti i njezini elementi	16
1.2.5. Praktična iskoristivost znanja o javnoj upravi	17
1.3. Razvoj poučavanja o javnoj upravi	17
1.3.1. Počeci upravnog profesionalizma u Europi	17
1.3.2. Razvoj europskih modela upravnog obrazovanja	18
1.3.3. Suvremeni trendovi razvoja i standardizacija upravnog obrazovanja ..	19
1.3.4. Upravno obrazovanje u Hrvatskoj	20
1.4. Pravna regulacija javne uprave	21
1.4.1. Vladavina prava i javna uprava	21
1.4.2. Načelo zakonitosti u tradicionalnom i modernom tumačenju	22
1.4.3. Noviji razvoj pravne regulacije hrvatske javne uprave	23
1.4.4. Utjecaj europske pravne regulacije na hrvatsku javnu upravu	26
2. JAVNA UPRAVA U DRUŠTVU I U POLITIČKO-UPRAVNOM SUSTAVU ..	27
2.1. Javna uprava u društvu	27
2.1.1. Povezanost društvenog i upravnog razvoja	27
2.1.2. Faze u razvoju upravljanja	28

2.1.3.	Tendencije u razvoju uprave	30	3.1.3.	Temeljne organizacijske varijable	90
2.1.3.1.	Tendencija prema porastu uprave	31	3.1.4.	Primjena organizacijskih znanja: proces organiziranja	91
2.1.3.2.	Tendencija prema diferencijaciji uprave	32	3.1.5.	Razvoj i liječenje organizacija	93
2.1.3.3.	Tendencija prema profesionalizaciji uprave	34	3.1.6.	Upravni (funkcionalni) pregled i analiza kao metoda usavršavanja organizacije u javnoj upravi	94
2.1.3.4.	Tendencija prema ograničavanju prinude u upravi	35	3.1.7.	Razvoj upravne strukture: od hijerarhije prema mrežama	96
2.1.3.5.	Tendencija prema informatizaciji uprave	36	3.1.8.	Razvoj upravne tehnologije	98
2.1.4.	Suvremene tendencije u razvoju društva i uprave	37	3.1.9.	Upravna kultura i njezino mijenjanje	100
2.1.5.	Tradicionalni europski modeli javne uprave i njihovo mijenjanje zbog sve veće kompleksnosti suvremene javne uprave	40	3.1.10.	Okolina upravnih organizacija	103
2.1.6.	Građani i uprava	45	3.2. Javni menadžment	104	
2.1.6.1.	Uloge građana u odnosu prema upravi	45	3.2.1.	Javni i privatni sektor	104
2.1.6.2.	Instrumenti jačanja položaja građana u odnosu prema upravi	49	3.2.2.	Javno upravljanje i javni menadžment	107
2.2. Javna uprava i politički sustav	51		3.2.2.1.	Pojmovi i definicije	107
2.2.1.	Utjecaj razvoja političkih sustava na razvoj i položaj državne i javne uprave	51	3.2.2.2.	Dihotomija politika-uprava	108
2.2.1.1.	Faza apsolutističke koncentracije: uprava u prosvijećenom apsolutizmu	52	3.2.2.3.	Javni menadžment i teorija organizacije	110
2.2.1.2.	Faza demokratske dekoncentracije: demokratske revolucije i reforme	53	3.2.2.4.	Specifičnosti javnog menadžmenta i njegovo suvremeno shvaćanje	112
2.2.1.3.	Faza industrijske koncentracije: države industrijskog i urbanog društva	54	3.2.3.	Javni menadžment i tradicionalna upravna djelatnost	114
2.2.1.4.	Faza nove dekoncentracije državne vlasti i utjecaja	57	3.2.3.1.	Planiranje	115
2.2.2.	Položaj uprave u različitim tipovima suvremenih demokratskih političkih sustava	60	3.2.3.2.	Vođenje i odlučivanje	116
2.2.3.	Nedemokratski (birokratski) politički sustav i javna uprava	64	3.2.3.3.	Komuniciranje	117
2.2.4.	Politički nadzor i odgovornost uprave	66	3.2.3.4.	Standardizacija postupanja	119
2.2.4.1.	Političko-demokratska odgovornost	68	3.2.3.5.	Nadzor	121
2.2.4.2.	Pravna odgovornost	70	3.2.4.	Naglasci suvremenog javnog menadžmenta	124
2.2.4.3.	Profesionalna odgovornost	71	3.2.4.1.	Upravljanje putem propisa	124
2.2.5.	Promjena uloge uprave u političko-upravnom sustavu: od izvršitelja političkih odluka prema pripremanju javnih politika	72	3.2.4.2.	Upravljanje putem ciljeva i rezultata	125
2.2.6.	Vrijednosti kao integrativni mehanizam politike i uprave	77	3.2.4.3.	Upravljanje s naglaskom na kvalitetu i korisnike	126
			3.2.4.4.	Upravljanje putem tržišta i natjecanja	128
			3.2.4.5.	Upravljanje s naglaskom na izvedbu (uspješnost)	130
3. UPRAVNA ORGANIZACIJA I JAVNI MENADŽMENT	79		4. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI	133	
3.1. Upravna organizacija	79		4.1. Ljudi u upravi	133	
3.1.1.	Organizacija i njezino mjesto u razvoju kooperativnih sustava	79	4.1.1.	Kategorije zaposlenih u upravi	133
3.1.2.	Razvoj teorije organizacije	82	4.1.2.	Pojam javnog službenika	134
3.1.2.1.	Mehanicistički smjer: klasična škola organizacije i škola ljudskih odnosa	83	4.1.3.	Službenici kroz povijest	136
3.1.2.2.	Teorija organizacijskog konflikta i moći	85	4.1.4.	Službenici u suvremeno doba	138
3.1.2.3.	Teorija odlučivanja	86	4.1.5.	Profesionalizacija i merit sustav	138
3.1.2.4.	Interesno-politički smjer	86	4.1.6.	Etika javnih službenika	140
3.1.2.5.	Teorija otvorenog sustava	87	4.2. Službenički sustav i službeničko zakonodavstvo	142	
3.1.2.6.	Kibernetički smjer	88	4.2.1.	Uvod	142
3.1.2.7.	Teorija samoreferentnih i autopoietičkih sustava	89	4.2.2.	Službenički sustav	144
			4.2.2.1.	Klasifikacijski sustav	144
			4.2.2.2.	Platni sustav	146

4.2.2.3. Sustav napredovanja	149
4.2.2.4. Posebna prava, obveze i odgovornosti javnih službenika . . .	150
4.2.2.5. Prilagodba službeničkog sustava europskim standardima . . .	152
4.2.3. Službeničko zakonodavstvo u Hrvatskoj	154
4.2.3.1. Razvoj službeničkog zakonodavstva u državnoj upravi . . .	154
4.2.3.2. Zakon o državnim službenicima i drugi propisi	156
4.2.3.3. Službeničko zakonodavstvo u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i javnim službama	158
4.2.4. Institucionalni okvir za etiku i Etički kodeks državnih službenika . . .	160
4.3. Pojam, modeli i metode upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi	161
4.3.1. Pojam ljudskih potencijala i upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi	161
4.3.2. Personalna funkcija i funkcija ULJP-a	162
4.3.3. Strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima	163
4.3.4. Kontinuirano profesionalno obrazovanje i razvoj ljudskih potencijala .	164
4.3.4.1. Kontinuirano obrazovanje i usavršavanje javnih službenika .	164
4.3.4.2. Razvoj ljudskih potencijala	165
4.3.5. Temeljni modeli upravljanja ljudskim potencijalima	167
4.3.6. Suvremene metode upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi	169
5. OBAVLJANJE POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE	173
5.1. Poslovi teritorijalnog upravnog sustava	173
5.1.1. Klasifikacija poslova u teritorijalnom upravnom sustavu	173
5.1.2. Grupiranje poslova	174
5.1.3. Razgraničenje poslova	175
5.2. Državna uprava u Hrvatskoj	177
5.2.1. Utjecaj Hrvatskog sabora na upravu	178
5.2.2. Ovlasti predsjednika Republike prema na državnoj upravi	180
5.2.3. Vlada kao političko i upravno vodstvo državne uprave	181
5.2.3.1. Ovlasti i odgovornost Vlade	182
5.2.3.2. Ustrojstvo Vlade i odlučivanje	183
5.2.3.3. Utjecaj Vlade na državnu upravu	184
5.2.4. Središnja državna uprava	186
5.2.4.1. Poslovi tijela državne uprave	186
5.2.4.2. Ustrojstvo državne uprave	188
5.2.5. Lokalne ekspoziture državne uprave	189
5.2.6. Nadzor nad hrvatskom državnom upravom	190
5.2.6.1. Političko-demokratski nadzor	190
5.2.6.2. Financijski nadzor	191
5.2.6.3. Upravni i inspeksijski nadzor	191
5.2.6.4. Sudski nadzor	192

5.3. Građani i državna uprava	193
5.4. Fragmentacija u upravi: posebnosti agencija i drugih oblika organizacija javnog sektora	196
5.4.1. Agencifikacija	197
5.4.2. Agencija kao vrsta upravne organizacije	200
5.4.3. Oblici organizacija javnog sektora u Hrvatskoj	205
5.5. Koordinacija i integracija u upravi	209
5.5.1. Važnost koordinacije u upravljanju	209
5.5.2. Pojam i vrste koordinacije	210
5.5.3. Centri vlade i druge koordinacijske institucije i mehanizmi u okviru izvršne vlasti i uprave	212
6. JAVNE SLUŽBE – SLUŽBE OD OPĆEG INTERESA	215
6.1. Uvod	215
6.2. Pojam i klasifikacija javnih službi	216
6.2.1. Pojmovi, definicija i karakteristike	216
6.2.2. Klasifikacije javnih službi	218
6.3. Razvoj i suvremene tendencije razvoja službi od općeg interesa	220
6.3.1. Razvoj i suvremena rasprava o javnim službama	220
6.3.2. Tendencije razvoja službi od općeg interesa	222
6.4. Javna vlast i javne službe	225
6.4.1. Određivanje javnih službi	225
6.4.2. Organizacija i obavljanje javnih službi	226
6.4.3. Regulacija i kvaliteta javnih službi	228
6.4.4. Financiranje javnih službi	230
6.4.5. Praćenje, vrednovanje i nadzor javnih službi	232
6.5. Javne službe u pravu i politici Europske unije	233
6.5.1. Kontekst rasprave i temeljne dileme	233
6.5.2. Službe od općeg interesa u pravu Europske unije	234
6.5.3. Kategorije službi od općeg interesa u pravu i politici Europske unije .	235
6.6. Okvir djelovanja javnih službi u Hrvatskoj	237
6.6.1. Opći okvir djelovanja javnih službi	237
6.6.2. Ustanove	238
6.6.3. Komunalne djelatnosti	241
6.6.4. Privatni sektor i javne službe	244
7. LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA	247
7.1. Teorija lokalne samouprave	247
7.1.1. Temeljni pojmovi	247
7.1.2. Konceptije o ulozi lokalnih jedinica	249
7.1.3. Svrhe teritorijalne samouprave	254
7.1.4. Modeli lokalne samouprave	257
7.1.5. Harmonizacija lokalne samouprave i nacionalne specifičnosti	258

7.2. Teritorijalna organizacija zemlje	260
7.2.1. Zahtjevi za teritorijalnom organizacijom	260
7.2.2. Kriteriji racionalnosti	263
7.2.3. Dileme teritorijalne organizacije	265
7.2.3.1. Teritorijalni domet lokalnih službi	265
7.2.3.2. Razlike u stupnju urbanizacije	266
7.2.3.3. Veličina lokalnih jedinica	268
7.2.3.4. Koordinacija i integracija sustava teritorijalne samouprave	269
7.2.4. Regionalizacija	270
7.2.5. Upravljanje gradovima	272
7.2.6. Teritorijalna organizacija Hrvatske	275
7.3. Lokalni poslovi	276
7.3.1. Tradicije određivanja lokalnih poslova u odabranim europskim zemljama	276
7.3.2. Tehnički i politički razlozi za lokalnost određenih javnih poslova	279
7.3.3. Samoupravni i preneseni djelokrug lokalnih jedinica	280
7.3.4. Pravne tehnike za određivanje lokalnog samoupravnog djelokruga	281
7.3.5. Lokalni poslovi u suvremenoj Europi	284
7.3.6. Lokalni poslovi u suvremenoj Hrvatskoj	286
7.4. Lokalni političko-upravni sustav	288
7.4.1. Političke institucije lokalne samouprave	289
7.4.2. Lokalno predstavništvo i lokalni izbori	296
7.4.3. Izvršna tijela i dužnosnici u lokalnoj samoupravi	302
7.4.4. Upravne organizacije	306
7.5. Centralno-lokalni odnosi	307
7.5.1. Temeljna načela centralno-lokalnih odnosa	307
7.5.2. Sredstva i oblici utjecaja središnje vlasti na lokalnu samoupravu	308
7.5.3. Nadzor nad lokalnom samoupravom	309
7.5.4. Zaštita lokalne samouprave i njezin utjecaj na središnju vlast	312
7.6. Decentralizacija i razvoj lokalne samouprave	314
7.6.1. Decentralizacija	314
7.6.2. Upravljanje decentralizacijom	316
8. EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR	319
8.1. Pojam europskog upravnog prostora	319
8.1.1. Sadržaj i razvoj	319
8.1.2. Koncept europeizacije i upravna konvergencija	324
8.1.3. Važnost europske upravne konvergencije i implementacije za europsko upravljanje	327
8.2. Europska načela i europski upravni standardi	329
8.2.1. Pravo na dobru upravu	329
8.2.2. Europska politika za mlade	330
8.2.3. Europski standardi upravnog postupanja	333
8.2.4. Politika informacijskog društva Europske unije i e-uprava	336

8.3. Hrvatska uprava u europskom sustavu upravljanja	339
8.3.1. Koordinacija u procesu oblikovanja europskih politika i prava	340
8.3.2. Koordinacija u implementaciji europskih politika	342
9. REFORME I MODERNIZACIJA JAVNE UPRAVE	345
9.1. Upravne reforme	345
9.1.1. Uvod	345
9.1.2. Tipovi upravnih reformi	346
9.1.3. Menadžerske reforme javne uprave	347
9.1.4. Učinci suvremenih menadžerskih reformi	350
9.1.4.1. Strukturni učinci	350
9.1.4.2. Personalni učinci	352
9.1.4.3. Funkcionalni učinci	353
9.1.4.4. Ostali učinci	354
9.2. Modernizacija javne uprave	355
9.2.1. Uvod	355
9.2.2. EU standardi i modernizacija javne uprave u tranzicijskim zemljama	357
9.2.2.1. Posebnosti upravnih reformi u tranzicijskim zemljama	357
9.2.2.2. Proces pridruživanja Europskoj uniji	359
9.2.2.3. Kriterij upravnih kapaciteta	360
9.2.2.4. Upravne prilagodbe tijekom procesa pridruživanja EU – uloga Sigme	362
9.2.3. Reforma javne uprave u Hrvatskoj	362
9.2.3.1. Hrvatska javna uprava 1990.–2001. – faze utemeljenja i konsolidacije	362
9.2.3.2. Upravne prilagodbe i reforme u fazi europeizacije	365
9.2.4. Mjere za modernizaciju uprave u Hrvatskoj	368
9.2.4.1. Funkcionalni aspekt	368
9.2.4.2. Strukturno-organizacijski aspekt	374
9.2.4.3. Personalni aspekt	379
Bibliografija	385
Kazalo pojmova	403