

Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

ČASOPIS ZA TEORIJU I PRAKSU JAVNE UPRAVE

BROJ 1

2012. Godina 12. UDK 25(497.5:100) ISSN 1848-0357

INSTITUT ZA JAVNU UPRAVU
NOVI INFORMATOR
PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU

HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

Časopis za teoriju i praksu javne uprave

CROATIAN AND COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION

A journal for theory and practice of public administration

Hrvatska i komparativna javna uprava izlazi tromjesečno, u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu
Croatian and Comparative Public Administration is published four times a year, in March, June, September and December

Nakladnici/Publishers:

INSTITUT ZA JAVNU UPRAVU (Institute of Public Administration), Sv. Ćirila i Metoda 4, 10000 Zagreb

NOVI INFORMATOR d.o.o., Kneza Mislava 7/I, 10000 Zagreb

PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU (Faculty of Law), Trg maršala Tita 14, 10000 Zagreb

Uredništvo/Editorial Board:

Glavni i odgovorni urednik/Editor in Chief: prof. dr. sc. Ivan Koprić

Pomoćnik glavnog urednika/Assistant Editor: doc. dr. sc. Vedran Đulabić

Izvršni urednik/Executive Editor: Romea Manojlović

Članovi/members: prof. dr. sc. Hrvoje Arbutina (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), prof. dr. sc. Boris Bakota (Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku), Slavica Banić (sutkinja Ustavnog suda), prof. dr. sc. Robert Blažević (Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci), mr. sc. Marija Burić Pejčinović, prof. dr. sc. Tamara Čapeta (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), Ante Galić (predsjednik Visokog upravnog suda), doc. dr. sc. Mirko Klarić (Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu), prof. dr. sc. Boris Ljubanović (Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku), Anita Markić (Ministarstvo uprave), doc. dr. sc. Anamarija Musa (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), doc. dr. sc. Tereza Rogić Lugić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), dr. sc. Ana Petek (Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu), mr. sc. Zoran Pičuljan (zamjenik ministra uprave, Ministarstvo uprave), mr. sc. Nikola Popović (Hrvatska agencija za elektroničke komunikacije), Dubravka Prelec (Državna škola za javnu upravu, Zagreb), doc. dr. sc. Marko Šikić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), mr. sc. Franka Vojnović (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske Unije)

Dopisno uredništvo/Corresponding members: Professor Harald Baldersheim (Faculty of Social Sciences, Department of Political Science, University of Oslo), Em. Professor Christian Brunner (Faculty of Law, Institute for Austrian, European and Comparative Public Law, Political Science and Administrative Studies, University of Graz), Professor Tom Christensen (Faculty of Social Sciences, Department of Political Science, University of Oslo), Professor Colin Copus (Faculty of Business and Law, Department of Public Policy, De Montfort University, Leicester), Professor Borče Davitkovski (Iustinianus Primus Faculty of Law, University of Skopje), Professor Klaus H. Goetz (Faculty of Economics and Social Sciences, University of Potsdam), Professor Božo Grafenauer (retired from the Faculty of Law, University of Maribor), Professor John Halligan (Faculty of Business and Government, University of Canberra, Australia), Em. Professor Chris Himsforth (School of Law, University of Edinburgh), Professor Walter J. M. Kickert (Faculty of Social Sciences, Erasmus University Rotterdam), Professor Sabine Kuhlmann (German University of Administrative Sciences, Speyer), Professor Edward C. Page (London School of Economics and Political Science, Department of Government, London), Professor Leslie A. Pal (School of Public Policy and Administration, Carleton University Ottawa, Canada), Professor B. Guy Peters (University of Pittsburgh, Political Science, USA), Professor Ulrich Ramsauer (Faculty of Law, University of Hamburg), Professor Tiina Randma-Liiv (Faculty of Social Sciences, Department of Public Administration, Tallinn University of Technology), Professor Herwig Reynaert (Faculty of Political and Social Science, Department of Political Science, Centre for Local Politics, Ghent University), Professor Stanka Setnikar Cankar (Faculty of Administration, University of Ljubljana), Professor Paweł Świąńiewicz (Faculty of Geography and Regional Studies, Department of Local Development and Policy, University of Warsaw), Professor Gorazd Trpin (Faculty of Law, University of Ljubljana), Em. Professor Norbert Wimmer (Faculty of Law, Department of Public Law, State and Administrative Theory, University of Innsbruck), Em. Professor Hellmut Wollmann (Social Science Institute, Humboldt-University of Berlin)

Adresa uredništva/Address:

HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA, Sv. Ćirila i Metoda 4, 10000 Zagreb,
tel. +385(1)4895-629, faks +385(1)4895-669, e-mail: urednistvo_hju@yahoo.com

Sadržaj

STATUS GLAVNIH GRADOVA

<i>István Temesi</i> : Special Status of Budapest	5
<i>Michèle Breuillard</i> : From Paris to Greater Paris: An Old Project, A New Approach	41
<i>Frédéric Delaneville</i> : Special Status of Bratislava	71

LOKALNA SAMOUPRAVA U MAĐARSKOJ

<i>Andras Szalai</i> : Special Status of Villages in Hungary	85
<i>Renáta Tábit</i> : Towns with County Status in Hungary	101

LOKALNA SAMOUPRAVA U FRANCUSKOJ

<i>Stéphane Guérard</i> : The Status of French »New Communes«	115
<i>Guillaume Protière</i> : The Status of Metropolises in France	129

JAVNI MENADŽMENT

<i>Jure Šimović, Tereza Rogić Lugarić</i> : Komunalno gospodarstvo i instrumenti njegova financiranja	149
<i>Morena Mičetić-Fabić</i> : Organizacijska prilagođenost hrvatske lokalne samouprave za provedbu projekata financiranih od Europske unije	179
<i>Nada Pejić, Krešimir Buntak</i> : Uspješno delegiranje – potencijal učinkovitije državne uprave	201

IZBORI

Kristian Sabo, Rudolf Scitovski, Petar Taler: Ravnomjerna raspodjela broja birača po izbornim jedinicama temeljem matematičkog modela

229

SUDSKA I UPRAVNA PRAKSA

Europski sud za ljudska prava (<i>Mateja Cmrković</i>)	251
Upravni sud Republike Hrvatske (<i>Damir Juras</i>)	267
Odbor za državnu službu (<i>Goranka Hus</i>)	273

VIJESTI

Savjetovanje <i>Lokalna i regionalna samouprava između gospodarske krize i članstva u Europskoj uniji</i> (<i>Jasmina Džinić, Mihovil Škarica</i>)	283
Konferencija <i>Unabhängigkeit und Steuerbarkeit von Verwaltungseinheiten</i> (<i>Daria Dubajić</i>)	288
Seminar <i>Unutarnje tržište</i> (<i>Ana Đanić</i>)	292
The Right to Vote for Citizens Living Abroad: An Interview (<i>Ivan Koprić, Tijana Vukojičić Tomić</i>)	295

POJMOVNIK

<i>Ana Petek: agenda; akteri javnih politika; ciljna skupina; dimenzije javnih politika; institucije u istraživanju javnih politika; komparativne javne politike; kreatori javnih politika; policy mreža; strukturirana interakcija aktera; tipologije i taksonomije javnih politika; transfer javnih politika; zagovaranje javnih politika</i>	301
---	-----

Contents

STATUS OF CAPITAL CITIES

<i>István Temesi</i> : Special Status of Budapest	5
<i>Michèle Breuillard</i> : From Paris to Greater Paris: An Old Project, a New Approach	41
<i>Frédéric Delaneuille</i> : Special Status of Bratislava	71

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN HUNGARY

<i>Andras Szalai</i> : Special Status of Villages in Hungary	85
<i>Renáta Tábit</i> : Towns with County Status in Hungary	101

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN FRANCE

<i>Stéphane Guérard</i> : The Status of French »New Communes«	115
<i>Guillaume Protière</i> : The Status of Metropolises in France	129

PUBLIC MANAGEMENT

<i>Jure Šimović, Tereza Rogić Lugarić</i> : Public Utility Services and Their Financing Instruments	149
<i>Morena Mičetić-Fabić</i> : Organisational Adjustment of the Croatian Local Self-Government Units for the Implementation of the Projects Financed by the European Union	179
<i>Nada Pejić, Krešimir Buntak</i> : Successful Delegation – The Potential of a More Efficient State Administration	201

ELECTIONS

- Kristian Sabo, Rudolf Scitovski, Petar Taler: Uniform Distribution of the Number of Voters per Constituency on the Basis of a Mathematical Model* 229

COURT AND ADMINISTRATIVE PRACTICE

- The European Court of Human Rights (*Mateja Crnković*) 251
The Administrative Court of the Republic of Croatia (*Damir Juras*) 267
The Civil Service Commission of the Republic of Croatia (*Goranka Hus*) 273

NEWS AND INFORMATION

- Conference *Local and Regional Self-Government between Economic Crisis and the European Union Membership* (*Jasmina Džinić, Mihovil Škarica*) 283
Conference *Unabhängigkeit und Steuerbarkeit von Verwaltungseinheiten* (*Daria Dubajić*) 288
Seminar *Internal Market* (*Ana Đanić*) 292
The Right to Vote for Citizens Living Abroad: An Interview (*Ivan Koprić, Tijana Vukojičić Tomić*) 295

GLOSSARY

- Ana Petek*: policy agenda; policy actors; target group; accounts of policy; institutions in policy research; comparative public policy; policymakers; policy network; policy as structured interaction; public policy typologies and taxonomies; policy transfer; policy advocacy 301

Uspješno delegiranje – potencijal učinkovitije državne uprave

Nada Pejić^{*}

Krešimir Buntak^{**}

UDK

35.072.2

Prethodno znanstveno priopćenje / preliminary scientific report

Primljeno / received 10. 3. 2011.

Prihvaćeno / accepted 9. 2. 2012.

Jedno od ključnih pitanja javne uprave jest kako ju usmjeriti na građane i gospodarstvo. Programom gospodarskog oporavka hrvatske Vlade iz travnja 2010. definirani su ključni ciljevi za javnu upravu: racionalizacija sustava javne uprave i povećanje učinkovitosti u pružanju javnih usluga. Pojedine mjere koje su navedene u planu aktivnosti za provedbu Programa, kao što su smanjenje broja zaposlenih, zahtijevaju primjenu suvremenih menadžerskih vještina u procesu upravljanja, s jedne strane, i potrebu proširenja područja izvršenja zadataka uz sve veću otvorenost, samoinicijativnost i prilagodljivost izvršitelja u ostvarenju zadanih ciljeva radnog mjesta. U žarištu istraživanja ovoga rada su vještine vođenja, napose vještina delegiranja.

Ključne riječi: javna uprava – Hrvatska, javno upravljanje, menadžerske vještine, delegiranje

^{*} Nada Pejić, pomoćnica ravnatelja Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske (assistant to head of the Croatian Bureau of Statistics, e-mail: pejicn@dzs.hr)

^{**} Dr. sc. Krešimir Buntak, Zagreb (e-mail: kresimir.buntak@dzm.hr).

Delegiranje – vještina koja se uči, a ne talent s kojim se netko rodi.

1. Uvod

Mnogobrojne definicije pojma *delegiranje zadaća* šireg ili užeg opisa u osnovi kazuju da je delegiranje proces kojim menadžeri i rukovoditelji svih razina prenose određene poslove i zadatke iz svoje nadležnosti na neposredno podređene, uz istodobno prenošenje ovlasti i odgovornosti za izvršavanje tih zadataka odnosno poslova. Najčešće korištenje pojma *menadžer* za osobu koja dodjeljuje određene zadaće suradnicima upućuje na to da je delegiranje vještina koja se u sustavu rukovođenja prirodnije vezuje uz privatni sektor, a manje uz javni (državni) sektor. Međutim, procesi upravljanja i rukovođenja tvrtkom ili državnim tijelom u osnovi se ne bi trebali razlikovati i trebali bi obuhvaćati osnovne funkcije upravljanja: planiranje, organiziranje, upravljanje ljudskim potencijalima, vođenje i kontrolu, a sve s ciljem postizanja viška vrijednosti. Za prve je to ostvarivanje dobiti, a za druge kvalitetno, učinkovito i pravovremeno pružanje usluga iz nadležnosti tijela državne uprave, na zadovoljstvo građana odnosno korisnika usluga.

S druge strane pred čelnike i rukovodeće službenike državne uprave postavljaju se sve složeniji zadaci uz zahtjev za njihovo brzo, učinkovito i djelotvorno rješavanje na zadovoljstvo svih zainteresiranih strana. Ako uz to dodamo probleme i upravne potkapacitiranosti te rigidnost organizacije u državnoj upravi s aspekta strogo i kruto specijalizirane podjele zadataka, postavlja se pitanje mogućnosti učinkovitog i djelotvornog upravljanja ako se ne provedu reforme i u tom dijelu, s posebnim naglaskom na primjenu suvremenih teorija i znanja iz područja menadžmenta uzimajući u obzir neka karakteristična obilježja javne uprave, no izbjegavajući upravo taj uvijek sveprisutni alibi pojedinih struka (»tzv. specifičnost«), pa tako i javne uprave, kojim se odupire nužnim potrebama za promjenama. Ako se doda i jedan od strateških ciljeva države da se uspostavi dobro organizirana i učinkovita javna uprava primjerena njezinoj veličini i mogućnostima, neminovno se javlja potreba za razvojem vještina i kompetencija rukovodećeg kadra u dijelu upravljanja i rukovođenja.

Programom gospodarskog oporavka koji je hrvatska Vlada donijela u travnju 2010. određeni su ciljevi za javnu upravu: racionalizacija sustava javne uprave i povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga. Pojedine mjere navedene u planu aktivnosti za provedbu Programa gospodarskog oporavka, kao što su smanjenje broja zaposlenih 5% te uvođenje klauzule 2 za 1

(za dva otišla jedan zaposleni), neminovno će zahtijevati od rukovodećih državnih službenika sve značajniju primjenu menadžerskih vještina i alata za ostvarenje zadanih ciljeva, a od izvršilaca šire područje izvršavanja zadatka. Jedna od vještina koju će trebati ne samo usvojiti već i uspješno primjenjivati u strategiji ostvarenja zadanih ciljeva jest vještina uspješnog delegiranja, čime bi se uspješnim korištenjem tom vještinom moglo aktivirati neiskorištene kapacitete postojećeg ljudskog potencijala državne uprave.

Kroz kratak teoretski osvrt na vještinu delegiranja, kao jednu od značajnih vještina unutar jedne od pet temeljnih funkcija menadžmenta – vođenja, sukladno suvremenoj teoriji menadžmenta, cilj je istražiti mogućnosti i analizirati važnost i stupanj primjene delegiranja rukovodećih državnih službenika kroz upitnik za samoprocjenu delegiranja. Provedeno istraživanje, uz analizu teoretskih pretpostavki, ima cilj vidjeti postoje li organizacijske mogućnosti unutar državne uprave za učinkovitu primjenu delegiranja (npr. odnos broja izvršilaca prema broju rukovodećih službenika), a s druge strane primjenjuje li se i u kojoj mjeri delegiranje unutar sadašnjeg procesa rukovođenja u javnoj upravi, odnosno koje su ključne prepreke za primjenu delegiranja. Temeljem dobivenih rezultata predlažu se mjere za uspješniju primjenu vještine delegiranja u funkciji ostvarenja zadanih ciljeva. Cijelo istraživanje i rad dio su većeg istraživanja koje se planira provesti, a vezano je uz primjenu i mogućnosti implementacije menadžerskih vještina kroz temeljnu funkciju vođenja u funkciji povećanja ukupne učinkovitosti i djelotvornosti javne uprave.

Primijenjena je metoda anketiranja na odabranom reprezentativnom uzorku.

2. Neke teorijske spoznaje o organizaciji i upravljanju

Prve sustavne ideje o organizaciji i upravljanju vezuju se uz proces industrijalizacije i izraz su nastojanja upravljačkog kadra tog vremena da nadu efikasnija organizacijska rješenja za povećanje produktivnosti rada organizacija.

Organizacija je proces diobe rada i istodobnog povezivanja radnih operacija podijeljenih među različite ljude opremljene materijalnim sredstvima radi obavljanja određenog zadatka. Organizacija se može promatrati s tri stajališta: sa strukturnog, tj. kao relativno trajni plan rasporeda poslova i sustav međusobnih veza među ljudima koji obavljaju te poslove; s mate-

rijaľnog, tj. kao skup ljudi i materijalnih sredstava; i s teleološkog, tj. kao sredstvo za postizanje određenog cilja (Pusić, 2002: 166).

Jedan od prvih koji se bavio tom problematikom bio je F. W. Taylor, ameriĉki inženjer, na ĉijem djelu je početkom 20. stoljeća utemeljen pokret znanstvenog upravljanja (*scientific menagement*). Taylor je odvojio upravljanje kao samostalnu djelatnost od djelatnosti neposrednog obavljanja zadatka. Premda se u većoj mjeri usmjerio na djelatnost neposrednog izvršavanja zadataka tako da je radne procese razdijelio na vrlo male, jednostavne zadatke, koji su se mogli lako nauĉiti, proveo je podjelu rada i u upravljaĉkoj djelatnosti. Njegova koncepcija funkcionalnog vodstva na najnižoj razini upravljanja uključuje podjelu rada predradnika na ĉetiri do osam funkcija: metodu rada, brzinu, oruđe, prioritet zadatka, disciplinu, kvalitetu rada i održavanje strojeva; svaki je predradnik stručnjak za svoje područje i na svojem području upućuje i nadzire radnika u raznim oblicima njegove djelatnosti (Perko-Šeparović, 2006: 23).

Prvu poznatu klasifikaciju menadžerskih funkcija dao je H. Fayol, francuski inženjer rudarstva s dugogodišnjim iskustvom na položaju direktora rudnika, zbog ĉega se smatra ocem teorije menadžmenta. Poredao je aktivnosti rukovoditelja logiĉnim slijedom odvijanja i te su aktivnosti, prema njemu: planiranje, organiziranje, naređivanje, koordiniranje i kontroliranje (Sikavica i Bahtijarević-Šiber, 2004: 69). Kasniji razvoj teorijske i praktiĉne misli o menadžmentu doveo je do pojave razliĉitih klasifikacija menadžerskih funkcija koje su u osnovi zadržale objašnjenje menadžerskog posla kroz međupovezanost funkcija, uz razlikovanje po broju i nazivu samih funkcija.

L. Gulick, sveuĉilišni profesor u SAD-u i jedan od vodećih pripadnika klasiĉne škole upravljanja u javnoj upravi, uz Urwicka, Mooneyja i Reileyja, uveo je kraticu POSDCORB koju ĉine početna slova funkcija (u engleskom jeziku) od kojih se sastoji upravljaĉka djelatnost, a to su: planiranje, organiziranje, kadrovska politika, usmjeravanje, koordiniranje, izvještavanje i financiranje (Perko-Šeparović, 2006: 31). Glavna je znaĉajka klasiĉne škole upravljanja izuĉavanje strukture organizacije i njezina uspostava kroz primjenu odgovarajućih naĉela, osobito naĉela: podjele rada i s tim povezanim problemom raspona kontrole, odnosima između stožerne i linijske dimenzije strukture te koordinacijom zasnovanom na hijerarhijskom naĉelu i jedinstvu naređivanja (Perko-Šeparović, 2006: 28–29).

Razmatrajući problematiku raspona kontrole, Gulick je identificirao nekoliko razloga o kojima ovise konkretni rasponi kontrole: raznolikost poslova koji se nadziru, osobna svojstva samog rukovoditelja te faktor vremena i

prostora. U kontekstu povećanja opterećenja rukovoditelja s povećanjem raspona kontrole maksimumom neposrednih veza smatra šest, a optimum četiri (V. A. Graicunas, prema: Pusić, 2002: 196). Mooney je smatrao da je koordinacija jedno od najvažnijih načela koje u sebi sadržava uz hijerarhijsko načelo i načelo delegacije. Prema Mooneyju, prenošenje ovlasti s viših na niže u hijerarhijskoj strukturi odnosno načelo delegacije predstavlja središte svih upravljačkih procesa i ujedno znači dvostruku odgovornost za obavljen posao – onog na koga je ovlast prenesena, kao i onog koji je ovlast prenio.

Prvu pravu teoriju organizacije postavio je M. Weber definiranjem idealtipa birokratsko-monokratske organizacije koju vezuje uz legalni tip vlasti. Weber smatra da je za funkcioniranje legalnog tipa vlasti, koji je najčešći tip vlasti u modernim društvima, nužno ustrojiti i organizaciju čija bi funkcija bila izvršavanje odluka vlasti. Funkcioniranje birokratske organizacije odvija se u skladu s kriterijima: ljudi su osobno slobodni i podvrgnuti su vlasti samo s obzirom na svoje bezlične službene dužnosti; organizacija službi osniva se na hijerarhijskom načelu; dužnosti su jasno određene; službe se popunjavaju na osnovi slobodnog ugovornog odnosa u legalnom smislu, tako u načelu postoji slobodan izbor: kandidati se biraju na osnovi tehničkih kvalifikacija, provjerenih ispitima ili diplomama, odnosno jednim i drugim; oni su imenovani, a ne izabrani; u pravilu plaćaju se u novcu i imaju pravo na mirovinu; služba je jedino ili bar osnovno zanimanje; služba je karijera, jer postoji sustav napredovanja prema duljini staža ili uspjehu, odnosno jednom i drugom; u svom djelovanju potpuno su odvojeni od materijalnih sredstava upravljanja i ne mogu prisvojiti svoj položaj, i konačno: podvrgnuti su sistematskoj disciplini i kontroli ponašanja u službi (Perko-Šeparović, 1975: 21).

Weberov idealtip birokratske organizacije doživio je značajnije kritike u okviru teorije birokratske disfunkcije. Predstavnici ove teorije, od kojih je najznačajniji R. Merton, ističu da birokratska organizacija, za koju je bitna tehnička efikasnost utemeljena na osnovnim obilježjima idealtipa kao što su bezličnost, stručnost, hijerarhija i sl., ne uvažava negativne pojave koje se javljaju u toj strukturi. Merton je upozorio na deformacije u smislu neprilagodivosti birokratske organizacije da djelovanjem na temelju usvojenih znanja i vještina da adekvatne odgovore u promijenjenim okolnostima. Uočio je da inzistiranje na poštovanju pravila, kao jednoj od temeljnih karakteristika birokratske organizacije, dovodi do jačanja emocija vezanih uz to više nego što je tehnički potrebno, a to uzrokuje premještanje ciljeva, tj. sredstvo – pridržavanje propisa – postaje konačni cilj, umjesto da ostane sredstvo za ostvarivanje konačnih ciljeva (Perko-Šeparović, 1975: 34).

Potreba pronalaženja odgovora na uočene manjkavosti birokratske strukture te efikasnije obavljanje javnih poslova dovela je do pojave novog pristupa upravljanju, prvo u Velikoj Britaniji (za vrijeme M. Thatcher), a potom u SAD-u (za vrijeme R. Reagana), poznatog kao *novi javni menadžment*, za koji je karakteristično da obavljanje upravnih poslova približava upravljanju u privatnom sektoru.

Suvremena teorija organizacije, koja se i danas u osnovi temelji na načelima klasične teorije organizacije – hijerarhičnosti i profesionalnosti, usmjerena je efikasnijem funkcioniranju organizacije kao sustava u kojem su važni elementi kako organizacijska struktura u funkcionalnom smislu tako i ljudski potencijali, komunikacije te utjecaji okoline.

Suvremena istraživanja o organizacijama upućuju na postojanje strukturalnih inovacija kojima se modificira klasična hijerarhijska struktura u smjeru timskog rada i ustroja modularnih (mješovitih) tipova organizacija s elementima hijerarhijskih i nehijerarhijskih načela strukturiranja (Koprić, 1999: 426).

2.1. Osnovne funkcije upravljanja (menadžmenta)

Upravljanje je proces kontinuiranih i povezanih aktivnosti koje poduzimaju rukovoditelji. Jedan od novijih pristupa menadžmentu je gledište H. Mintzberga koji smatra da je puno važnije usredotočiti se na ono što rukovoditelj zapravo radi, odnosno s menadžerskih funkcija pažnju usmjeriti na menadžerske uloge. Identificirao je deset menadžerskih uloga koje je sistematizirao u tri skupine: a) uloge u području međuljudskih odnosa (1. zastupanje interesa organizacije u javnosti, 2. vođenje i 3. uspostavljanje veza i kontakata izvan organizacije), b) uloge u području informacija (1. kontrolna uloga, 2. prenositelj informacija na suradnike i 3. predstavnik organizacije u javnosti), c) uloge s područja odlučivanja (1. uloga poduzetnika, 2. kontrolora poremećaja, 3. alokatora resursa i 4. uloga pregovarača) (Koontz i Weihrich, 2008: 16). Premda se čini da je riječ o dva pristupa (menadžerske funkcije i menadžerske uloge), oni u osnovi nisu suprotstavljeni i međusobno se prožimaju jer u svakoj od menadžerskih uloga menadžer obavlja određenu funkciju, i obratno.

U suvremeno se vrijeme osnovne menadžerske funkcije klasificiraju na: planiranje, organiziranje, upravljanje ljudskim potencijalima, vođenje i kontrolu. Planiranje je proces izbora ciljeva koji se žele postići i aktivnosti za njihovo ostvarivanje. Organiziranje uključuje strukturiranje svih potrebnih aktivnosti kroz organizacijski ustroj, određivanje tko što radi te koordinaciju

odvijanja aktivnosti. Upravljanje ljudskim potencijalima uključuje brigu za popunjavanje radnih mjesta u organizaciji, za zadržavanje i motiviranje kvalitetnih djelatnika te za kontinuiranu izobrazbu i usavršavanje djelatnika. Vodenje uključuje znanje i sposobnost rukovoditelja da angažira i motivira suradnike kako bi oni svojim radom i znanjem pridonijeli ostvarenju rezultata i postavljenih ciljeva. Kontrola uključuje nadzor nad izvršenjem zadatka sa svrhom da se zadrži pravac postizanja cilja.

Najznačajnija funkcija u okviru navedenih osnovnih funkcija menadžmenta je funkcija vođenja. Znalci teorije i prakse menadžmenta kažu da se upravo po toj vještini mogu razlikovati uspješni od neuspješnih rukovoditelja. Unutar te funkcije posebna važnost pridaje se jednoj od najpoželjnijih vještina rukovoditelja, a to je delegiranje. Mjera i način korištenja mogućnosti delegacije pouzdano je mjerilo za kvalitetu vodstva (Pusić, 2002: 301).

2.2. Pojam i značenje delegiranja

Delegiranje u kontekstu rukovođenja znači »postizanje rezultata dajući suradnicima ovlasti i motivaciju da izvršavaju zadatke za koje ste na kraju odgovorni vi«. U osnovi je delegiranje puno više od prenošenja poslova i zadataka s rukovoditelja na neposredno podređene zato što ono podređene čini ovlaštenima za obavljanje delegiranih poslova, ali i odgovornima za rezultate koji iz toga proizlaze.

Delegiranje se naizgled čini kao jednostavna aktivnost. Međutim, ono što taj proces čini složenim i uzdiže na razinu vještine jest činjenica da on uključuje neposredan rad sa suradnicima, sposobnost prenošenja zadataka, postojanje znanja i spremnosti za njihovo izvršenje te nužnu dvosmjernu komunikaciju među sudionicima. U tom smislu suvremeno se delegiranje ne sastoji samo u podjeli posla, već i u davanju prava i slobode (kroz obvezu, ovlast i odgovornost) drugima da obave dodijeljeni posao na svoj način.

2.3. Osnovne karakteristike delegiranja

Osnovne pretpostavke uspješnog delegiranja počivaju na četiri ključne komponente delegiranja (Buble, 2010: 160): (1) poslovi odnosno zadaci (obveza), (2) ovlasti, (3) odgovornosti, (4) neposredno podređeni.

Poslovi odnosno zadaci (obveza) jesu ono što rukovoditelj delegira. Koje će poslove rukovoditelj delegirati, ovisi najvećim dijelom o njegovu pristupu i viziji izvršenja posla. To uključuje procjenu važnosti zadatka, odabir

odgovarajuće osobe, definiranje rezultata posla i dogovor o načinu provođenja kontrola (redoviti ili povremeni izvještaji i sl.). Ovlasti se mogu definirati kao pravo koje pripada nekom položaju i osobi na tom položaju da po vlastitoj procjeni donosi odluke koje utječu na druge (Wehrich i Koontz, 1994: 292). U širem smislu ovlast pretpostavlja da osoba kojoj je delegiran zadatak ima mogućnost utjecaja i na financijske, materijalne i druge resurse potrebne za uspješno i kvalitetno izvršenje posla.

Odgovornost se može definirati kao obveza izvršenja zadatka uz zadovoljavajuće rješenje (Bahtijarević-Šiber i Sikavica, 2001: 359). Odgovornost bi uvijek trebala ići zajedno s ovlašću i biti u korelaciji s njom. Kod odgovornosti bitno je znati da osoba koja delegira zadatak ne prenosi odgovornost u cijelosti. Ona i dalje ostaje odgovorna za posao koji je delegirala, iako ga obavljaju drugi. Na kraju, logičan slijed prijenosa ovlasti i odgovornosti pretpostavlja da se delegiranje odnosi prema neposredno podređenima.

2.4. Vrijeme delegiranja

Delegirati treba uvijek, a ne samo povremeno ili kad se posao nagomila. Stalnim delegiranjem rukovoditelj postaje efikasniji, a neposredno podređeni samostalniji u radu. Stoga za delegiranje vrijede sljedeća pravila (Laird i Laird, 1965: 112–122):

- delegirati kada su rukovoditelji i neposredno podređeni spremni,
- delegirati kada dolazi novi suradnik,
- delegirati kada netko od podređenih napušta posao ili odlazi u mirovinu,
- delegirati prilikom osnivanja nove ustrojstvene jedinice,
- delegirati kad se preuzimaju nova zaduženja,
- delegirati u posebnim prilikama,
- delegirati prilikom unapređenja.

Delegirati treba ne samo poslove delegiranjem kojih se pojednostavnjuje posao rukovoditelja već i poslove delegiranjem kojih napreduju postojeći kadrovi i osnažuje se organizacija u cjelini.

2.5. Najčešća ograničenja delegiranja

Iako je delegiranje jedna od najvažnijih vještina rukovoditelja, u praksi se mogu pojaviti mnoga ograničenja na putu delegiranja.

Ograničenja koja se mogu javiti pri izvršenju delegiranih poslova odnosno zadataka mogu se grupirati ovisno o tome odnose li se na sam zadatak ili na osobne karakteristike onoga koji delegira i osobu kojoj se delegira.

Ograničenja vezana uz izvršenje zadataka mogu biti ova:

- rukovoditelj nije spreman delegirati zadatke i zadržava sve poslove za sebe (smatra da on najbolje i najbrže obavlja zadatke, ima strah od rizika delegiranja ili strah od konkurencije i sl.),
- podređeni nije spreman prihvatiti izvršenje delegiranog zadatka (strah od odgovornosti, strah da će pogriješiti, osjećaj da radi dodatne poslove uz svoje redovite, nije dovoljno stimuliran za obavljanje delegiranih poslova i sl.),
- zadaci koji se delegiraju nisu dovoljno jasno definirani (rukovoditelj delegira zadatak koji ni sam ne razumije, nesposobnost verbalnog prenošenja zadatka i sl.),
- osoba kojoj su zadaci delegirani ne traži dodatna pojašnjenja zadatka (strah od toga da će nadređeni posumnjati u njezine sposobnosti za izvršenje zadatka, autoritativan odnos nadređenog ne pruža slobodu traženja dodatnih pojašnjenja i sl.),
- krivo delegiranje zadatka (delegiran zadatak koji je nadređeni trebao osobno izvršiti, zadatak delegiran osobi s nedovoljno znanja i iskustva i sl.).

Važan problem vezan uz ovlasti je tzv. fiktivno delegiranje, kad nadređeni prenese obvezu i odgovornost za izvršenje posla bez mogućnosti da osoba kojoj je posao delegiran donese ikakvu odluku ili poduzme drugu samostalnu radnju.

Problemi vezani uz odgovornost mogu se očitovati u dva bitna segmenta:

- kao jaz odgovornosti – izvršenje posla povjereno je osobi izvan dosega njezine odgovornosti,
- kao paralelna odgovornost – odgovornost za izvršenje posla povjerena je dvjema osobama ili većem broju osoba.

Odreden poremećaj u radu može nastati i ako postoji neravnoteža između ovlasti i odgovornosti. Veća ovlast od odgovornosti može rezultirati neodgovornim ponašanjem osobe kojoj su delegirani određeni zadaci (Bahtijarević-Šiber i dr., 2008: 28). Veća odgovornost od ovlasti može kod osobe kojoj je zadatak delegiran stvoriti osjećaj opterećenosti i nepovjerenja u njezin rad te negativno utjecati na motiviranost za kvalitetno i pravovremeno izvršenje zadatka.

Delegiranje se uvijek odnosi na neposredno podređene. Kad bi rukovoditelji iz različitih (objektivnih ili subjektivnih) pobuda delegirali zadatke posredno podređenima, to bi moglo prouzročiti probleme u organizacijskom i radnom okruženju u smislu ovlasti i odgovornosti. U takvim slučajevima neposredno nadređeni ne bi uvijek imali saznanja koje su ovlasti i odgovornosti njihovih neposredno podređenih, a možda bi u nekim pitanjima neposredno podređeni imali i više ovlasti od njih.

3. Delegiranje u hrvatskoj državnoj upravi – državne upravne organizacije

3.1. Poslovi državnih upravnih organizacija

Prema Zakonu o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01, 199/03, 79/07), sustav državne uprave čine tijela državne uprave, i to: ministarstva, državne upravne organizacije, središnji državni uredi i uredi državne uprave. Ministarstva, državne upravne organizacije i središnji državni uredi središnja su tijela državne uprave, a uredi državne uprave su prvostupanjski uredi državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave odnosno županijama. Državne upravne organizacije obavljaju upravne, stručne i druge poslove iz svoga djelokruga, a osobito:

- proučavaju i istražuju određena pitanja koja zahtijevaju primjenu posebnih načina rada, a koje je nužno obavljati u okviru državne uprave,
- vode propisane očevidnike,
- rješavaju u upravnim stvarima kad su na to izrijekom zakonom ovlašteni,
- provode upravni odnosno inspekcijski nadzor,
- pripremaju nacрте zakona i prijedloge drugih propisa,
- pripremaju stručne podloge za postupak odlučivanja u državnim tijelima,
- ostvaruju suradnju s tijelima državne uprave, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugim pravnim osobama,
- ostvaruju međunarodnu suradnju,
- prikupljaju, sređuju i razlučuju podatke od interesa za djelatnost za koju su ustrojeni,

- obavljaju i druge poslove utvrđene zakonom i drugim propisima.

Navedeni poslovi i zadaci dalje se razrađuju i raspoređuju u okviru unutarnje organizacijske strukture državne upravne organizacije ovisno o srodnosti poslova (uredba o unutarnjem ustrojstvu koju donosi Vlada) te se preciznije definiraju pri opisivanju poslova radnog mjesta pojedinog državnog službenika i namještenika (pravilnik o unutarnjem redu koji donosi čelnik tijela). Opis poslova pojedinog radnog mjesta sastoji se od taksativnog nabrojavanja poslova osobe rasporedene na to radno mjesto. Poslovi državnih službenika i namještenika postaju raznovrsni i zahtjevni pa ih često nije moguće svrstati u postojeće opise poslova ili ih je ponekad efikasnije delegirati osobi koja ih do sada u opisu poslova nije imala. Stoga ponekad kruto i formalno delegiranje poslova prema opisu poslova radnog mjesta ili nespremnost neposredno podređenih da preuzimaju izvršenje zadataka koji im nisu u opisu poslova predstavlja ograničenje za uspješno delegiranje. Važna promjena u vrsti i brojnosti zadataka i poslova u tijelima državne uprave dogodila se kad im je povjereno izvršavanje najvećeg dijela poslova vezanih uz pristupanje Hrvatske Europskoj uniji te ispunjenje obveza iz pretpristupnih pregovora. U tim okolnostima, kad su tijela državne uprave, uza sve redovite poslove, preuzela i izvršenje stručnih poslova oko usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, bilo je nužno pronaći odgovarajuće ljudske resurse unutar tih tijela koji mogu odgovoriti postavljenim zahtjevima. Alociranjem tih djelatnika bilo je nužno delegirati njihove dotadašnje poslove u cijelosti ili djelomično drugim djelatnicima. To je dovelo do toga da su djelatnici koji su radili na poslovima radi izvršenja preuzetih obveza prema EU, od kojih se tražilo i aktivno znanje stranog jezika, imali dojam da su za svoj važni i odgovorni posao nedovoljno plaćeni, a oni kojima su njihovi poslovi delegirani imali su dojam da su znatno opterećeni dodatnim poslom i također nedovoljno plaćeni.

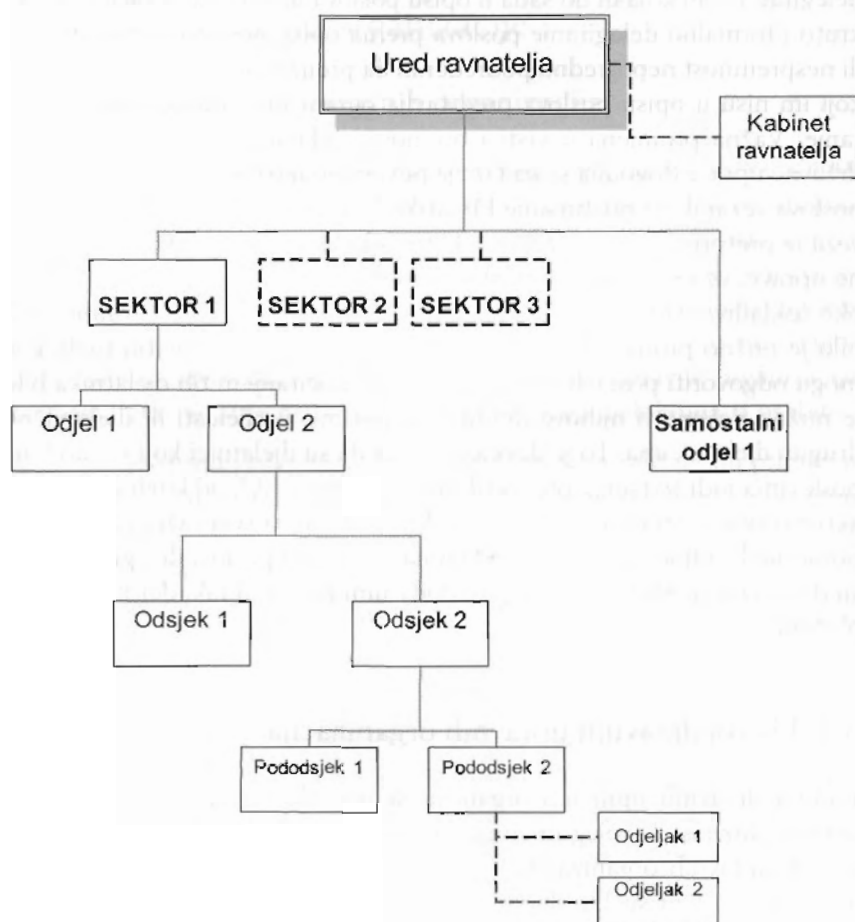
3.2. Ustroj državnih upravnih organizacija

Radom državnih upravnih organizacija upravlja ravnatelj. Ravnatelj je državni dužnosnik kojeg imenuje i razrješuje Vlada. Unutarnji ustroj državnih upravnih organizacija i nazivi pojedinih unutarnjih ustrojstvenih jedinica utvrđeni su Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 29/11). Prema čl. 12. u državnim upravnim organizacijama mogu se ustrojiti: službe (sektori), odjeli, odsjeci, pododsjeci i odjeljci. Ako nema uvjeta za osnivanje službe (sektora), mogu se u dr-

žavnoj upravnoj organizaciji ustrojiti samostalni odjeli. Najčešći poslovi koji se obavljaju unutar samostalnih odjela su poslovi unutarnje revizije i poslovi vezani uz međunarodnu suradnju. Radom odjela upravlja načelnik, a odsjeka, pododsjeka i odjeljka voditelj. Kabinet ravnatelja posebna je unutarnja ustrojstvena jedinica koja za ravnatelja i njegova zamjenika obavlja stručne i administrativne poslove. Na čelu kabineta ravnatelja je tajnik kabineta.

Primjer unutarnjeg ustroja državne upravne organizacije vidi se na shemi 1.

Shema 1. Unutarnji ustroj državne upravne organizacije



Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 8/04) brisan je čl. 17. Uredbe iz 2001. koji je određivao najmanji potrebni broj izvršitelja za ustrojavanje pojedine unutarnje ustrojstvene jedinice: za odjel 9 izvršitelja s načelnikom, za odsjek 7 izvršitelja s voditeljem, za pododsjek 5 izvršitelja s voditeljem, za odjeljak 3 izvršitelja s voditeljem. To je dovelo do ustroja organizacijskih jedinica s malim brojem izvršitelja ili čak samo s jednim izvršiteljem na položaju rukovodećeg državnog službenika. U takvoj organizacijskoj strukturi i uz činjenicu da su rukovodeći državni službenici pretežito stručno najbolji izvršitelji koji rješavaju najsloženije upravne i stručne predmete, poslovi upravljanja i rukovođenja, a time i delegiranje poslova gubili su na važnosti. Takav ustroj nije sukladan teorijskim spoznajama o rasponu rukovođenja i uspješnom delegiranju prema kojima što je veći raspon rukovođenja odnosno broj neposredno podređenih, veća je učestalost i uspješnost delegiranja. Novom Uredbom iz 2011. opet su uvedeni uvjeti najmanjeg broja izvršitelja, tako da je on za odjel najmanje 5, za odsjek najmanje 4, a za pododsjek i odjeljak najmanje 3, uz mogućnost da Vlada, donoseći uredbu o unutarnjem ustrojstvu pojedinog tijela, može odstupiti od tako određenih uvjeta najmanjeg broja izvršitelja.

3.3. Ovlast i odgovornost

Ovlast za izvršavanje poslova u državnoj upravnoj organizaciji proizlazi iz sistematiziranog radnog mjesta u okviru definiranog unutarnjeg ustrojstva i pripada osobi raspoređenoj na to radno mjesto. Prenosnje ovlasti i odgovornosti neposredno podređenom službeniku za izvršenje delegiranog zadatka može varirati od čistog prikupljanja informacija i provjere činjenica (bez ovlasti odlučivanja) do toga da imaju potpuno slobodne ruke u rješavanju mogućnih situacija. Ako su ovlasti uže, uža je i odgovornost, i obrnuto. Sustav državne uprave skloniji je tradicionalnom upravljanju koje pokušava ograničiti i formalizirati ponašanje zaposlenika. Stoga je i rukovodećim državnim službenicima bliži način rukovođenja kroz davanje jasnih uputa za izvršenje dodijeljenog posla i kontrolu izvršenja nego davanje šire razine ovlasti. Kako uspješno delegiranje pretpostavlja davanje ovlasti, uz zauzvrat odgovornost za izvršenje delegiranog posla, njegova bi učestala primjena mogla pridonijeti razvoju kreativnosti državnih službenika i motivirati ih da svojim savjesnim i odgovornim radom pridonese učinkovitijem radu državne uprave.

Novi Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010., prvi put naglašava delegiranje određenih poslova

u upravnoj djelatnosti propisujući u čl. 23/1. da u upravnom postupku odlučuje službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela. Umjesto čelnika tijela odluku bi donosila stručna osoba. Uvjeti koje bi ta osoba morala ispunjavati jesu odgovarajuća stručna sprema, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit (čl. 32/2). Premda je odredba čl. 32/1. u nomotehničkom smislu jasna i ne ostavlja dvojbu u svoj smisao i svrhu, upitno je koliko će, u uvjetima nesklonosti sadašnjeg sustava državne uprave prijenosu ovlasti, biti provedena kao pravilo ili kao iznimka s obzirom na to da je odredbom čl. 32/3. propisano da ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari, rješenje donosi čelnik tijela.

4. Rezultati istraživanja

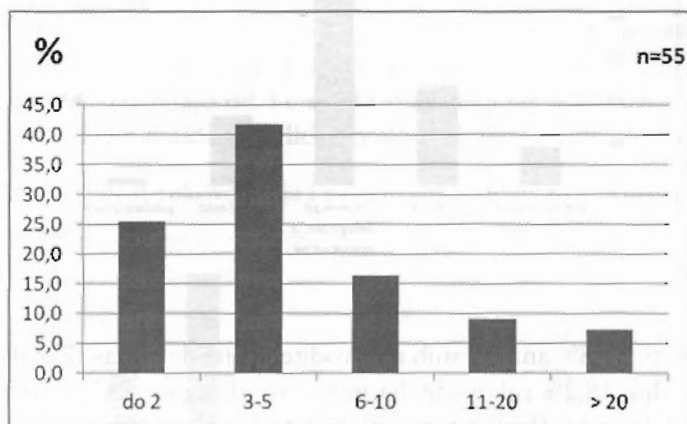
4.1. Metodologija istraživanja

Radi dobivanja uvida u stvarno stanje važnosti i učestalosti delegiranja poslova od rukovodećih državnih službenika nekoliko državnih institucija, za potrebe ovog rada provedeno je istraživanje primjenom metode anketnog upitnika s 12 pitanja. Za provedbu anketnog upitnika odabrani su rukovodeći državni službenici u državnim upravnim organizacijama jer ta tijela, u okviru sustava državne uprave, imaju srodnu i usporedivu strukturu unutarnjih ustrojstvenih jedinica. Od osam državnih upravnih organizacija koliko ih je ustrojeno upitnik je proslijeđen putem elektroničke pošte rukovodećim državnim službenicima četiriju državnih upravnih organizacija: Državnog zavoda za statistiku, Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo, Državnog zavoda za mjeriteljstvo i Državnog zavoda za radiološku i nuklearnu sigurnost. Anketirani su pomoćnici ravnatelja, načelnici odjela i voditelji odsjeka po kriteriju veličine ustrojstvene jedinice kojom rukovode u smislu broja suradnika, i to slijedom: sektor, odjel, odsjek. Upitnik je bio anonimn i od ukupno 144 moguća popunjena upitnika vraćeno je 55 odnosno 38,2%. Za deset pitanja od ukupno dvanaest svih 55 upitnika ispravno je popunjeno. Za pitanja pod rednim brojem 5. i 10. pokazalo se da objašnjenje načina označavanja odgovora nije dovoljno jasno tako da je 31 ispravno popunjen upitnik za pitanje pod rednim brojem 5., a 37 za pitanje pod rednim brojem 10.

4.2. Analiza upitnika

Jedno od pitanja bilo je o broju neposredno odgovornih suradnika kojima rukovodeći državni službenik može delegirati zadatak (raspon rukovodjenja). Taj je prikazan na grafu 1.

Graf 1. Broj neposredno odgovornih suradnika u ustrojstvenoj jedinici



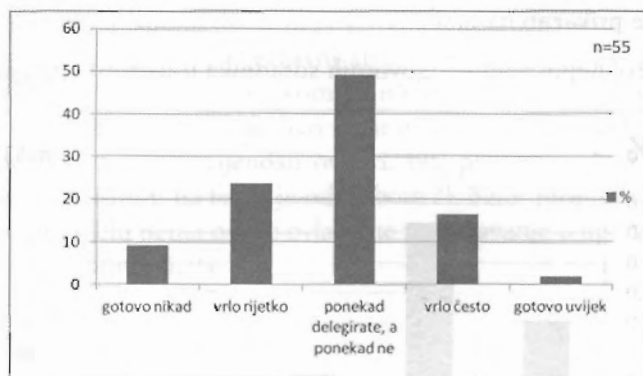
Moglo bi se zaključiti da od 55 rukovodećih državnih službenika preko 67% njih ima do 5 neposredno odgovornih suradnika (do 2 suradnika 25,5%, od 3 do 5 suradnika 41,8%, od 6 do 10 suradnika 16,3%, od 11 do 20 suradnika 9,1% i više od 20 suradnika 7,3%).

Razvidno je da su unutarnje organizacijske jedinice u državnoj upravi usitnjene. Ako bi se za kalkulaciju uzelo najmanji potrebn broj djelatnika koji je bio propisan prijašnjim čl. 17. Uredbe, 25,5% rukovoditelja ne bi imalo potreban broj neposrednih suradnika za utvrđivanje položaja i obavljanje poslova rukovoditelja, 41,8% imalo bi uvjete za formiranje odsjeka i obavljanje poslova voditelja, 32,2% imalo bi uvjete za formiranje odjela i obavljanje poslova načelnika, a polovicu tog postotka (jer se sektor može formirati ako su ispunjeni uvjeti za najmanje dva odjela) ima uvjete za formiranje sektora i obavljanje poslova pomoćnika ravnatelja.

Ako bi se broj djelatnika iz ustrojstvenih jedinica s manje od 2 suradnika dodao broju djelatnika ustrojstvenih jedinica do 5 suradnika (uz pretpostavku da svi prvi imaju po 2 djelatnika, a svi drugi po 5 djelatnika), značilo bi da ukupan broj tih suradnika udovoljava minimalnim uvjetima za formiranje 20 odsjeka ili 15 odjela bez odsjeka odnosno isti taj broj rukovodećih državnih službenika. Prema rezultatima upitnika, za taj broj djelatnika utvrđeno je 37 rukovodećih radnih mjesta.

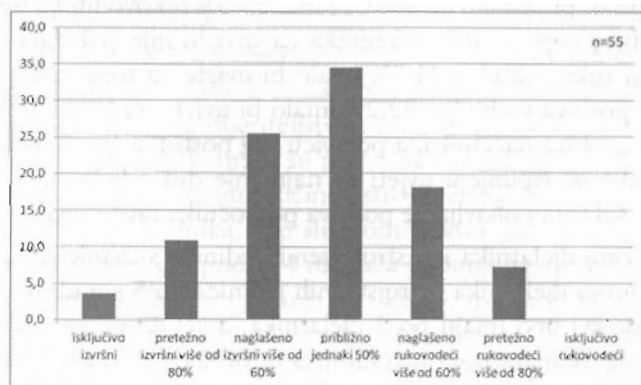
Jesu li rukovoditelji u državnim upravnim organizacijama skloni delegiranju i koliko često delegiraju prikazuje graf 2.

Graf 2. Učestalost delegiranja radnih zadataka suradnicima



Više od $\frac{3}{4}$, tj. 81,8% analiziranih rukovoditelja »ne delegira« ili »vrlo malo delegira«, dok 18,2% rukovoditelja puno više delegira. Rukovoditelji nedovoljno delegiraju. Razlog tome može biti u malom broju neposrednih suradnika kojima uopće mogu delegirati poslove, kao i u činjenici da rukovoditelji u državnoj upravi pretežito obavljaju izvršne poslove, što potvrđuje i graf 3. za odgovor na drugo pitanje: »S obzirom na prosječni mjesečni utrošak radnog vremena, poslovi koje obavljate jesu:«.

Graf 3. Poslovi koje obavljaju rukovodeći državni službenici s obzirom na prosječni utrošak radnog vremena

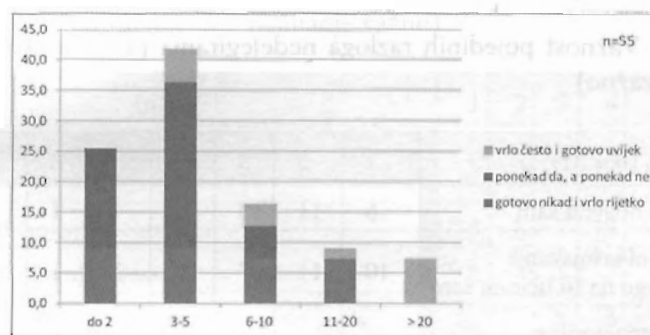


Iz grafa 3 moglo bi se zaključiti da gotovo 1/3 rukovoditelja u državnim upravnim organizacijama »naglašeno« ili »pretežno« obavlja izvršne pos-

love, dok preostala $\frac{1}{4}$, tj. 25,5%, »naglašeno« ili »pretežito« obavlja rukovodeće poslove. Očito da rukovodeće poslove obavljaju najbolji stručni kadrovi koji su na tom položaju nastavili obavljati pretežito operative poslove i rješavati najsloženije pojedinačne predmete. No, nemaju se vremena baviti bitnim poslovnim i razvojnim problemima ni iznalaziti inovativna i kreativna rješenja za unapređenje obavljanja poslova njihove ustrojstvene jedinice ni tijela državne uprave u cjelini.

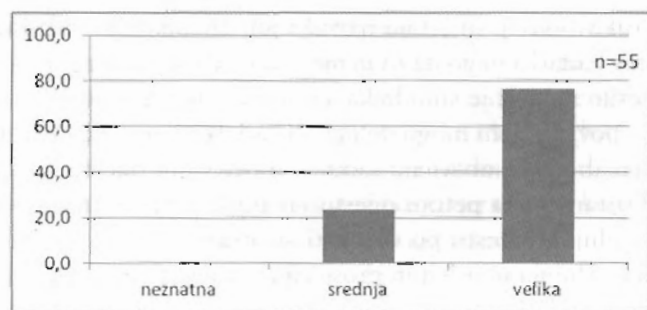
Iz grafa 4 može se zaključiti da se učestalost delegiranja povećava s većim brojem neposrednih suradnika. Odstupanje se pojavilo kod odgovora rukovoditelja koji imaju od 11 do 20 suradnika jer pokazuju krajnosti u delegiranju: ili ne prakticiraju ili učestalo prakticiraju delegiranje.

Graf 4. Učestalost rukovođenja i raspon rukovođenja (u postotku)



Delegiranje je vrlo važan proces i aktivnost rukovoditelja, koja u znatnoj mjeri može utjecati na uspješno i učinkovito obavljanje poslova institucije. Koliko anketirani rukovoditelji državnih upravnih organizacija drže važnim delegiranje za uspješno rukovođenje ustrojstvenom jedinicom, pokazuje graf 5.

Graf 5. Važnost delegiranja



Velika većina rukovodećih državnih službenika obuhvaćenih upitnikom, čak njih 76,3%, smatra da je važnost delegiranja za uspješno rukovođenje ustrojstvenom jedinicom – velika. Ako se usporede ti podaci s odgovorima rukovoditelja prema kojima njih 81,8% ne delegira ili vrlo malo delegira, primjećuje se znatna razlika između njihova prakticiranja delegiranja i svijesti o važnosti delegiranja. Premda je velika većina rukovoditelja svjesna važnosti delegiranja, ipak u tolikoj mjeri ne prakticira delegiranje. Razlozi za to mogu biti mnogobrojni. Jedno je od mogućih objašnjenja da rukovoditelji u državnoj upravi imaju upravo onoliko posla kolika je utvrđena opterećenost tog radnog mjesta te da iz tog razloga nemaju što delegirati. Koje od razloga ponuđenih upitnikom rukovoditelji smatraju važnima za vlastitu nespremnost delegiranju, vidi se iz rezultata odgovora na 5. pitanje upitnika (tablica 1).

Tablica 1. Važnost pojedinih razloga nedelegiranja (1 = najvažnije, 6 = najmanje važno)

(n = 31)	1	2	3	4	5	6	Prosjek
najbolje to obavim sam	6	11	8	4	1	1	2,55
dulje traje objašnjavanje zadatka nego da to učinim sam	10	11	7	1	1	1	2,19
nemam kompetentne suradnike	14	3	5	8	1	0	2,32
velik rizik u slučaju delegiranja	0	5	8	14	1	3	3,65
slabo komuniciram sa suradnicima	1	0	0	2	11	17	5,35
zbog manjka povjerenja u svoje suradnike	0	1	3	2	16	9	4,94

Vidi se da rukovoditelji smatraju najvažnijim razlogom to što »dulje traje objašnjavanje zadatka nego da to učine sami«, da je na drugom mjestu po važnosti »teško nalaženje suradnika s odgovarajućim znanjima i vještinama kojima s povjerenjem mogu delegirati zadatke i poslove«, na trećem je mjestu da »najbolje to obavljaju sami«, na četvrtom mjestu »velik rizik u slučaju delegiranja«, na petom mjestu »manjak povjerenja u svoje suradnike« i na zadnjem mjestu po važnosti smatraju »slabu komunikaciju sa suradnicima«. Prema utvrđenim prosjecima, može se uočiti da su neznatna odstupanja kod prva tri rangirana razloga (prosjek 2,19 za prvi razlog,

2,32 za drugi i 2,55 za treći razlog), da se veća razlika uočava između trećeg i četvrtog rangiranog razloga (3,65), dok je između četvrtog, petog i šestog razloga ta razlika velika (4,94 za peti, a 5,35 za šesti razlog). Rukovoditelji smatraju da je najmanji razlog za nedelegiranje osobni odnos prema suradnicima odnosno slaba komunikacija i manjak povjerenja u suradnike, dok najvažnijim smatraju razloge o kojima ovisi stručno i kvalitetno izvršavanje poslova. Problem „nedelegiranja“ poslova nije samo u nesklonosti rukovoditelja, već on može biti i na strani suradnika.

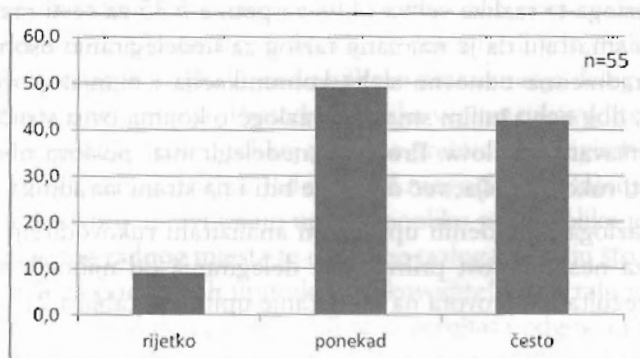
Koje od razloga ponuđenih upitnikom analizirani rukovoditelji smatraju važnima za nespremnost prihvaćanja delegiranja od njihovih suradnika vidi se iz rezultata odgovora na 10. pitanje upitnika (tablica 2).

Tablica 2. Najčešći razlozi zbog kojih suradnici nisu spremni prihvatiti zadatke (1 = najvažnije, 5 = najmanje važno)

(n = 37)	1	2	3	4	5	Prosjeak
nedostatak samopouzdanja u vlastite sposobnosti	5	3	7	9	13	3,59
strah od činjenja pogrešaka	3	6	7	13	8	3,46
nerazumijevanje zadatka	6	4	15	7	5	3,03
zbog toga što misle da imaju previše posla	11	13	4	3	6	2,46
nedovoljna stimulacija za dodatne delegirane zadatke	12	11	4	5	5	2,46

Vidi se da rukovoditelji smatraju da su dva najvažnija razloga za nespremnost suradnika da prihvate delegirane zadatke »zbog toga što misle da imaju previše posla« i »nedovoljna stimulacija za dodatne delegirane zadatke«, srednje važan razlog je »nerazumijevanje zadatka«, zatim slijedi »strah od činjenja pogrešaka« i za najmanje važan razlog smatraju »nedostatak samopouzdanja u vlastite sposobnosti«. Proizlazi da su najvažnijim razlozima ocijenjeni ključni elementi radnog odnosa, a to je količina posla i adekvatna novčana naknada za učinjeni posao. Kako je državna uprava izložena mnogim promjenama i novim poslovima koji su došli s izvršenjem zadatka vezanih uz prilagodbu nacionalnog zakonodavstva pravnoj stečevini EU i očekivanom reformom sustava državne uprave koju bi najvećim dijelom trebali iznijeti postojeći državni službenici, upitnikom je postavljeno pitanje o tome prihvaćaju li suradnici da im se delegiraju zadaci koji su rezultat promjena okruženja.

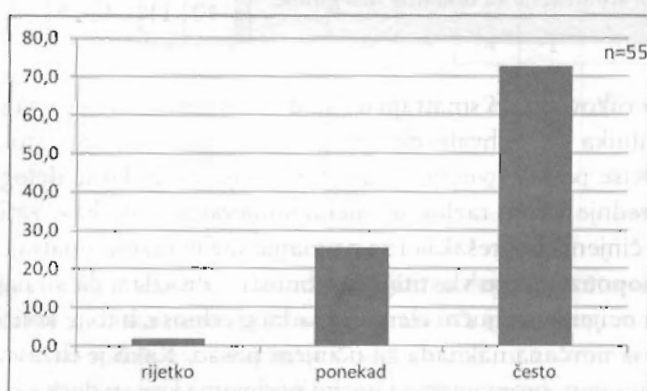
Graf 6. Prihvaćaju li suradnici delegirane zadatke koji su rezultat promjena okruženja



Može se zaključiti da gotovo 60% suradnika rijetko ili tek ponekad prihvaća da im se delegiraju zadaci koji su rezultat promjene okruženja, dok 40% suradnika često prihvaća delegiranje takvih zadataka.

Upitnikom se pokušalo spoznati i to na koji način rukovodeći državni službenici provode samo delegiranje i kakvi su rezultati delegiranog zadatka (graf 7).

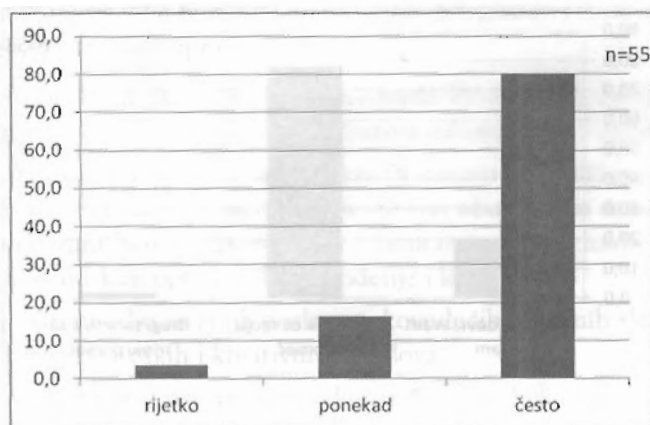
Graf 7. Učestalost razgovora o prirodi delegiranog zadatka, očekivanim rezultatima, vremenu izvršenja i odgovornosti za izvršenje zadatka



Vidi se je da 73% ispitanih rukovoditelja razgovara sa suradnicima o prirodi zadatka, očekivanim rezultatima, vremenu izvršenja i odgovornosti za izvršenje zadatka, što je sve preduvjet za dobro razumijevanje i prihvaćanje delegiranih zadataka, kao i za njihovo što bolje izvršenje.

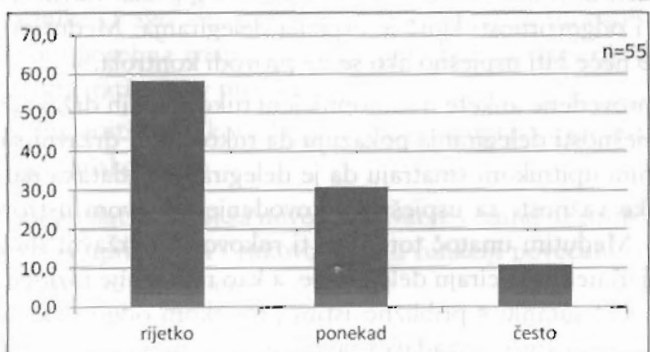
Također znatan broj rukovodećih državnih službenika, njih 80% (graf 8), izjasnio se da često prati izvršenje delegiranog zadatka.

Graf 8. Učestalost praćenja izvršenja delegiranog zadatka



Delegirani zadaci pretežito se izvršavaju u skladu s očekivanjima rukovoditelja tako da 58% suradnika rijetko vraća delegirani zadatak nedovršen, 30,9% ponekad, a samo 10,9% suradnika često vraća delegirani zadatak nedovršen. Ti su rezultati navedeni u grafu 9.

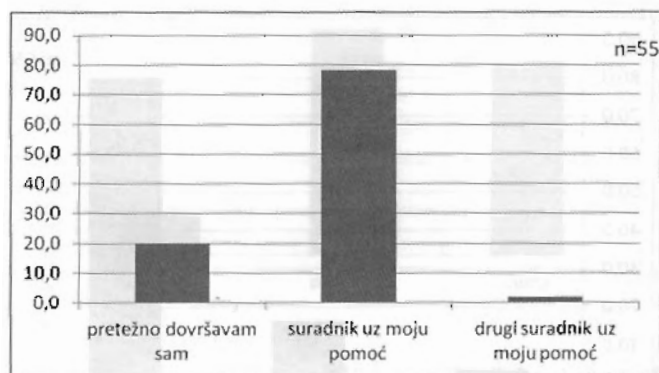
Graf 9. Vraćanje delegiranog zadatka rukovodećem državnim službeniku (u postotku)



O načinu na koji rješavaju zadatke koji su im vraćeni nedovršeni 20% analiziranih rukovodećih državnih službenika izjasnilo se da ih pretežno rješavaju sami, 78% ih pretežno vraćaju suradniku kojem je zadatak bio

delegiran uz dodatna pojašnjenja i smjernice, a 1,8% daje ih drugom suradniku uz dodatno pojašnjenje zadatka i smjernice (graf 10).

Graf 10. Način dovršavanja delegiranih zadataka (u postotku)



5. Zaključak

Prema teoriji menadžmenta vještina delegiranja jedna je od najvažnijih vještina koju moraju posjedovati rukovoditelji. Rukovoditelji ne mogu sve poslove obavljati sami. Umijeće delegiranja sastoji se u tome da rukovoditelji znaju što mogu, a što ne mogu delegirati, i kome. Da bi delegiranje bilo uspješno, rukovoditelj mora na neposredno podređenoga delegirati razinu ovlasti dovoljnu za obavljanje delegiranog posla. Ravnoteža između ovlasti i odgovornosti ključ je uspjeha delegiranja. Međutim, nijedno delegiranje neće biti uspješno ako se ne provodi kontrola.

Rezultati provedene ankete o samoprocjeni rukovodećih državnih službenika o uspješnosti delegiranja pokazuju da rukovodeći državni službenici obuhvaćenim upitnikom smatraju da je delegiranje zadataka na suradnike od velike važnosti za uspješno rukovođenje njihovom ustrojstvenom jedinicom. Međutim unatoč tome isti ti rukovodeći državni službenici u znatnoj mjeri ne prakticiraju delegiranje, a kao najvažnije razloge za svoju nesklonost delegiranju s približno istim prosjekom odgovora navode da »dulje traje objašnjavanje zadatka nego da to učine sami«, »teško nalaze suradnika s odgovarajućim znanjima i vještinama kojima s povjerenjem mogu delegirati zadatke i poslove« te da »najbolje to obavljaju sami«. Kao najvažnije razloge za nesprijetnost suradnika da prihvate delegirane zadatke s izjednačenim prosjekom odgovora navode »zbog toga što misle

da imaju previše posla« i »nedovoljnu stimulaciju za dodatne delegirane zadatke«.

Imaju li se u vidu rezultati ankete o uspješnosti delegiranja i teorijske spoznaje o osnovnim komponentama uspješnog delegiranja, daje se pregled eventualnih mjera koje bi mogle unaprijediti delegiranje i dovesti do učinkovitijeg rada državne uprave:

- izobrazbom što većeg broja rukovodećih državnih službenika osigurati temeljna znanja o vještinama rukovođenja i upravljanja,
- analizirati postojeće opise poslova rukovodećih državnih službenika i definirati ih tako da nedvojbeno obuhvaćaju osnovne funkcije upravljanja i rukovođenja (planiranje, organiziranje, upravljanje ljudskim potencijalima, vođenje i kontrolu),
- smanjiti udio izvršnih poslova rukovodećih državnih službenika u korist strateških i kreativnijih poslova,
- povećati broj neposredno odgovornih suradnika jer češće delegiraju rukovoditelji s većim rasponom rukovođenja,
- povećati mentorsku ulogu rukovodećih državnih službenika u pogledu delegiranih zadataka da bi se uspostavili prijenos znanja i otvorena komunikacija između rukovoditelja i neposredno odgovornih suradnika,
- prenositi istovremeno ovlast i odgovornost za izvršenje delegiranog zadatka jer manjak jednog ili drugog utječe na uspješnost izvršenja i motiviranost osobe kojoj je zadatak delegiran,
- ne prakticirati delegiranje zadataka na posredno podređene suradnike, a ako ima potrebe za uključivanjem tih osoba, jer npr. imaju posebna znanja i vještine potrebne za izvršenje posla, tada prakticirati sustav projektnog upravljanja,
- promijeniti stil rukovođenja u državnoj upravi u smjeru otvorenijeg i timskog rada.

Rezultati mogu dati poticaj za novo istraživanje vezano uz primjenu suvremenih vještina upravljanja i rukovođenja u funkciji povećanja efikasnosti upravljanja javnom upravom.

Literatura i propisi

Bahtijarević-Šiber, F., P. Sikavica (ur.) (2001) Leksikon menadžmenta. Zagreb: Masmedia

- Bahtijarević-Šiber, F., P. Sikavica, N. Pološki Vokić (2008) *Suvremeni menadžment*. Zagreb: Školska knjiga
- Buble, M. (2010) *Menadžerske vještine*. Zagreb: Sinergija nakladništvo d.o.o.
- Koontz, H., H. Weihrich (2008) *Esentials of Management; Seventh Edition*. New Delhi: Tata Mc Graw-Hill Publishing Company
- Koprić, I. (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet
- Laird, A. D., C. E. Laird (1965) *Tehnike delegiranja*. Zagreb: Panorama
- Perko-Šeparović, I. (1975) *Teorije organizacije*. Zagreb: Školska knjiga
- Perko-Šeparović, I. (2006) *Izazovi javnog menadžmenta; dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga
- Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi, XII., izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Zagreb: Školska knjiga
- Sikavica, P., F. Bahtijarević-Šiber (2004) *Manadžment*. Zagreb: Masmedia
- Weihrich, H., H. Koontz (1994) *Management, deseto izdanje*. Zagreb: Mate
- Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/06, 48/99, 15/00, 59/01, 199/03, 79/07
- Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, NN 43/01, 8/04
- Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, NN 29/11
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Prilog

UPITNIK ZA SAMOPROCJENU RUKOVODEĆIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA O USPJEŠNOSTI DELEGIRANJA (dodjeljivanja zadaća)

Odabrani odgovor označite zaokruživanjem slova (masnim slovima ili podcrtano – e-mail):

1.	BROJ VAMA NEPOSREDNO ODGOVORNIH SURADNIKA
a)	do 2 suradnika
b)	od 3 do 5 suradnika
c)	od 6 do 10 suradnika
d)	od 11 do 20 suradnika
e)	više od 20 suradnika

2.	S OBZIROM NA PROSJEČNI MJESEČNI UTROŠAK RADNOG VREMENA, POSLOVI KOJE OBAVLJATE SU
a)	isključivo izvršni ¹ (100%)
b)	pretežno izvršni (> 80%), a neznatno rukovodeći ²
c)	naglašeno izvršni (> 60%), a manje rukovodeći
d)	približno podjednako izvršni i rukovodeći (50% : 50%)
e)	naglašeno rukovodeći (> 60 %), a manje izvršni
f)	pretežno rukovodeći (> 80%), a neznatno izvršni
g)	isključivo rukovodeći (100%)

3.	IMATE LI OSJEĆAJ DA RADITE SVE VIŠE I VIŠE, A DA SU UČINCI
a)	zanemarivi
b)	mali
c)	dobri
d)	vrlo dobri
e)	odlični

4.	RADNE ZADATKE IZ SVOJE NADLEŽNOSTI DELEGIRATE SURADNICIMA
a)	gotovo nikad
b)	vrlo rijetko
c)	ponekad delegirate, a ponekad ne
d)	vrlo često
e)	gotovo uvijek

5.	AKO STE NESKLONI DELEGIRANJU ZADATAKA IZ SVOJE NADLEŽNOSTI, RANGIRAJTE PO VAŽNOSTI RAZLOGE ZBOG KOJIH NE DELEGIRATE (upišite broj po važnosti: 1 = najvažnije, 6 = najmanje važno)	RANG
a)	smatrate da ih možete najbolje obaviti sami	
b)	smatrate da dulje traje objašnjavanje zadatka nego da to učinite sami	
c)	vrlo je teško naći suradnike s odgovarajućim znanjima i vještinama (kojima) da im s povjerenjem možete delegirati zadatke i poslove	
d)	imate averziju prema riziku u slučaju delegiranja ovlasti i odgovornosti na suradnike	
e)	zbog slabe komunikacije između Vas i Vaših suradnika	
f)	zbog manjka povjerenja u svoje suradnike	

6.	PRIJE DELEGIRANJA ZADATKA SA SURADNICIMA RAZGOVARATE O PRIRODI ZADATKA, OČEKIVANIM REZULTATIMA, VREMENU IZVRŠENJA I ODGOVORNOSTI ZA IZVRŠENJE ZADATKA
a)	rijetko
b)	ponekad
c)	često

7.	KOLIKO VAM ČESTO SURADNICI VRAĆAJU DELEGIRANI ZADATAK NEDOVVRŠEN
a)	rijetko
b)	ponekad
c)	često

8.	KOLIKO ČESTO PRATITE IZVRŠAVANJE DELEGIRANOG ZADATKA
a)	rijetko
b)	ponekad
c)	često

9.	KAKO RJEŠAVATE DELEGIRANE ZADATKE KOJI SU VAM VRAĆENI NEDOVVRŠENI
a)	pretežno dovršavate sami
b)	pretežno dovršava suradnik kojem je zadatak bio delegiran, uz Vašu pomoć i smjernice
c)	pretežno dovršava drugi suradnik, uz Vašu pomoć i smjernice

10.	RANGIRAJTE PO VAŽNOSTI RAZLOGE, ZBOG KOJIH MISLITE DA VAŠI SURADNICI ODNOSNO PODREĐENI NISU SPREMNI PRIHVATITI DELEGIRANE IM ZADATKE (upišite broj po važnosti: 1 = najvažnije, 5 = najmanje važno)	
		RANG
a)	nedostatak samopouzdanja u vlastite sposobnosti	
b)	strah od činjenja pogrešaka	
c)	nerazumijevanje zadatka	
d)	zbog toga što misle da imaju previše posla	
e)	nedovoljna stimulacija za dodatne delegirane zadatke	

11.	PRIHVAĆAJU LI VAŠI SURADNICI DA IM SE DELEGIRAJU ZADACI KOJI SU REZULTAT PROMJENA OKRUŽENJA	
a)	rijetko	
b)	ponekad	
c)	često	

12.	KAKVA JE PO VAŠEM MIŠLJENJU VAŽNOST DELEGIRANJA ZADATAKA NA SURADNIKE ZA USPJEŠNO RUKOVOĐENJE USTROJSTVENOM JEDINICOM	
a)	neznatna	
b)	srednja	
c)	velika	

¹ Izvršnim poslovima smatra se rješavanje pojedinačnih predmeta (tzv. referentski poslovi).

² Organizacijskim poslovima smatraju se planiranje, organiziranje, vođenje i kontrola izvršavanja poslova iz nadležnosti ustrojstvene jedinice.

SUCCESSFUL DELEGATION – THE POTENTIAL OF A MORE EFFICIENT STATE ADMINISTRATION

Summary

One of the key issues concerning public administration management is how to ensure the optimal public administration system that would serve to citizens and the economy. The Programme of Economic Recovery adopted by the Government of the Republic of Croatia in April 2010 defined the key objectives for public administration: rationalisation of the public administration system and better efficiency in the provision of public services. Certain measures mentioned in the Plan of activities for the implementation of the Programme of Economic Recovery, such as decreasing the number of employees by 5 per cent and the introduction of the »2 for 1 clause« (one person hired, two people leave), inevitably require from the senior civil servants to be ready to apply the contemporary managerial skills in the process of managing their organisational units. There is also need for widening the area of task execution for the civil servants and their growing openness, self-initiative and adaptability in the realisation of task objectives. Thus, it is important to emphasize that leadership and assignment skills are in the focus of the research. The results of the questionnaire on senior civil servants' self-assessment with regard to successful task assignment have shown that the senior civil servants who responded to the questionnaire think that the assignment of tasks to staff members is of great importance for successful management of their structural units. However, the same senior civil servants do not practise task assignment to any significant extent. As the main reasons for their reluctance towards it, with approximately equal average number of answers, they claim that »it takes longer to explain the task than to do it themselves«, that »it is hard to find a staff member with adequate knowledge and skills to whom they can assign tasks and jobs with confidence« and that »they do it best themselves«. As the main reason why the staff members are not ready to accept the assigned tasks, they relate that »they think they are too busy« and blame »insufficient stimulation for additional assigned tasks«. Having in mind the results of the questionnaire and theoretical knowledge about the basic components of successful task assignment, we give the overview of possible measures that could increase the task assignment and lead to more efficient performance of public administration. The objectives of this paper are raising the awareness of the basic theoretical components of assignment skills, analysing the importance and the level of application of task assignment by senior civil servants through the questionnaire, as well as proposing possible measures that could stimulate more successful task assignment.

Key words: public administration, management, task assignment

Referiranje/Indexing and abstracting:

Worldwide Political Science Abstracts, PAIS International-Public Affairs Information Service (Cambridge Scientific Abstracts, San Diego, USA), *Public Administration Database for Accessing Publications in European Languages – PA@BABEL, Public Administration Abstracts, Political Science Complete* (EBSCO Publishing, Inc., Ipswich, Massachusetts, SAD), *International Political Science Abstracts – Documentation Politique Internationale* (Paris)

Objavljivanje Časopisa finansijski podupire Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske / The journal is published with financial support of the Ministry of Science, Education and Sport of the Republic of Croatia

Naslovnica: Pictoris, Zagreb

Lektura i korektura: Branka Römer, prof.

Prijevod sažetaka na engleski jezik: Irena Habiš, prof

Grafička priprema: ArTresor naklada, Zagreb

Tisak: Grafički zavod Hrvatske, Zagreb

Pretplata/Subscription:

Godišnja pretplata za Hrvatsku iznosi 750,00 kn i uplaćuje se na žiro-račun broj 2340009-1100150348, Novi informator d.o.o. Zagreb. Godišnja pretplata za inozemstvo iznosi 150 € i uplaćuje se na devizni žiro-račun broj HR052484 0082100055303 Raiffeisenbank Austria d.d. Zagreb, swift: RZBHHR2X.

Annual subscription for abroad is 150 € paid on the account of Novi informator Zagreb No. HR 052484 0082100055303 at Raiffeisenbank Austria d.d. Zagreb, swift code, RZBHHR2X.



HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

ISSN 1848-0357



9 771848 035004

nevi  **informativ**