Specifičnosti organizacije jedinica lokalne samouprave - primjer Grada Pule

Maljić, Kristina

Undergraduate thesis / Završni rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:816381

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula

zir.nsk.hr

Image not found or type unknown

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
„Dr. Mijo Mirković“

KRISTINA MALJIĆ

SPECIFIČNOSTI ORGANIZACIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE – PRIMJER GRADA PULE

Završni rad

Pula, srpanj 2020.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
„Dr. Mijo Mirković“

KRISTINA MALJIĆ

SPECIFIČNOSTI ORGANIZACIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE – PRIMJER GRADA PULE

Završni rad

JMBAG: 0303074554, izvanredni student
Studijski smjer: Marketinško upravljanje

Predmet: Organizacija
Znanstveno područje: Društvene znanosti
Znanstveno polje: Ekonomija
Znanstvena grana: Organizacija i management
Mentor: prof. dr. sc. Danijela Križman Pavlović

Pula, srpanj 2020.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana Kristina Maljić, kandidat za prvostupnika ekonomije, smjera MARKETINŠKO UPRAVLJANJE, ovime izjavljujem da je ovaj Završni rad rezultat isključivo mojega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Završnog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

_____

U Puli, 20. srpnja 2020. godine

IZJAVA
o korištenju autorskog djela

Ja, **Kristina Maljić**, dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj završni rad pod nazivom **„SPECIFIČNOSTI ORGANIZACIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE – PRIMJER GRADA PULE“** koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.
Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, 20. ožujak 2020.

Potpis

_____

SADRŽAJ

1. UVOD....1
2. ORGANIZACIJA – POJMOVNE ODREDNICE I KONCEPTUALNI OKVIR 3
2.1. Pojam i definicija organizacije 3
2.2. Organizacijska struktura – pojam i vrste....11
2.3. Složenost, formalizacija te centralizacija i decentralizacija u organizaciji....15
2.4. Unutarnji i vanjski čimbenici organizacije 21
2.5. Dinamične varijable organizacije 27
3. POSEBNOSTI ORGANIZACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE....29
3.1. Pojam i struktura javnog sektora 29
3.2. Značajke organizacije jedinica lokalne samouprave 31
4. ANALIZA ORGANIZACIJE GRADA PULE KAO JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE....34
4.1 Prikaz Grada Pule kao jedinice lokalne samouprave....34
4.2 Gospodarska i financijska struktura Grada Pule 37
4.3 Prikaz organizacijske strukture Grada Pule 43
4.4 Dimenzije organizacije Grada Pule....44
5. DINAMIČNE VARIJABLE U ORGANIZACIJI GRADA PULE I BUDUĆE PERSPEKTIVE 47
5.1 Upravljanje organizacijskim promjenama i organizacijska kultura....47
5.2 Sukobi u organizaciji Grada Pule....50
5.3 Promjene u organizacijskoj strukturi i buduće perspektive....53
6. ZAKLJUČAK 55
7. LITERATURA 57
8. POPIS SLIKA 59
9. POPIS TABLICA....60
10. SAŽETAK 61
11. SUMMARY 62

1. UVOD

Organizacija je kroz povijest prolazila različite razvojne oblike, prvenstveno radi lakšeg obavljanja poslova. Počelo je sa osnovnom zajednicom – obitelji, nastavilo se kroz lokalno udruživanje (plemena), u doba feudalizma osnivaju se župe i utvrde, banovine, te u moderno doba države. Osim standardnih poslovnih organizacija, danas je specifično da i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave vuku korijene iz davnih dana i imaju veliki značaj za cijelu zajednicu.

U globaliziranom i umreženom svijetu stalno se javlja potreba ispitivanja i kritičkog promatranja poznatih teorija organizacije. U tom smislu, stalno se javljaju novi trendovi koji, više ili manje uspješno, predstavljaju novi pomak u promišljanju teorije organizacije. Upravo su globalizacija i umrežavanje utemeljeni na tehnološkim dostignućima glavni poticaji za usavršavanje organizacijskih sustava.

Kako je organizacija istovremeno i stanje i proces, entitet i aktivnost, institucija i instrument, tako se razlikuju i definicije organizacije, ovisno o tome što se pod tim pojmom podrazumijeva. Iz navedenog razloga, s obzirom na svrhu odnosno aspekt promatranja organizacije moguće su različite definicije organizacije. Razni autori imaju različite odrednice u definiranju organizacije. Međutim, moguće je izdvojiti zajedničke i ključne odrednice koje definiraju svaku organizaciju neovisno o području rada i života. Tako je svaka organizacija: proces ili rezultat procesa organiziranja; sredstvo za postizanje ciljeva; sustav međusobno povezanih pojedinaca, dvoje ili više ljudi koji rade zajedno; određeni društveni entitet; sustav svjesno koordiniranih aktivnosti ljudi; otvoreni sustav u interakciji s okolinom; skup različitih uloga; zajednica s relativno identificirajućim granicama; svjesna djelatnost čovjeka i svjesno udruživanje ljudi radi postizanja zajedničkih ciljeva.

Klasične (birokratske, tradicionalne, mehanicističke) organizacijske strukture još uvijek su prevladavajući oblik organizacijskih struktura u Republici Hrvatskoj (Žmegač i Ostojić, 2914.). Glavno obilježje tih organizacijskih struktura je da su sastavljene od strogih pravila i procedura i naglašeno su centralizirane. S druge strane, organske organizacijske strukture su antipod klasičnim organizacijskim strukturama i karakterizira ih vrlo mala ili niska složenost organizacije kao i slaba odnosno blaga formalna organizacija te dominantno decentralizirani oblik

organizacije. Organska struktura je plitka organizacija, s blagom podjelom rada i širokim djelokrugom poslova koje obavlja pojedinac, zbog čega je u tom obliku organizacije potrebna kvalitetna izobrazba zaposlenih kao i odgovarajuće radno iskustvo.

Jedinice lokalne samouprave imaju specifične organizacijske strukture jer iste posluju u domeni javnog sektora i nisu profitabilno orijentirane. U njihovoj strukturi dominiraju pretežito tradicionalne klasične organizacije, jer su iste organizirane u obliku podjela na Upravne odjele kojima se upravlja pojedinim djelatnostima grada, za razliku od organizacijskih jedinica i poslovnih funkcija poslovnih subjekata.

Svrha rada je ukazati na ulogu organizacije u postizanju ciljeva poslovnih subjekata, bez obzira na njihovu profitnu orijentaciju. Cilj rada je istražiti i prezentirati posebnosti organizacije jedinica lokalne samouprave kao specifičnih poslovnih subjekata, i to u teorijskom i praktičnom smislu. Grada Pula je uzet kao primjer jedinice lokalne samouprave na kojemu je istraženo funkcioniranje organizacije, njezine prednosti i nedostaci te specifičnosti.

Rad se sastoji iz šest zasebnih, ali međusobno povezanih cjelina. U Uvodu je pobliže prikazan predmet istraživanja, objašnjeni su svrha i cilj istraživanja, opisana je struktura rada te su iznesene metode primijenjene u provedbi istraživanja. U drugom dijelu su objašnjeni osnovni pojmovi i dimenzije organizacije. Sljedeći, treći dio rada bavi se posebnostima organizacije lokalne samouprave. Tu su opisane značajke jedinica lokalne samouprave, pojam i struktura javnog sektora te značajke organizacije lokalne samouprave. U četvrtom dijelu je opisana organizacija lokalne samouprave Grada Pule. Tu je dan opći opis Grada Pule, te prikaz njegove gospodarske, financijske i organizacijske strukture. U petom dijelu prikazane su dinamičke varijable organizacije Grada Pule, odnosno upravljanje organizacijskim promjenama, sukobima u organizaciji te organizacijskom kulturom. Zaključni dio rada sadrži zaključne misli autorice o obrađenoj temi. Na kraju rada nalazi se popis literature, zatim popis slika i tablica te sažetak rada na hrvatskom i engleskom jeziku.

U Završnom radu su, u različitim kombinacijama, primijenjene sljedeće znanstveno – istraživačke metode: metoda deskripcije, povijesna metoda, kvantitativna metoda, induktivna i deduktivna metoda, metoda apstrakcije te metode analize i sinteze.

2. ORGANIZACIJA – POJMOVNE ODREDNICE I KONCEPTUALNI OKVIR

Sukladno najpoznatijim autorima organizacije P. Sikavici i M. Novaku (1999) „riječ organizacija izvedena je iz starogrčke riječi „organon“ koja je značila oruđe, alat, napravu, spravu, glazbeni instrument, ali i pravljenje, stvaranje organizacije. Od riječi „organon“ s vremenom je nastala i riječ *organizam*, s kojom se u biologiji označava određena živa prirodna cjelina vezana dijelovima (organima) od kojih svaki obavlja određenu funkciju te su njihovi dijelovi i njihove funkcije povezani i usklađeni da svrhovito obavljaju ukupni zadatak organizma.“ Riječ organizacija je „od grčke riječi organon, preko latinske riječi organom ušla u sve žive svjetske jezike kao organizacija“ i u ovom će se radu koristiti međunarodno prihvaćen termin organizacija (Žugaj, 2004.).

Organizacija čovjeka prati od rođenja pa do smrti. Svaki aspekt, svaki dio života, povezan je s organizacijom. Rađamo se u organizacijama, danas u pravilu u bolnicama. Živi se u organizacijama, u obitelji, u velikom mjestu ili gradu, u nekoj zemlji. Školujemo se u organizaciji, od osnovne škole preko srednje do fakulteta, pa i poslije toga, cjeloživotnim obrazovanjem. Zapošljava se u poslovnim organizacijama, bankama, školama, bolnicama, itd. Kupuju se proizvodi različitih organizacija prema vlastitim potrebama. Putuje se prijevoznim sredstvima različitih organizacija.

Tako bi se moglo nabrajati, gotovo beskonačno, organizacije s kojima se čovjek svakodnevno susreće, bilo da je dio njih, bilo da je korisnik njihovih proizvoda i usluga. U organizacijama ljudi rade zajedno da obave zadatke koje, kao pojedinci, sami ne bi mogli obaviti, a radi postizanja zajedničkog cilja. Kada se kaže organizacija, tada se misli na sve moguće sustave, strukture, procese, tehnologije, strategije itd. koji čine *modus operandi* poslovnog subjekta (Žugaj, 2004.). Organizacija je, *modus operandi* bilo koje organizacije kao institucije, bilo to poduzeće, bolnica, škola, tvornica, vojska, država ili crkva.

2.1. Pojam i definicija organizacije

Pojam organizacije univerzalno je primjenjiv pa služi za određenje bilo koje aktivnosti organiziranja, na bilo kojem području društvenog života. Pod vrstama organizacije misli se na različite klasifikacije organizacija kao institucija. S obzirom na različite kriterije klasificiranja organizacija, jedna te ista organizacija može biti klasificirana u različite vrste, po većem broju kriterija (Sikavica, 2011.).

Svi kriteriji klasificiranja organizacije, kao i sve vrste organizacija, „legitimni su i treba ih uzeti u obzir u svakoj konkretnoj situaciji. Svaka organizacija, s obzirom na kriterije klasificiranja, ima određena obilježja koja ju određuju. Nasuprot tome, neke klasifikacije organizacija jasno svrstavaju organizacije u jednu ili drugu vrstu. Takvo će jasno razgraničenje postojati između profitnih i neprofitnih organizacija, privatnih i javnih, proizvodnih i uslužnih, formalnih i neformalnih i slično. Tako jasna razgraničenja između pojedinih vrsta organizacije određuju njihove različite uloge, ciljeve ili svrhu, odnosno razlog postojanja“ (Sikavica, 2011.) (Tablica 1.).

Tablica 1. Podjela klasične i organske organizacijske strukture

Klasične organizacijske strukture	**Organske organizacijske strukture**
Funkcijska organizacijska struktura	Projektna organizacijska struktura
Divizijska organizacijska struktura	Matrična organizacijska struktura
Hibridna organizacijska struktura	Procesna organizacijska struktura
Front/back organizacijska struktura	Timska organizacijska struktura
Nezavisna poslovna jedinica	Mrežna organizacija
Mješovita organizacijska struktura	Virtualna organizacija
Izvrnuta organizacija	Modularna organizacija
Heterarhije	Organizacija paukove mreže
Fraktalna organizacija	Organizacija ribarske mreže
Klaster organizacija	Ameba organizacija

Izvor: Sikavica P. (2011): Organizacija, Školska knjiga Zagreb., str. 139.

Danas svatko pripada velikom broju organizacija, odnosno one nas okružuju kroz razne životne situacije i ne mogu se niti nabrojati sve organizacije u kojima čovjek tijekom svog života sudjeluje. Postoje mnoge teorije oko točnog definiranja

organizacije, njenih obilježja, elemenata, vrsta i slično, ali po svakoj teoriji organizacija se može tretirati kao smišljeno ljudsko djelovanje s namjerom da se ostvare zadani ciljevi i kao sustav međusobno povezanih pojedinaca. Svaka organizacija ima svoj sustav veza i odnosa, odnosno svoju strukturu koja određuje pravila i obveze članovima te organizacije. Organizacijska struktura je sastavni i najvažniji dio svake organizacije, pa je zbog toga i čest predmet proučavanja među mnogim teoretičarima ovog područja (Sikavica, 2011.). Može se reći da je ona ukupnost veza i odnosa između svih čimbenika poslovanja kao i unutar svakog pojedinog čimbenika poslovanja. Osim materijalnih resursa, ljudskih resursa, raščlanjivanja i grupiranja zadataka, te vremenskog redoslijeda poslova, jedan od elemenata organizacijske strukture je i organizacija upravljanja i menadžmenta (Sikavica, 2011.). Upravljanje omogućuje funkcioniranje i život organizacije i upravljačke odluke su okvir za menadžment koji se smatra jednim od najvažnijih dijelova organizacijske strukture jer povezuje sve komponente organizacije, te pokreće sve ostale elemente (Sikavica, 2011.). O uspjehu upravljanja i menadžmenta ovisi i uspjeh cijele organizacije. Kao što postoje klasični i suvremeni oblici organizacijske strukture, tako postoje i klasični i suvremeni sustavi menadžmenta, pa se ta dva pojma često i miješaju, što je pogrešno. Moglo bi se reći da je organizacijska struktura anatomija organizacije, dok menadžment i sustavi menadžmenta čine njezinu infrastrukturu.

U antičkom Rimu i antičkoj Grčkoj upotrebom tog pojma se objašnjavalo i "oblikovanje" činjenja nečega, te pretvaranje nečega u cjelinu. Danas se taj pojam vrlo često upotrebljava u svakodnevnom i znanstvenom govoru. Koristi se za objašnjenje različitih funkcija, procesa, pojmova, struktura i uopće djelovanja. Može se reći da danas svatko pripada većem broju organizacija, poput organizacije zajedničkog života, odnosno obitelji, organizacije u kojoj je netko zaposlen, zajednice u kojoj netko živi, te organizacije cjelokupnog društva. Tu se ubrajaju i organizacije u kojima ljudi sudjeluju tijekom aktivnosti vezanih za učenje, hobije i slično. Kad bi se nabrajale sve organizacije u kojima čovjek tijekom svog života sudjeluje, nabrajanje bi bilo gotovo beskonačno. Iako je taj izraz gotovo svima poznat, još uvijek ne postoji jedinstveno utvrđen njegov sadržaj. Organizacija je fenomen 20. stoljeća jer tada se prvi put javlja kao znanost, te se razvijaju brojne teorije. Definiranjem pojma organizacije, odnosno određenjem sadržaja tog pojma, bave se mnogi autori

organizacijske teorije i time su nastala i mnogobrojna tumačenja (Žmegeč i Ostojić, 2014.) Pod pojmom struktura mogu se podrazumijevati građa, sastav, sklop, raspored, način gradnje, tvorevina, organizam i slično. Svaka organizacija ima svoju strukturu, odnosno sustav unutarnjih veza i odnosa, te je upravo struktura najvažniji dio svake organizacije. Organizacijska struktura se može označiti kao sistem pravila koji stvara okvir za odvijanje procesa, te određuje pravila i obveze pojedinim članovima organizacije (Žmegeč i Ostojić, 2014.) Klasična teorija organizacije bavila se isključivo formalnim organizacijskim aspektom tako da je organizacijska struktura zauzimala glavno mjesto u njenom centru interesa. Po njoj se organizacijska struktura tretirala kao kostur, građa, ustrojstvo, odnosno skup dijelova poduzeća, dok suvremena organizacijska teorija ne posvećuje toliku pažnju teoriji o dijelovima organizacije, već njihovoj međusobnoj povezanosti (Žmegeč i Ostojić, 2014.).

S obzirom na višeznačnost pojma organizacija javljaju se brojni semantički problemi i uvijek je potrebno znati na što se konkretno misli prilikom uporabe tog pojma. Pod riječju organizacija može se misliti na aktivnost, odnosno proces organiziranja, na organizaciju kao stanje ili pak na neku instituciju kao poslovnu organizaciju. Upotrebljava se i za unutarnje ustrojstvo, odnosno organizaciju neke institucije, kao npr. fakulteta. Zbog toga se može reći da je pojam organizacije univerzalno primjenjiv. Organizacija na određeni način sputava ljude jer traži primjenu određenih pravila ponašanja kako bi se izbjegao nered ili dezorganizacija u sustavu. U literaturi organizacijske teorije prevladava podjela na četiri različita poimanja organizacije i to univerzalno, institucionalno, strukturno, te funkcionalno poimanje. Pod univerzalnim poimanjem organizacija se razumijeva kao jedinstvo sređenih, međusobno povezanih dijelova što je najbliže poimanju organizacije kao sustava, te se odnosi na sve organizacije u organskom i anorganskom svijetu (Žmageč i Ostojić, 2014.). Institucionalnim poimanjem organizacije pristupa se organizaciji kao društvenom sustavu koji je orijentiran prema nekom cilju. To su npr. banke, ustanove, škole, bolnice i slično. Organizacija kao struktura društvenog sustava se podrazumijeva pod strukturnim poimanjem organizacije. To znači da svaka organizacija ima svoju unutarnju organizaciju, odnosno strukturu. Pod funkcionalnim poimanjem organizacije podrazumijeva se organizacija kao aktivnost oblikovanja i pritom je riječ o organizaciji kao procesu organiziranja organizacijske strukture neke organizacije. Ipak, ključno poimanje je poimanje organizacije kao stanja, procesa,

institucije i otvorenog sustava O tome što je organizacija i što ona obuhvaća postoji veliki broj teorija od strane raznih autora. Njihova stajališta i motrišta su različita, ali zajedničko im je to da pokušavaju organizaciju tretirati kao smišljeno ljudsko djelovanje s namjerom da se ostvare zadani ciljevi. Teško je dati jedinstvenu, univerzalnu definiciju organizacije s obzirom na to da je organizacija istodobno i stanje i proces, entitet i aktivnost, institucija i instrument (Tablica 2.). Dio autora preferira shvaćanje organizacije kao procesa organiziranja, odnosno kao aktivnosti, dok dio definira organizaciju kao sredstvo za ostvarenje ciljeva. Prema J. Kovaču prilikom definiranja organizacije najbitniji su elementi veličina, međusobna povezanost i zajednički cilj (Žmegeč i Ostojić, 2014.) . Element veličine znači da organizaciju mora činiti najmanje dvoje ljudi jer bez ljudi ne može postojati niti organizacija. Bez međusobne povezanosti ljudi također nema organizacije, a bitno je da međusobno povezani pojedinci koji čine organizaciju imaju zajednički cilj ili svrhu.

Tablica 2. Karakteristike organizacije

Karakteristike	**Značenje**
Socijalni entitet	• sastavljena od ljudi
Jasna misija	• ima zajednički cilj i svrhu postojanja
Poslovne funkcije	• za ostvarivanje ciljeva provodi određene aktivnosti
Koordinacija	• pojedinci i aktivnosti se stapaju u cjelinu

Izvor: Hernaus, T., (2015): Teorije organizacije, dostupno na https://bib.irb.hr/datoteka/858904.POGLAVLJE_-_Teorije_organizacije_WEB.pdf, pristupljeno 19.05.2020.

Sljedeći autori su dali svoje izražene definicije organizacije s njezinim ključnim odrednicama (Žmageč i Ostojić, 2014.):

- Za M. Webera ključna odrednica organizacije je ustrojstvo, odnosno sustav organizacije. Za njega organizacija podrazumijeva određene društvene odnose, tj. odnose pojedinaca koji djeluju unutar organizacije. Po njemu osnovno obilježje organizacije je ideja reda, odnosno smatra organizaciju sinonimom za red u sustavu, a najbitnije odrednice organizacije su podjela rada i hijerarhija ovlasti.

- Slično misli i H. A. Simon, ali za razliku od M. Webera, on težište stavlja više na ulogu pojedinaca u organizaciji, a manje na samo ustrojstvo. Među najbrojnijim definicijama, a ujedno i najkraćim, je definiranje organizacije kao sredstva za ostvarivanje ciljeva.
- Po H. G. Hicksu i C. R. Gulletu organizacija je skupina ljudi sa zajedničkim ciljem, dok E. Dale proširuje tu definiciju na sredstvo pomoću kojeg skupina ljudi ostvaruje zajedničke ciljeve.
- Po P. Robbinsu organizacija je svjesno koordiniranje društvenih entiteta, s relativno identificirajućim granicama i funkcijama koje su relativno stalno usmjerene na postizanje ciljeva i ukoliko se ova definicija raščlani na elemente, uočit će se da svaki od njih na određeni način definira organizaciju. Pod svjesnim koordiniranjem razumijeva se da ljude u organizaciji vodi menadžment, pod društvenim entitetom podrazumijeva se da iza organizacije stoje ljudi, pod relativno identificirajućim granicama organizacije misli se na jasnost, prepoznatljivost i određenost granica, pod riječju relativno stoji da je moguće mijenjanje granica organizacije i konačno, pod ciljevima se podrazumijeva da organizacije postoje zbog nečega što se želi ostvariti.
- Postoji tu još bezbroj teorija o značenju i definiranju organizacije. Tako skupina autora, poput C. Barnarda, W. R. Scotta i G. F. Davisa, težište stavlja na aktivnosti koje obavljaju članovi organizacije. Po G. R. Jonesu organizacija je alat koji upotrebljava ljude za koordiniranje aktivnosti, po W. R. Scottu i G. F. Davisu ona je sustav elemenata koji su u međusobnoj interakciji, po S. Tzuu organizacija je stega, zapovjedni lanac i nadzor rashoda, a za J. Robertsa ona je skup ljudi i niz organizacijskih obilježja poput arhitekture, rutine i kulture (PARC5).
- Tu su i definicije organizacije kao društvenog entiteta usmjerenog ciljevima, udruživanja ljudi s različitim, ali komplementarnim pojedinačnim ciljevima itd. Za M. Novaka to je svjesno udruživanje ljudi kojima je cilj da odgovarajućim sredstvima ispune određene zadatke s najmanjim mogućim naporom na bilo kojem području društvenog života.

Ako se analiziraju sve navedene definicije organizacije, može se doći do zaključka da imaju i mnogo zajedničkih obilježja. Svaka organizacija je proces ili

rezultat procesa organiziranja, sredstvo za postizanje ciljeva, sustav međusobno povezanih pojedinaca, određeni društveni entitet, sustav svjesno koordiniranih aktivnosti ljudi, skup različitih uloga, svjesna čovjekova djelatnost i svjesno udruživanje ljudi radi postizanja zajedničkih ciljeva.

Svaka organizacija, u bilo kojem obliku, ima svoje karakteristike po kojima se može više ili manje razlikovati od drugih organizacija. Postoji više obilježja koja su zajednička svim organizacijama. J. Beardshaw i D. Palfreman smatraju da su zajednička obilježja naziv ili tvrtka, ciljevi, pravila, struktura, položaj ili pozicija, lanac ovlasti, moć, te izvješća (Žmageč i Ostojić, 2014.). Pod nazivom ili tvrtkom se misli na ime pod kojim organizacija posluje, a kod najuspješnijih poduzeća s vremenom postane i marka. Svaka organizacija ima ciljeve koje nastoji ostvariti i koji čine bit njenog poslovanja. Pravila ponašanja olakšavaju život organizacije i ukoliko ne postoje, došlo bi do nereda ili anarhije. Struktura mora postojati u organizaciji čim se radi o dvoje ili više ljudi koji rade zajedno. Može biti jednostavna i plitka ili hijerarhijska, duboka, te vertikalno i horizontalno postavljena. Položaj ili pozicija je mjesto koje pojedinci zauzimaju u organizaciji i broj pozicija ovisi o veličini i složenosti organizacije. Lanac ovlasti je jedna od karakteristika koja je imanentna svakoj hijerarhijskoj strukturi, a svaka je organizacija, manje ili više, hijerarhijski strukturirana. Moć je karakteristika organizacije koja pripada onima koji donose odluke u njoj i diferencira se prema razinama odlučivanja. Izvješća su zakonski obvezna u svakoj organizaciji, ali ih organizacije izrađuju i neovisno o tome, kako bi pratile svoje poslovanje. D. Campbell i T. Craig navedenim karakteristikama dodaju i ljude, kao jedini živi element, a time i najvažnija karakteristika organizacije te granice organizacije koje su bitna obilježja svih organizacija, bile one zatvorene ili otvorene (Žmageč i Ostojić, 2014.).

Ako bi se iz svih teorija izdvojile najvažnije karakteristike svih organizacija, to bi bili ljudi, određeni ciljevi i pravila ponašanja. Prema P. Sikavici, ljudi su živi element organizacije i vode se nekim zajedničkim ciljevima koji se ne bi ostvarili kada se ne bi poštovala definirana pravila ponašanja u organizaciji (Žmageč i Ostojić, 2014.). Znači, bez ljudi, zajedničkih ciljeva i pravila ponašanja organizacija ne može postojati. Postoje i drugačiji pogledi na karakteristike organizacija, poput teorije W. R. Scotta i G. F. Davisa, da organizaciju karakteriziraju postojanost, pouzdanost i odgovornost (Žmageč i Ostojić, 2014.). Može se reći i da organizaciju karakteriziraju

makroorganizacija, odnosno ciljevi, strategija, struktura, moć, utjecaj, okolina, tehnologija, organizacijska kultura, te mikroorganizacija, odnosno stajališta, stavovi, potrebe zaposlenika, odnos prema poslu, motivacija, stil vođenja i ponašanje.

Načela organzacije su specifična komponenta iste. H. Fayol je dao veliki doprinos klasičnoj teoriji organizacije u svojoj klasifikaciji 14 načela organizacije. Ta načela su univerzalno primjenjiva za sve organizacije, svih veličina i struktura djelatnosti što je prva ideja univerzalnosti u cjelokupnoj dotadašnjoj literaturi o teorijama organizacije. Načela organizacije su sljedeća (Sikavica i Novak, 1999.):

- podjela rada – nužna za uspjeh organizacije; donosi specijalizaciju svih pojedinaca
- ovlast – pravo naređivanja; mora biti u ravnoteži s odgovornošću
- disciplina – pridržavanje svih dogovora među zaposlenima na svim razinama
- jedinstvo zapovijedanja – svaki zaposlenik ima samo jednog neposredno postavljenog šefa
- jedinstvo usmjeravanja – ljudi koji obavljaju istu vrstu aktivnosti moraju imati iste ciljeve i isti plan
- podređivanje pojedinačnih interesa općim interesima – interesi organizacije trebaju biti ispred interesa pojedinaca
- nagrađivanje – plaća zaposlenih treba biti pravedna
- centralizacija ili decentralizacija – ovisi o uvjetima u poslu i kvaliteti zaposlenih; najbolji rezultat se postiže pronalaženjem prave mjere između centralizacije i decentralizacije
- skalarni (zapovjedni) lanac – put naređivanja od najviše do najniže razine
- red – materijalni i socijalni red; za svaku stvar i za svaku osobu točno određeno mjesto gdje se mora nalaziti
- jednakost – menadžeri se prema svim zaposlenima moraju odnositi jednako i pravedno
- stabilnost osoblja – česte promjene zaposlenih povećavaju troškove, pa bi stabilnost trebala biti prioritet menadžera
- inicijativa – poticanje zaposlenih da preuzmu inicijativu u granicama ovlasti i poslova koje obavljaju

- duh zajedništva – menadžeri moraju ohrabrivati sklad i dobre odnose među zaposlenima.

Navedena načela su i danas aktualna, a u pojedinima se prepoznaju i elementi suvremena pristupa organizaciji, što se posebno odnosi na načelo centralizacije/decentralizacije.

2.2. Organizacijska struktura – pojam i vrste

Riječ „ „struktura“ (lat. structura od struere – slagati, sklapati, zidati) ima više značenja. Pod riječju struktura podrazumijeva se primjerice građa, sastav, sklop, raspored, način gradnje, tvorevina, organizam. Iz različitih značenja koja ta riječ ima može se zaključiti o važnosti strukture uopće, a za organizaciju posebice.“ Struktura je kako navodi M. Babić, sastavni dio svakog organizma, svake organizacije. Ona je i najvažniji dio svake organizacije (Sikavica, 2011.).

Svaka organizacija ima svoju strukturu odnosno sastav, tj. svoj sustav unutarnjih veza i odnosa. Čak i u najmanjim organizacijama, kako ističe D. E. Owen, vjerojatno se može naći čvrsto utemeljena organizacijska struktura koja jasno pokazuje tko je kome podređen (Sikavica, 2011.).

Organizacijska struktura nije samo nužan temelj nego je i sastavni i najvažniji dio svake organizacije, a to najbolje potvrđuje njezino poistovjećivanje s anatomijom organizacije. Zbog toga je svakoj organizaciji najvažnija uspostava odgovarajuće organizacijske strukture.

Nerijetko se organizacijska struktura izjednačava i s menadžmentom organizacije, odnosno sa strukturom menadžmenta. Iako je menadžment, jedan od elemenata organizacijske strukture, premda važan, ali ne i jedini njezin element, ipak, gledajući organizacijsku shemu odnosno organizam organizacije, treba reći da on pokazuje strukturu menadžmenta kao važnog elementa organizacijske strukture svake organizacije, koji sve ostale elemente organizacije treba povezati u skladnu cjelinu.

Tako P. F. Drucker, definirajući organizacijsku strukturu, kaže (Sikavica, 2011.): *Da bi svi ti organizacijski dijelovi poduzeća mogli usklađeno i homogeno djelovati moraju biti međusobno povezani i integrirani. Taj jedinstveni sustav svih organizacijskih dijelova poduzeća nazivamo organizacijskom strukturom poduzeća.*

Najsveobuhvatniju, pa i najprihvatljiviju definiciju organizacijske strukture daje M. Novak koji pod organizacijskom strukturom razumijeva ukupnost veza i odnosa između svih čimbenika poslovanja, kao i ukupnost veza i odnosa unutar svakog pojedinog čimbenika poslovanja.

Organizacijska struktura slijedi ciljeve organizacije, a oni proizlaze iz strategije njezina razvoja. Utjecaj čimbenika organizacije, i unutarnjih i vanjskih, neobično je važno za oblikovanje organizacijske strukture, jer ako organizacija djeluje u nemirnoj, nestabilnoj odnosno turbulentnoj okolini, mnogo će češće biti prisiljena mijenjati svoju organizacijsku strukturu, nego kada je okolina stabilna odnosno mirna.

Slika 1. Elementi organizacijske strukture prema H. Mintzbergu



Izvor: Žugaj, M. i Schatten, M.: Arhitektura suvremenih organizacija, Tonimir, Varaždinske Toplice, 2005., str. 147.

Organizacijska struktura prema H. Mintzbergu (Slika 1.) obuhvaća strateški i operativni dio, gdje je strateški dio na vrhu organizacijske strukture, a operativni pri dnu. Srednji dio strukture čine tehno-struktura i štabno osoblje. Sukladno Slici 1., elementi organizacijske strukture su komponente koje doprinose uspješnosti organizacije. Od strateškog, preko srednjeg, pa do operativnog dijela ovi elementi uvelike dolaze do izražaja u svakoj organizacijskoj strukturi, čime se bitno unapređuje

ili vraća unatrag čitava organizacija, ovisno o tome kakav je stupanj tehno – strukture i štabnog osoblja. Tako ovi elementi moraju biti implementirani svrhovito, da bi organizacija mogla ići naprijed u svom poslovanju.

Sve poznate vrste organizacijskih struktura mogu se grupirati u dvije osnovne skupine. Jedne su tradicionalne, **klasične**, mehanicističke odnosno birokratske, a druge su **organske** odnosno adaptivne ili prilagodljive organizacijske strukture. Svaka od ovih grupacija ima veći broj različitih organizacijskih struktura. Tablica 3. prikazuje klasične organizacijske strukture koje je definirao Sikavica (1999), a putem kojih je najpreciznije odredio njihove značajke.

Tablica 3. Klasične organizacijske strukture prema P. Sikavici

Vrsta organizacijske strukture	Opis
Funkcijska organizacijska struktura	Vrsta organizacijske strukture u kojoj se podjela rada, grupiranje, povezivanje kao i formiranje organizacijskih jedinica obavlja prema poslovnim funkcijama.
Divizijska organizacijska struktura	Javlja se kao posljedica rasta i razvoja poduzeća.
Hibridna org. struktura	Vrsta organizacije u kojem se na istoj organizacijskoj razini kombiniraju multidivizijske i funkcijske komponente.
Front/back organizacijska struktura	Organizacija kod koje su njen tzv. prednji i stražnji dio organizirani prema različitim načelima strukturiranja jedinica.
Neovisna poslovna jedinica	Organizacijska jedinica koja se interpolira u organizacijsku strukturu roditeljske organizacije, pri čemu ona zadržava identitet, strategiju, strukturu i formalne sustave.
Mješovita organizacijska struktura	Javlja se u multidivizijskoj organizacijskoj strukturi kada se kombiniraju dvije ili više vrsta divizijskih jedinica.
Izvrnuta organizacija	Plitka organizacija, gdje pojedinačni stručnjaci posjeduju veći dio znanja organizacije.
Heterarhije	Organizacija s većim ili manjim brojem jednakopravnih organizacijskih jedinica od kojih svaka ima zavidnu razinu autonomije.
Fraktalna organizacija	Organizacija koja bez obzira na razinu povećanja, zadržava ista geometrijska svojstva.
Klaster organizacija	Struktura koja istodobno primjenjuje vise različitih strategija. Primjenjuje se u organizacijama koje su usmjerene na strategiju nepovezanih diversifikacija.

Izvor: Sikavica, P. (2011): Organizacija, Školska knjiga, Zagreb, str. 237

Ranih šezdeseti godina 20. stoljeća razvijaju se organske organizacijske strukture, jer tradicionalne ili klasične organizacijske strukture u suvremenim uvjetima poslovanja nisu mogle funkcionirati na zadovoljavajući način. Organska struktura je plitka organizacija, s blagom podjelom rada i širokim djelokrugom poslova koje obavlja pojedinac, pa je u tom obliku organizacije potrebna kvalitetna izobrazba zaposlenih i odgovarajuće radno iskustvo (Sikavic i Novak, 1999.). Vrste organskih organizacijskih struktura i njihovo pojašnjenje navedeni su u Tablici 4.

Vrsta organizacijske strukture	Opis
Projektna organizacijska struktura	Organizacija oblikovana da postigne specifične rezultate, koristeći se timovima specijalista iz različitih funkcijskih područja unutar organizacije.
Matrična organizacijska struktura	Na jednoj strani matrice postoji projektna a na drugoj funkcijska organizacijska struktura. Križanjem tih strana dobivamo matricu.
Procesna organizacijska struktura	Temelji se na tijeku radnog ili poslovnog procesa.
Timska organizacija	U ovoj organizacijskoj strukturi ključnu ulogu imaju timovi. Grupe ljudi koji su međusobno povezani na nekom zadatku, koji imaju zajednički cilj i odgovornost.
Mrežna organizacija	Organizacijska struktura koja nema definiranu strukturu. Strukturirana je plitkom organizacijskom strukturom.
Virtualna organizacija	U pravilu nema svoju strukturu zbog čega je i riječ o virtualnog organizaciji, a ne o organizacijskoj strukturi.
Modularna organizacija	Poput mrežne odnosno virtualne organizacje, istovremeno su horizontalne organizacije.
Organizacija paukove mreže	Pojedini dijelovi organizacije povezuju se sa središnjom upravom s minimalnim relacijama.
Organizacija ribarske mreže	Fleksibilna organizacijska struktura u kojoj se mogu stvarati različiti modeli povezivanja.
Ameba organizacija	Temelji se na fleksibilnosti i autonomiji.

Tablica 4. Vrste organskih organizacijskih struktura i njihov opis

Izvor: Sikavica, P. (2011). Organizacija, Školska knjiga, Zagreb, str. 243

Općenito se može reći da je organizacijska struktura dinamična varijabla poslovanja poduzeća koja je podložna promjenama. Iz tog razloga je potreban iskusan menadžment koji će analizirati postojeću organizacijsku strukturu te izvršit promjene strukture ako su potrebne ili ako su dotadašnje strukture zastarjele.

2.3. Složenost, formalizacija te centralizacija i decentralizacija u organizaciji

Formalizacija organizacije predstavlja jednu od ključnih dimenzija organizacije. Pojam formalizacije organizacije karakterizira stupanj propisivanja

organizacije, odnosno razine standarda, procesa, inputa i outputa, pravila i procedura (Sikavica i Novak, 1999: 103). Ove karakteristike određuju funkcioniranje organizacije i ponašanje članova organizacije. Formalizacija organizacije povezana je s čimbenicima organizacije, a posebno se naglašava povezanost s veličinom kao čimbenikom. Velike organizacije u pravilu imaju veći stupanj formalizacije od onih manjih.

Razina formalizacije ”određuje i razinu fleksibilnosti organizacije. Formalizirane organizacije su u manjoj mjeri fleksibilne i sporo odgovaraju na izazove okoline, za razliku od neformaliziranih organizacija koje su fleksibilne i dobro reagiraju na izazove okoline. To znači da će formalizirane organizacije biti primjerenije birokratskim organizacijskim strukturama ili, preciznije rečeno, upravo im formalizacija daje birokratske karakteristike, za razliku od neformaliziranih organizacija koje će karakterizirati organske strukture” (Sikavica et. al., 2009.).

Bitno je još naglasiti kako formalizacija ovisi i o komunikaciji u organizaciji. Tako da ako je veći stupanj formalizacije u organizaciji, to je manji stupanj usmenog komuniciranja te dodjeljivanja zadataka izvršiteljima, a ako je niski stupanj formalizacije u poduzeću dominirat će uspješnije komuniciranje i dodjeljivanje zadataka izvršiteljima. U takvim su organizacijama poslovi i zadaci manje kreativni i zaposlenici teže dolaze do izražaja jer nemaju dovoljno slobode kako bi se izrazili, za razliku od neformaliziranih poduzeća u kojima bi imali veću mogućnost za to. Naime, kako bi se ipak održao opstanak poduzeća i njegov položaj na tržištu, u nekim je djelatnostima uvjetovan upravo visok stupanj formalizacije te strogo držanje standarda, pravila i procedura u obavljanju posla. Upravo je to prednost formaliziranih organizacija naspram neformaliziranih. Velika poduzeća kao što su McDonalds, DHL, Apple i njima slična su upravo zbog visokog stupnja formalizacije organizacije zauzela svoje liderske pozicije u djelatnostima kojima se bave.

Tablica 5. Prednosti i nedostaci formalizacije

Prednosti	**Nedostaci**

rutinsko obavljanje poslova	Fleksibilnost organizacije
Jasno definirana i utvrđena pravila procedure	Sporije prilagodbe na promjene
Predvidljivo ponašanje zaposlenika	Slaba komunikacija
Usklađivanje radnog procesa i misije	Smanjenje inovativnosti
Niži troškovi operacija zbog standardiziranosti	Mala autonomija odlučivanja
Niska razina nesigurnosti	Smanjena motivacija i zadovoljstvo poslom

Izvor Online Library (2020): Formalization and the organization life cycle, dostupno na https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-6486.1987.tb00700.x, pristupljeo 11.03.2020.

U Tablici 5. su navedene prednosti i nedostaci formalizacije u organizaciji. Jedna od navedenih prednosti formalizacije je rutinska priroda obavljanja poslova. Uloga određenog položaja ostat će ista, bez obzira na to tko zauzima određeni položaj u organizaciji. Radni postupci dokumentirani su tako da se novi zaposlenik može lako uklopiti u određeni položaj bez ikakvih promjena vezanih za poziciju koju zauzima. Trajna struktura formalizirane organizacije se ne mijenja tako često, izuzev ako je uprava namjerno ne promijeni. Također se i struktura poduzeća lako razumije i objašnjava, jer je sve dokumentirano i jasno prikazano. Osim toga, usklađivanje svakodnevnih radnih procesa s cjelokupnom misijom organizacije lako se postiže u formaliziranoj organizacijskoj strukturi. Još jedna od vrlo važnih prednosti je to što čini ponašanje zaposlenika više predvidljivim. Kad god nastane neki problem na poslu, zaposlenicima su jasno definirana pravila, procesi i smjernice postupka koje oni moraju slijediti. Stoga zaposlenici reagiraju na probleme na sličan način u cijeloj organizaciji, što dovodi do dosljednosti ponašanja.

Budući da su formalizirane strukture one u kojima postoje mnoga pisana pravila i propisi, jedan od većih nedostataka je to što zaposlenici imaju malu autonomiju odlučivanja o bitnim odlukama vezanim za posao koji obavljaju, odnosno zbog propisanosti nemaju slobodu izražavanja i djelovanja. Visok stupanj formalizacije može zapravo dovesti do smanjenja inovativnosti, jer se zaposlenici navikavaju na ponašanje na određeni način. Strateško odlučivanje u takvim organizacijama često se javlja samo kada postoji kriza (Sikavica et. al, 2008) . Formalizirana struktura povezana je sa smanjenom motivacijom i zadovoljstvom zaposlenika poslom koji obavljaju, kao i sporijim tempom odlučivanja. U takvim

organizacijama, odnosno poduzećima stroga pravila ograničavaju funkcioniranje svih pojedinaca u organizaciji. Težnja zaposlenika za autonomijom u odlučivanju može imati negativne posljedice na organizaciju poduzeća i njegovo poslovanje, kao npr. pad konkurentnosti, gubitak radne produktivnosti, povećanje operativnih troškova i cijena te degradacija rada.

Centralizacija općenito predstavlja pojam koji znači vladavinu nekim prostorom iz jednoga mjesta, tj. centra. Predstavlja usredotočenje poslova na nekom središnjem mjestu. Centralizacija označava takvu vrstu organizacije kojom se rukovođenje i upravljanje nekim poslom ili čitavim poduzećem koncentrira na vrhu hijerarhijski utvrđene organizacijske strukture. Svako mjesto na ljestvici ima točno utvrđene zadatke pa su niža rukovodeća mjesta podređena višim, a viša najvišim. Od njih potječe inicijativa i poticaj za rad, ali oni primaju i punu odgovornost za uspješnost poslovanja. Centralizacija je razina koncentracije odlučivanja u jednoj točki organizacije.

Decentralizacija, nasuprot tomu, označava onu vrstu organizacije kojom se upravljanje ili rukovođenje prenosi s centralnih tijela upravljanja na hijerarhijski niža tijela. U tom slučaju niža tijela upravljanja imaju manju ili veću samostalnost u organizaciji i načinu obavljanja poslova. U stabilnim društvenim prilikama dolazi do veće decentralizacije organizacija, dok u vrijeme socijalnih potresa, ratova i revolucija organizacije teže strogoj hijerarhiji. Decentralizacija je zajednički naziv za niz mjera kojim se nastoji spriječiti pretjerana koncentracija stanovništva i gospodarstva u jednom ili svega nekoliko središta, pri čemu veliki dijelovi zemlje ostaju bez stanovništva i slabije se gospodarski razvijaju.

Visoko centralizirane organizacije obuhvaćaju visoku razinu specijalizacije poslova, centralizacije ovlasti, funkcijsku organizacijsku strukturu i širok raspon kontrole (Sikavica i Novak, 1999.). Suprotno tome, decentralizirane organizacije karakterizira nizak stupanj specijalizacije poslova, delegiranje ovlasti, organska struktura i uzak raspon kontrole. Moglo bi se reći ”da se s pomakom od birokratskih prema organskim strukturama i odlučivanje transformira od centraliziranog u decentralizirano. To su najbolje osjetila mnoga danas poznata svjetska poduzeća koja su nakon prvog svjetskog rata ulaskom u nove poslove diversifikacijom proizvodnje i širenjem na nova tržišta bila primorana ne samo zamijeniti funkcijsku

organizacijsku strukturu novim oblicima organizacije već i za donošenje određenog broja odluka, i to važnih odluka, ovlastiti niže razine u organizaciji" (Sikavica i Novak, 1999.).

Kada se konkretno govori o decentralizaciji u organizaciji, u poslovnim uvjetima današnjice, odnosno u uvjetima turbulentne i nepredvidive okoline, ona je neophodna za uspješno funkcioniranje globalnih poduzeća. U nastavku će se istaknuti neke od najvažnijih prednosti decentralizacije (Sikavica i Noavk, 1999.):

- decentralizacija je neophodna mjera organizacije ekstremno velikih organizacija kojima se ne može upravljati centralno
- ona daje autoritet odlučivanja upravo onim razinama u organizaciji koje su najbolje upoznate sa situacijom i koje zbog toga i najviše znaju o njoj
- stimulira inicijativu i identifikaciju s organizacijom
- pruža pomoć u obučavanju mladih menadžera izlažući ih donošenju važnih odluka u njihovoj karijeri čime se povećava broj potencijalnih kandidata za najviša menadžerska mjesta u poduzeću.

Iako je pri primjeni prethodno spomenutih vrsta organizacije (Tablica 3. i 4.), u većini slučajeva razborito pretpostaviti da shematska organizacija uvjetuje primjenu centralizacije, a individualna organizacija primjenu decentralizacije, odnosno da centralizacija i decentralizacija predstavljaju suprotnost, to nije nužno pravilo. U suvremenim pristupima organizaciji centralizacija i decentralizacija sve se više isprepliću, tako da bi ta dva pojma bilo nepravilno u potpunosti suprotstavljati. Centralizacija označava takvu vrstu organizacije kojom se rukovođenje i upravljanje nekim poslom ili čitavim poduzećem usredotočuje na vrhu hijerarhijski utvrđene organizacijske strukture, s tim što svako mjesto na ljestvici ima točno utvrđene zadatke, pa su niža rukovodeća mjesta podređena višim, a viša najvišim i to, u pravilu, do najmanjih pojedinosti (Sikavica, Novak, 19990.).

Pojam složenosti organizacije obuhvaća razinu horizontalne i vertikalne diferencijacije u organizaciji. Razina složenosti organizacije uvijek je određena stupnjem već navedenih pojmova. Horizontalna diferencijacija obuhvaća podjelu zadataka u organizaciji na različite podzadatke na istoj organizacijskog razini (Sikavica et. al., 2009.). Ovisno o tome je li formiran manji ili veći broj organizacijskih jedinica na istoj organizacijskoj razini ona može biti uža ili šira. Tako da što je

horizontalna diferencijacija veća, i organizacija je složenija i obrnuto, što je horizontalna diferencijacija manja i složenost organizacije je manja. Vertikalna diferencijacija se definira kao podjela organizacije po dubini, tj. po razina menadžmenta u organizaciji (Sikavica et. al., 2009.). Razlikuje se dublja i plića organizacija, dublja organizacija ima veći broj razina menadžmenta, od top menadžmenta do najniže razine. Dok ona plića ima znatno manji broj razina menadžmenta, te je nju puno lakše i jednostavnije organizirati za razliku od dublje organizacije koja je složenija.

"Menadžmentu je znatno teže upravljati složenom organizacijom zato što su složene organizacije višedimenzionalne pa se treba usredotočiti na sve dimenzije tako složene organizacije. U složenim organizacijama nalazi se veći broj međusobno ovisnih jedinica koje je potrebno povezati, a što ih je više, to je povezivanje teže. I konačno, odgovornost menadžmenta u tim organizacijama mora biti daleko veća jer su i posljedice njihovih pogrešnih odluka neusporedivo teže nego u jednostavnim organizacijama (Sikavica et. al., 2009.)." Može se zaključiti kako organizacije s visokim stupnjem složenosti također imaju i visok stupanj specijalizacije, delegiranja ovlasti te uzak raspon kontrole. Nasuprot tome, organizacije s jednostavnom strukturom imaju suprotne karakteristike: nizak stupanj specijalizacije, centralizacija ovlasti, funkcijska organizacijska struktura i širok raspon kontrole.

Svaka organizacija na različit, sebi osebujan način raščlanjuje ukupni zadatak i integrira diferencirane zadatke i podzadatke. U suprotnom, sve bi organizacije imale istu organizacijsku strukturu. Postoje različite dimenzije organiziranja koje mogu predstavljati osnovu za utvrđivanje željenog ili potrebnog načina rada u organizaciji. Na osnovu njih se provodi strukturna diferencijacija i to stavljanjem naglaska na sljedeće aspekte poslovanja (Sikavica et. al., 2009.):

- poslovne funkcije
- outpute ili ishode
- lokaciju poslovanja
- klijente, kupce ili potrošače
- poslovne procese
- projekte
- vrijeme rada
- obujam posla.

Navedene dimenzije organiziranja međusobno su povezane i u većoj ili manjoj mjeri sastavni su dio posla bilo kojeg pojedinca ili organizacije. To znači da one određuju način funkcioniranja organizacije kao sustava i usmjeravaju ponašanje samih zaposlenika. Dimenzije organiziranja zastupljene su na različitim hijerarhijskim razinama ili dijelovima organizacije. One mogu biti ravnopravne (horizontalna diferencijacija) ili hijerarhijski uvjetovane (vertikalna diferencijacija). Drugim riječima, iako svaki zaposlenik prilikom obavljanja svojeg posla treba uzeti u obzir sve dimenzije organiziranja, u najvećem broju slučajeva organizacije će pojedinoj dimenziji pridati veću (hijerarhijsku) važnost nego drugima. Time će neizravno utjecati ne samo na izgled organizacijske strukture, nego i na vrstu te prirodu zadataka i podzadataka koje će obavljati određeni pojedinac ili njegova/njezina organizacijska jedinica. Stoga, određivanje primarne dimenzije raščlanjivanja organizacijskog zadatka predstavlja jednu od najvažnijih menadžerskih odluka. Skoro jednako važno jest odgovarajuće rasporediti i ostale dimenzije organiziranja unutar poslovnog sustava, a što će ponajprije proizaći iz poslovnih prioriteta i postojeće hijerarhije organizacijskih ciljeva.

2.4. Unutarnji i vanjski čimbenici organizacije

Na modeliranje organizacije poduzeća djeluju mnogi čimbenici. Čimbenik oblikovanja organizacije jest element koji izravno ili neizravno, više ili manje značajno, oblikuje organizacijsko rješenje nekog poduzeća. Iako su ti čimbenici različiti, oni utječu na to kakva će organizacija poduzeća biti. Utjecaj različitih čimbenika nije isti. Dok je utjecaj jednog čimbenika presudan za određivanje organizacije, utjecaj nekog drugog čimbenika može biti sekundaran. Oni čimbenici koji su dominantni odredit će i izbor organizacijske strukture poduzeća. Utjecajni čimbenici su povezani, te se ne mogu izolirati i promatrati kao svaki zasebno. Utjecaj ovih čimbenika nije jednokratan, već se oni primjenjuju stalno i kontinuirano.

Svaka organizacija će biti učinkovita kada se njene glavne komponente podudaraju. Budući da su čimbenici koji utječu na oblikovanje organizacije brojni i složeni da bi se kompleksno analizirali, neophodno je u svakom konkretnom slučaju

sve čimbenike svesti na one koje su od najvećeg značaja za oblikovanje organizacije konkretnog poduzeća.

Ključna je podjela organizacijskih čimbenika na:

1. unutarnje
2. vanjske.

Ova podjela je važna s aspekta utjecaja odabranog poduzeća na te čimbenike. Važnost utjecaja poduzeća na te čimbenike ogleda se u činjenici da na unutarnje čimbenike poduzeće može utjecati i njima upravljati, za razliku od vanjskih, kojima se poduzeće u najvećoj mjeri mora prilagođavati.

Svaki projektant organizacije mora imati na umu da se ni jedan čimbenik organizacije ne može analizirati nezavisno od drugih čimbenika. Dva su razloga za to: jedan se nalazi u međusobnom utjecaju i međusobnoj povezanosti čimbenika, dok se drugi ogleda u tome što utjecaj jednog čimbenika organizacije određuje izbor određenog organizacijskog modela poduzeća, dok neki drugi čimbenik potire to organizacijsko rješenje.

Međusobni odnos nekih unutarnjih čimbenika pokazuje da su oni međusobno povezani, tako da promjena jednog čimbenika automatski izrazi promjene i na drugim čimbenicima. Te promjene ne moraju biti istosmjerne pa pozitivna promjena jednog čimbenika može izazvati negativne učinke drugog. Međutim, unutarnji čimbenici, ne samo što utječu jedni na druge, već utječu i na organizacijsku strukturu poduzeća.

Mnogi renomirani stručnjaci organizacije, poput M. Novaka, A. Jaegera i Ž. Stefanovića slično kategoriziraju unutarnje čimbenike organizacije, ali većina se ovih autora slaže da se unutarnji čimbenici organizacije mogu podijeliti na sljedeće pod čimbenike (Sikavica i Novak, 1999.):

- **Ciljevi i strategija poduzeća** – to su jedni od najvažnijih čimbenika koji utječu na organizaciju poduzeća. Svaka organizacija ima ciljeve koje teži ostvariti, kao i strategije pomoću kojih će ostvariti te ciljeve. Važnost je ciljeva ta što se njima određuje budućnost poduzeća, odnosno oni predstavljaju željeno stanje poduzeća u budućnosti. Pri određivanju ciljeva treba imati u vidu „hijerarhiju ciljeva“. S obzirom na hijerarhiju, glavni cilj neke organizacije je misija,

odnosno svrha postojanja poduzeća. Ciljevi moraju biti mjerljivi, nedvosmisleni, precizni i jasni. Za razliku od ciljeva kojima se definira što organizacija želi postići, strategija odgovara na pitanje kako će organizacija postići zadane ciljeve. Strategija predstavlja plan za međusobnu interakciju poduzeća s konkurentskom okolinom, radi postizanja organizacijskih ciljeva. Poduzeće koristi više različitih strategija za postizanje ciljeva. Poduzeće mora primjenjivati svoje strategije s obzirom na kategoriju kupaca kojima se obraća. Neovisno o tome slijedi li organizacijska struktura strategiju, ili obrnuto, činjenica je da su ciljevi poduzeća, strategija i struktura međusobno čvrsto povezani. Svako poduzeće najprije nastoji izabrati odgovarajuću strategiju, a nakon izbora strategije traži odgovarajuće organizacijsko rješenje koje će biti prilagođeno strategiji.

- **Zadaci i tehnologija** – jasno formuliranje ciljeva pretpostavka je za definiranje zadataka poduzeća. Definiranjem zadataka poduzeća podrazumijeva se određivanje izvršitelja zadataka, vremena potrebnog za izvršenje zadataka, te troškova izvršenja. Zadatak predstavlja zadani posao koji treba izvršiti. Organizacijski zadaci se klasificiraju u tri kategorije: zadaci vezani za rad s ljudima, zadaci vezani za rad s informacijama, te za rad sa stvarima. Za razliku od zadataka, tehnologija se definira kao znanje o načinu da se nešto uradi. Ona uključuje proizvodni proces, način izvođenja posla i funkciju upravljanja. Tehnologija uključuje strojeve, te tehnološke, radne i proizvodne postupke. Utjecaj tehnologije na organizaciju je veoma velik. Suvremena tehnologija, kao i novi tehnološki postupci, zahtijevaju drukčiju podjelu i organizaciju rada. Tehnologija djeluje na organizaciju na 3 načina: determinira ljudske inpute i ukupne kadrovske potrebe i strukturu kadrova, determinira globalne karakteristike organizacijske strukture, ona je neposredna determinanta individualnog i skupnog zadatka.
- **Veličina** – ona ima izuzetnu ulogu u formiranju organizacijske strukture poduzeća jer upravo izbor organizacijske strukture ovisi o veličini. Veličina poduzeća se mjeri: brojem zaposlenih, veličinom ukupnog prihoda, ostvarenog profita, veličinom osnovnih sredstava, udjelom poduzeća na tržištu ponude određenih proizvoda. Najčešće se kao kriterij uzima broj zaposlenih jer je on prvi pokazatelj veličine poduzeća. Bez obzira na različitost veličine poduzeća, u svakoj zemlji mora biti optimalan odnos između malih, srednjih i velikih

poduzeća. Očito je da poduzeće koje ima nekoliko tisuća zaposlenika mora biti drukčije organizirano od onoga koji ima zaposleno nekoliko stotina zaposlenika. Postoje razlike između velikih i malih poduzeća. Veliko poduzeće ima ekonomiju obujma, globalnu orijentaciju, mehaničku strukturu, krutu neelastičnu organizaciju, visoku, duboku i kompleksnu organizaciju, kao i timski rad, te profesionalne specijaliste i menadžere. Za razliku od njega, malo poduzeće ima proizvodnju u malim količinama, regionalnu orijentaciju, organsku strukturu, fleksibilnu i jednostavnu organizacijsku strukturu, nisku organizaciju i veliku ulogu poduzetnika.

- **Ljudski resursi** – oni su značajni čimbenik svake organizacije. Utječu na oblikovanje organizacijske strukture svojim znanjem i sposobnostima. Utjecaj ljudskih resursa na organizacijsku strukturu je presudan jer oni mogu omogućiti ili onemogućiti provođenje organizacije. Ljudi oblikuju i neformalnu organizaciju, koja ponekad može biti važnija od formalne. Najveći utjecaj ljudskih resursa ogleda se u konceptu upravljanja poduzećem. Zaposleni utječu na oblikovanje organizacijske strukture na dva načina: putem kompetencija odnosno sastava radne snage, te vrijednostima, stavovima i potrebama zaposlenih.
- **Životni ciklus poduzeća** – rast i razvoj poduzeća odvija se linearno. Poduzeća u svom razvoju prolaze kroz različite faze. Ona se rađaju, žive, te ako kontinuirano posluju, onda se održavaju i usavršavaju, a ako više ne mogu poslovati, onda odlaze u stečaj, odnosno umiru. Četiri su faze kroz koje prolazi svako poduzeće: poduzetnička faza, faza kolektivnog duha, faza formalizacije i faza elaboracije ili usavršavanja. Nakon četvrte faze životnog ciklusa poduzeće se nalazi pred izazovom povratka filozofiji malog poduzeća, kontinuiranog dozrijevanja ili nazadovanja. Svako poduzeće vreba kriza u njegovim fazama razvoja, koje, ako te krize ne uspije prebroditi, njegov životni vijek završava. Dugovječna poduzeća se razlikuju od onih čiji je životni ciklus kratak po tome što su uspješno savladala krize.
- **Proizvod/usluga** – o vrsti proizvoda ovisi izbor modela organizacijske strukture. Ako poduzeće proizvodi veći broj proizvoda/usluga i pri tome upotrebljava različite tehnologije, bez mogućnosti zajedničke organizacije pripreme proizvodnje za sve proizvode, takvo će poduzeće najvjerojatnije uzeti predmetnu organizacijsku strukturu. Na koncepciju organizacije poduzeća

utjecaj ima i namjena proizvoda, tj. proizvodi li se određeni proizvod po narudžbi za određenog kupca ili se proizvodi samo za tržište. U prvom se slučaju radi o pojedinačnoj i maloserijskoj proizvodnji, a u drugom slučaju o masovnoj ili serijskoj proizvodnji.

- **Lokacija** – lokacija poduzeća je smještaj poduzeća u nekoj sredini. Ona predstavlja relativno stabilnu veličinu. Za razliku od ostalih čimbenika, lokacija se ne može tako lako mijenjati. Znaju se dogoditi promjene u domeni mikrolokacije poduzeća, npr. da se premjesti neki odjel ili proizvodni pogon, međutim ukupnu lokaciju poduzeća je vrlo teško promijeniti – teško je pogotovo veliko poduzeće preseliti s jednog mjesta na drugo. Mikrolokacija poduzeća ovisi o blizini nabavnog i prodajnog tržišta, kao i o postojanju dobrih transportnih veza. Dobar ili pogrešan izbor makrolokacije trajno će se reflektirati na koncepciju organizacije najvećeg broja poslovnih funkcija u poduzeću. Teorija lokacije ima zadatak objasniti i predvidjeti odluke poduzeća o smještaju svojih kapaciteta i prostorni raspored djelatnosti. O lokaciji poduzeća uvelike ovise troškovi prijevoza materijala i energije te gotovih proizvoda.

Vanjski čimbenici neke organizacije su takvi čimbenici na koje poduzeće može u manjoj mjeri utjecati, ali im se u većoj mjeri mora prilagođavati ako želi opstati ili se nastaviti razvijati. Ti čimbenici upravljaju organizacijom. Velika poduzeća koja imaju velik stupanj koncentracije ponude i potražnje za svojim proizvodima sami stvaraju okolinu

Vanjski čimbenici organizacije se nazivaju čimbenicima oblikovanja organizacije. Pod okolinom organizacije podrazumijeva se dio vanjskog svijeta poduzeća s kojim ono dolazi u kontakt. Okolina se definira kao entitet koji je smješten izvan granica poduzeća, pa se govori o tri razine okoline: interorganizacijska mreža, opća okolina i globalna odnosno međunarodna okolina. Okolina je beskonačna, a pod time se podrazumijeva sve ono što se nalazi izvan poduzeća.

U današnjoj konkurentskoj okolini događaju se promjene povijesnih razmjera koje se tiču organizacije poduzeća. Stoga okolina poduzeća mora biti stabilna i trajna. Danas većina poduzeća djeluje u relativno stabilnoj okolini. Stoga treba analizirati velik broj vanjskih čimbenika, da bi se odredila njihova stabilnost, odnosno

nestabilnost. U različitim uvjetima okoline analizira se pet dimenzija organizacijske strukture: vrsta organizacijske strukture, broj formiranih organizacijskih jedinica, stupanj integracije i diferencijacije među odjelima i sklonost ka planiranju i prognoziranju. Sukladno svemu navedenome, u interesu je poduzeća da si stvori što stabilniju okolinu, te da joj što bolje prilagodi svoju organizaciju.

Kao najutjecajniji vanjski čimbenici pri oblikovanju organizacije mogu se izdvojiti sljedeći (Sikavica i Novak, 1999.):

- **Institucionalni uvjeti** - Institucionalni uvjeti su čimbenik na koji poduzeće ne može uopće djelovati. Ovi uvjeti se još nazivaju društveno – kulturno – politički i pravni čimbenici. To su mjere gospodarskog sustava i ekonomske politike, te zakonski i drugi propisi kojima se regulira poslovanje poduzeća. Ovi uvjeti moraju biti stabilni sami po sebi, te moraju osigurati dugoročna ulaganja i smanjenje pravne nesigurnosti, što može omogućiti poduzeću da ostvari što veći profit i konkurentnu prednost na tržištu.
- **Integracijski procesi** - Poduzeće na ovaj čimbenik može utjecati samo ako je ono jedan od subjekata koji se integrira s drugim poduzećima. Ovi čimbenici izazivaju promjene kod onih poduzeća koja su ostala izvan nekog procesa integracije. Poduzeće koje je pristupilo integraciji može upravljati promjenama, dok neintegrirana poduzeća teško upravljaju promjenama. Kada se govori o integracijskom procesu kao čimbeniku organizacije, onda se misli na promjene koje integracija izaziva kod svih onih subjekata koji se integriraju. Integracija utječe na racionalizaciju obavljanja poslovnih funkcija, a posebno na integraciju izvan proizvodnih funkcija.
- **Tržište** – ono se, kao vanjski čimbenik organizacije, javlja u dva segmenta: kao tržište nabave i tržište prodaje. Ono stoga izaziva promjene u organizaciji u prodajnim i nabavnim funkcijama, ali i u drugim funkcijama poduzeća. Tržišta mogu biti lokalna, regionalna, nacionalna i međunarodna. Poduzeće se na tržištu nabave susreće s tržištem dobavljača za sirovine, materijal i usluge s jedne strane i tržištem radne snage kao elementom nabave s druge strane. Prodajne poslovnice i predstavništva, te ostale dislocirane poslovnice poduzeća su pokušaji da se poduzeće približi svojim kupcima.
- **Znanost i tehnologija** - Ovi čimbenici podrazumijevaju sva nova i moderna dostignuća u znanosti i tehnologiji koje poduzeće, ukoliko želi opstati na

tržištu, mora involvirati u svoju organizaciju i prihvatiti nove promjene koje moderne tehnologije donose. Znanstvena postignuća mijenjaju organizaciju jer se na tržištu neprestano javljaju nove tehnologije s kojima poduzeće mora držati korak. Danas, u ovo ubrzano globalizacijsko vrijeme, sve se više proizvodi, sve više je inovacija, kako u znanstvenom, tako i u tehnološkom svijetu. Da bi poduzeća mogla konkurirati na tržištu, ona ne samo što moraju pratiti promjene u znanosti i tehnologiji, već novu opremu na tržištu moraju i primijeniti ukoliko žele opstati i ostati konkurentni.

Navedeni unutarnji i vanjski čimbenici organizacije veoma su značajni za oblikovanje organizacije i prilagodbu tržišnim uvjetima.

2.5. Dinamične varijable organizacije

U dinamične varijable organizacije spadaju organizacijske promjene, organizacijska kultura i sukobi u organizaciji. Organizacijske promjene, organizacijska kultura i sukobi u organizaciji utječu na organizacijsku dinamiku te prikazuju stvarne događaje u poslovanju unutar određenog poduzeća.

Organizacijske promjene se mogu definirati kao proces mijenjanja odnosno modificiranja postojeće organizacije. Promjene jednostavno dolaze sa odvijanjem vremenskog razdoblja i nužne su za svaku organizaciju, odnosno na tržištu se stalno nešto događa, promjene fluktuiraju. Dužnost je organizacije da se tim promjenama prilagodi ukoliko želi biti u korak s pravilima tržišta i okolinom poduzeća. Promjene dolaze i odlaze s vremenom, a poduzeće ih slijedi. Ciljevi i strategija organizacije moraju također pratiti promjene i moraju se usklađivati s tržišnim zahtjevima. Osim ciljeva i strategija, nužno je pripremiti zaposlenike na promjene koje dolaze. Oni se jednostavno moraju prilagođavati promjenama, jer svijet inovacija koji užurbano ide naprijed, donosi nove izazove koji zahtijevaju od radnika da, ukoliko ne posjeduju određena znanja i vještine, da ih što prije steknu, da bi mogli učinkovito obavljati svoj posao.

Organizacijska kultura podrazumijeva skup vrijednosti, običaja i vjerovanja u nekoj organizaciji. Svako poduzeće mora posjedovati svoju organizacijsku kulturu. Organizacijska kultura je specifičan čimbenik organizacije poduzeća o kojem uvelike

ovisi njegov poslovni uspjeh. Ona predstavlja jedinstveni način života i rada u poduzeću, a odnosi se na postojani sustav stavova, vrijednosti, normi, pravila, odnosa, shvaćanja, uvjerenja i vjerovanja, etike, osobnosti i karaktera poduzeća - svega onoga što povezuje zaposlenike i pruža im osjećaj smisla i pripadnosti nekoj organizaciji. Na organizacijsku kulturu djeluju mnogi čimbenici: međusobni odnosi zaposlenika, način vođenja i upravljanja menadžmenta, struktura organizacije, funkcioniranje poslovnih procesa, te vanjski utjecaji.

Konflikt je situacija u kojoj dvije strane (osobe ili grupe) žele postići cilj za koji opažaju da ga može postići jedna strana, ali ne obje (Rijavec i Miljković, 2002.). Većina definicija konflikta je slična i odnosi se na postojanje tri bitna elementa, a to su (Rijavec i Miljković, 2002.):

- za konflikt potrebne najmanje dvije strane
- sudionici konflikta mogu biti pojedinci ili skupine
- interesi sukobljenih strana su suprotstavljeni.

Sukladno danoj definiciji, konflikti su dio svakodnevnog poslovanja u svim organizacijama, bili oni snažniji ili jednostavni. Neki od primjera konflikata su: rasprava sa kolegom ili kolegicom o tome gdje će na ručak, nezadovoljstvo klijenta sa proizvodom ili uslugom, odluke nadređenih koje ne odgovaraju zahtjevima podređenih, zauzeto parkirno mjesto i slično. Interesi i potrebe ljudi su različiti. Različiti interesi uzrokuju konflikte u organizaciji. Uspješno rješavanje konflikata je vještina bez koje menadžeri ne mogu uspjeti u poslu. Postoji nekoliko različitih pristupa i gledanja na konflikt.

3. POSEBNOST ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE

U ovom se poglavlju teorijski obrađuje problematika organizacije lokalne samouprave. Obrazlažu se pojam i struktura javnog sektora, značajke jedinica lokalne samouprave i njihove organizacije.

3.1. Pojam i struktura javnog sektora

Ustavom Republike Hrvatske propisano je da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, a ograničena je pravom građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. To pravo ponajprije se ogleda u pravu na (Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01):

- Samostalnost u obavljanju poslova lokalnog značaja
- Samostalno uređenje unutarnjeg ustrojstva i organizacije jedinica lokalne samouprave
- Samostalno uređenje djelokruga tijela jedinica lokalne samouprave
- Neposredan izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave
- Vlastite prihode jedinica lokalne samouprave, i
- Samostalno raspolaganje vlastitim prihodima.

Kada je Hrvatska postala samostalna država, njen je Ustav donijet 22. prosinca 1990. godine te je njime tada uspostavljen današnji ustroj lokalne i regionalne samouprave uz određene promjene 1993., 2001. i 2010. godine. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. U Republici Hrvatskoj tako postoje dva stupnja lokalne samouprave (Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, NN 137/15):

- Prvi stupanj čine jedinice lokalne samouprave – općine, odnosno gradovi (lokalna samouprava u užem smislu)

- Drugi stupanj čine jedinice područne samouprave – županije (područna samouprava).

Lokalna samouprava se najjednostavnije i najprihvatljivije definira kao razina vladavine najbliskija građanima, s ulogom predstavljanja važnosti stajališta lokalnog (Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, NN 137/15). Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuje se organizacija općina, gradova, županija, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima te druga značajna pitanja (Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, NN 137/15).

Općine i gradovi su, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, jedinice lokalne samouprave. Teritorij Republike Hrvatske administrativno je podijeljen na 128 gradova i 428 općina. Općine i gradovi u Hrvatskoj čine najnižu razinu samouprave (to su osnovne ustrojstvene jedinice). Slika 2. prikazuje podjelu RH na županije.

Slika 2. Kartovni prikaz hrvatskih županija



Izvor: E – sfera (2020): Uzduž i poprijeko Hrvatskom, dostupno na https://www.e-sfera.hr/dodatni-digitalni-sadrzaji/dbb8b000-a8fc-4183-a1e6-73a1698f3e32/, pristupljeno 05.03.2020.

Županije su više jedinice lokalne samouprave (pojam lokalni ovdje ima šire značenje). U smislu hrvatskog Ustava, županije su jedinice područne samouprave koje su ustrojene od općina i gradova. U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave i to 428 općina, 128 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija (Slika 2.) (Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, NN 137/15).

Područja općina, odnosno gradova, njihov naziv, sjedište njihovih tijela, osnivanje novih te ukidanje ili spajanje postojećih općina, odnosno gradova, izdvajanje pojedinih naselja iz sastava jedne općine ili grada i uključivanje tih naselja u sastav druge općine ili grada, promjene granica kao i druga pitanja od važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj uređeno je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/2006.). Općina i grad su pravne osobe. Imaju svoj statut koje donosi njihovo predstavničko tijelo (općinsko vijeće u općini, odnosno gradsko vijeće u gradu). Statutom se podrobnije uređuje njihov samoupravni djelokrug, njihova obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma o pitanjima iz njihova djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.

3.2. Značajke organizacija jedinica lokalne samouprave

Kada se govori o javnim sustavima, onda je prije svega potrebno krenuti od državne zajednice kao integrativnog čimbenika unutar kojeg se s ciljem realizacije javnih poslova odnosno poslova države formira javni sektor. Povijesno gledajući upravo je odnos između države i javnog sektora bio, a još uvijek i je, predmet brojnih transformacija. Moderna država i državna uprava nastale su između 15. i 18. stoljeća u Europi kao jedinstveni sustav. Pojmovno određenje države počelo je od

etimološkog određenja izraza „država“ (Žmegeč i Ostojić, 2014.): „Stanje onog koji što drži i ono što se drži, ili stanje onog koji drži i ima vlast kojom drži, osobito kod vladanja“, ili konačno „svi ljudi i zemlje koje zajedno vladaju ili vlada sama“. Definicija države kao područja, stanovništva i organizirane državne vlasti, nastala je u okviru discipline međunarodnog prava. S obzirom da je organizacija, između ostalih definicija, i skup ljudi koji realiziraju određene i definirane ciljeve kroz međusobnu interakciju i primjenjujući određene metode rada, slijedi da je iz definicije države i država nastala kao organizacija i kroz cijelu povijest države konstantno se razvijala kao kompleksni organizacijski sustav.

U analizi javnih sustava polazi se od države i njezinih sustava za realizaciju svojih ciljeva. U ovom slučaju govori se o javnom sektoru. U definiciji javnog sektora ima više različitih pristupa, no najzastupljenija je definicija Međunarodnog monetarnog fonda koji pod javnim sektorom podrazumijeva opću državu i kvazi javna poduzeća (društva) (Žmegeč i Ostojić, 2014.). Opća država obuhvaća sve jedinice kojima je primarna zadaća izvršavanje državnih funkcija (izvršne, predstavničke i sudske), te provođenje javnih politika pružanjem netržišnih usluga i preraspodjelom dohotka i imovine, koje se najčešće financiraju fiskalnim i parafiskalnim nametima poput poreza i naknada (Žmegeč i Ostojić, 2014.). One fiskalne aktivnosti izvan sektora opće države koje izvršavaju agencije monetarnog i/ili komercijalnog, a ne fiskalnog tipa, nazivaju se kvazi fiskalne. Opću državu čine sve nacionalne i subnacionalne jedinice, uključujući i izvanproračunske fondove, neprofitne institucije koje pružaju netržišne usluge, ubiru prihode, stvaraju rashode za državu koja ih većim dijelom i kontrolira te proizvođače za tržište koji nisu društva s ograničenom odgovornošću i ne mogu se svrstati u kvazidruštva (Žmegeč i Ostojić, 2014.).

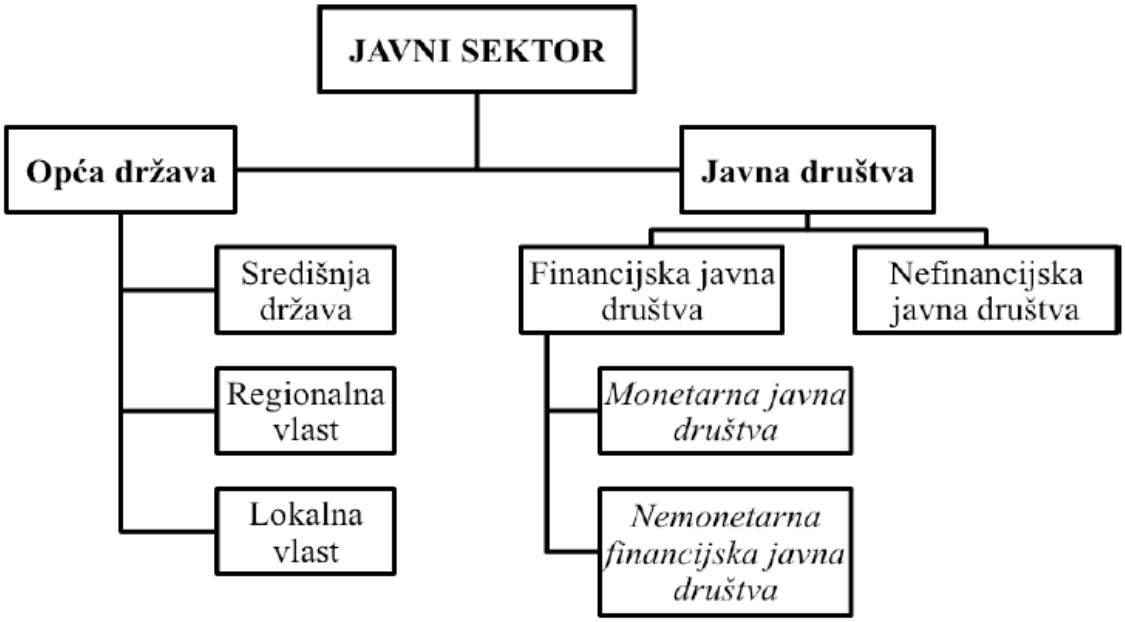
Tri osnovne razine vlasti opće države jesu: središnja država (engl. central government), savezne države, provincijske ili regionalne vlasti (engl. state, provincial or regional government) te lokalne vlasti (engl. local government). Drugi segmet javnog sektora je javno poduzeće koje, prema već spomenutoj metodologiji Međunarodnog monetarnog fonda, istovremeno objedinjava elemente javnosti i tržišnosti. Elementi javnosti odražavaju se na način da (Žmegeč i Ostojić, 2014.):

1. najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik kapitala (putem neke svoje agencije ili upravnih odbora u kojima sjede državni predstavnici). Kriteriji

za donošenje odluka nisu vezani isključivo uz financijsku dobit, već i uz šire društvene interese (npr. socijalnu politiku, komunalnu politiku i sl.);

2. dobit odnosno gubici poslovanja putem državnog proračuna pripadaju cijeloj zajednici;
3. javno je poduzeće odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu putem parlamenta kao najvišeg predstavničkog tijela u državi koje zastupa javni interes.

Slika 3. Struktura hrvatskog javnog sektora



Izvor: Bajo, A. i Alibegović Jurlina, D. (2008). *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga d.d., Ekonomski institut, Institut za javne financije, str. 58.

Slika 3. prikazuje shemu hrvatskog javnog sektora koji se sastoji od skupa Opća država s podskupovima i skupa Javna društva s podskupovima.

Od nastanka moderne države u Europi, poslove javnog upravljanja obavljala je država odnosno državna uprava, od kad se posebni upravni podsustav izdiferencirao i stekao vlastiti identitet unutar državnog sustava. Dakle, u državi postoje poslovi koje ne obavljaju pojedini građani kao pojedinci ili kućanstva, nego te poslove obavlja društvo odnosno država temeljem odluke vladajuće skupine i ti poslovi u pravilu služe zadovoljavanju općih i kolektivnih potreba. Takvi poslovi nazivaju se javni poslovi i te poslove neposredno obavljaju razne organizacije javne uprave. S obzirom da se

razvojem društva i širenjem civilizacijske razine i civilizacijskih dostignuća konstantno širi opseg javnih poslova, njihova složenost, te zakonska i tehnička podloga za njihovo izvršenje, tako raste i sustav javne uprave.

4. ANALIZA ORGANIZACIJE GRADA PULE KAO JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Pula je najveće urbano, gospodarsko i turističko središte Istre. Zemljopisni položaj Pule, blizu koje su kopneni i pomorski putovi središnje Europe, ugodna sredozemna klima, toplo more i pitome prirodne ljepote su značajni razlozi grada kao značajnog razvojnog središta Istre.

4.1. Prikaz Grada Pule kao jedinice lokalne samouprave

Pula je stari rimski grad na jugu poluotoka Istre. Ima 57 500 stanovnika (DZS, 2018.) te se prostire na 70 km2 zemljopisne površine. Najrazvijenije je gospodarsko središte Istarske županije te se ubraja među deset najvećih gradova u zemlji. Osim što je gospodarsko središte, grad je zbog svoje veličine i aglomeracije u Istri i kulturno, prometno, zdravstveno, obrazovno, trgovačko i administrativno središte. Iako je u gradu Puli turizam jedinstvena pojava, a ugostiteljstvo temeljna djelatnost, koje se razvija na gotovo 16 kilometara dugom priobalju, obala i more bili su od presudnog značaja za razvoj ostalih djelatnosti poput brodograđevne industrije, lučke djelatnosti, brodarstva i ribarstva (Čamdžić, 2000.). U Puli je razvijena proizvodnja odjeće, stakla, cementa i mlijeka, mnogi oblici uslužnih djelatnosti, a plodno tlo u njenoj bližoj okolici omogućilo je kvalitetni uzgoj voća i povrća.

Demografske karakteristike grada obilježava sve izraženija stacioniranost, ali indikativan pokazatelj pulske demografije jest da je od ukupnog broja stanovnika Pule samo 40% njih tu i rođeno (GUP Pule, 2018.). Prema popisu stanovništva iz 2011. godine Pula je imala 57 500 stanovnika, od čega je 47% muške i 53% ženske populacije.

Iako je za Pulu karakterističnо da njeno stanovništvo postaje sve starije, prema statističkim pokazateljima dobna struktura grada izrazito je povoljna. Udio mladog stanovništva do 34. godine iznosi 30%, zrelog stanovništva do 64. godine 48%, dok je samo 19% stanovništva staro i pripada dobnoj skupini preko 65 godina (Tablica 6.).

Tablica 6. Dobna struktura stanovnika Pule

Dobni razred	Udio stanovnika
0 – 24 godine	15% stanovnika
25 – 34 godine	15% stanovnika
35 – 44 godine	18% stanovnika
45 – 54 godine	18% stanovnika
55 – 64 godine	14% stanovnika
65 i više godina	19% stanovnika

Izvor: DZS, Popis stanovništva 2011., Popis stanovništva, kućanstva i stanova 31.ožujka 2011., stanovništvo prema obrazovnim obilježjima, Zagreb, 2011., prilagodila autorica.

Obrazovnu strukturu stanovništva čini 75% stanovnika sa VKV i srednjom stručnom spremom, dok je njih 24% s višom i visokom naobrazbom. Svega je 0,9% stanovništva nepismeno (Čamdžić, 2000.). Malo je stanovnika bez obrazovne stručne spreme te je povoljna okolnost da je broj osoba sa srednjom stručnom spremom dvostruko veći od onih sa osnovnoškolskim obrazovanjem. Taj kontingent je, uz spomenuto visoko učešće visokoobrazovanog stanovništva, značajan ljudski potencijal (GUP Pule, 2018.). Osim Hrvata, u Puli žive i nacionalne manjine, a najbrojnija je talijanska. Službeni jezik je hrvatski, ali je karakterističan i vrlo se često na ulicama može čuti talijanski dijalekt (Čamdžić, 2000.).

Tablica 7. Odabrani pokazatelji za Pulu u 2018. godini

Broj stanovnika (popis 2011.)	57 500
Broj tvrtki	2.071
Broj zaposlenih u gospodarstvu	15.352
Ukupan prihodi (mlrd. kn)	7.9

Ukupni rashodi (mlrd. kn)	7.9
Neto dobit/gubitak nakon oporezivanja (mil. kn)	525.690
Nadnice i plaće (neto mil. kn)	770.877
Izvoz (tisuće USD)	499.489
Uvoz (tisuće USD)	375.976
Investicije (mil. kn)	779.928

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske za 2018. godinu, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2018.; FINA, Analiza financijskih rezultata poslovanja poduzetnika po županijama u 2018. godini, Zagreb, svibanj, 2019.

Iz Tablice 7. vidljivo je da je broj stanovnika Pule 2011. u odnosu na 2001. ostao vrlo sličan, odnosno pokazao je blagi rast. S registriranom 1/3 tvrtki na svom području, grad čini poduzetničku aglomeraciju Istarske županije, a 26% stanovništva zaposleno je u gospodarstvu, što ukazuje na velik razvoj poduzetništva u gradu. S proračunom od 320 milijuna kn, Pula već dugi niz godina ostvaruje pozitivne financijske rezultate i ne pribjegava proračunskom deficitu. Pula je vodeći istarski grad po broju zaposlenih, te uz Zagreb ima najnižu stopu nezaposlenosti od 8,7% (HGK, 2018.). Vanjskotrgovinska bilanca grada je pozitivna, a njen neto izvoz iznosi 123,5 tisuća dolara. Najveći udio u ukupnom prihodu ostvaruju prerađivačka industrija, trgovina i građevinarstvo, koje se odlikuju i najvećim brojem zaposlenih u ukupnom gospodarstvu Pule. Najviše investicije ostvarene su u sektoru građevinarstva i u poslovanju nekretninama, dok su minimalna ulaganja u sektoru ribarstva i obrazovanja.

Tablica 8. Polazne prednosti, ograničenja i ciljevi budućeg ekonomskog razvoja Pule

Prednosti	**Ograničenja**	**Ciljevi**
Raspoloživost prirodnim resursima	Konflikti u uporabi resursa – predimenzionirane industrijske zone	Potreba efikasnijeg iskorištavanja postojećih zona ili njihovo preseljenje
Blizina razvijenih, europski orijentiranih susjeda	Neprepoznatljiv imidž grada izvan gradske zone	Uspostava ravnoteže između poslovnih i stambenih zona
Dobar obrazovni sustav	Prikladnost gradskih usluga	Revitalizacija starog dijela grada
Školovanost radne snage	Komunalna ograničenja u sustavu obrazovanja	Afirmacija Pule kao obrazovnog centra
Turistička orijentacija	Nedostatak turističkih atrakcija	Organizacija međunarodnih aktivnosti (regata, skupova, natjecanja)

Relativna prostorna raspoloživost	Relativno skupe prostorne površine	Izgradnja rezidencijalnih zona
Potražnja za stanogradnjom	Relativno skupa stanogradnja	Fleksibilnost u cijeni komunalnog uređenja
Dobra maloprodajna infrastruktura	Nedostatak kvalitetnih maloprodajnih prostora	Privlačenje domaće potražnje u maloprodaju radi sprešavanja odljeva novca
Znanstvena i istraživačka obrazovanost	Podcijenjenost važnosti istraživanja i razvoja za grad	Prenamjena postojećih skladišnih i vojnih objekata u istraživačke i razvojne centre
Postojanje industrijske baze	Postojanje po okoliš štetne industrije	Razvoj lake industrije u industrijskim zonama
Pomorska orijentacija	Loša lučka infrastruktura	Modernizacija lučke infrastrukture i oprema za veći obujam prometa
Mogućnost prenamjene vojnih površina	Spora provedba preuzimanja gradskog nadzora nad tim površinama	Izgradnja turističkih i prometnih sadržaja na tim zonama
Sportska i kulturna zastupljenost grada	Nedostatak kulturnog imidža	Organizacija međunarodnih sportskih i kulturnih događanja

Izvor: Generalni urbanistički plan Pule, www.pula.hr, pristupljeno 24.02.2020.

Tablica 8. prikazuje prednosti i ograničenja ekonomskog razvoja Pule. Kao najznačajnije prednosti mogu se istaknuti bogati prirodni resursi grada, njegova turistička orijentacija, dobra gradska infrastruktura, te bogatstvo kulturne i povijesne baštine. Iako grad obiluje brojnim ekonomskim prednostima, ipak je još uvijek neprepoznatljiv njegov imidž izvan gradske zone, te nije adekvatna prisutnost turističkih atrakcija. Stoga je potrebno pristupiti nekim strateškim aktivnostima i ciljevima koji su navedeni u danoj tablici, a posebice revitalizaciji stare gradske jezgre, izgradnji novih turističkih sadržaja, kao i organizaciji manifestacija i događanja.

4.2. Gospodarska i financijska struktura Grada Pule

Grad Pula obuhvaća 40% ukupnog broja stanovnika Istarske županije, a najveći broj stanovnika ima Grad Pula (70% ukupnog broja stanovnika urbanog područja). Isto pripada Istarskoj županiji čiji je bruto domaći proizvod (BDP) u 2013.

godini bio približno 20 milijuna kuna (2,6 milijuna eura) ili 6,1% ekonomskih aktivnosti Hrvatske. U istoj godini, BDP po stanovniku bio je 96.268 kuna ili 12.711 eura, 24,3% iznad prosjeka Hrvatske. Od 2011. do 2013. godine BDP po stanovniku bio je 23-25% iznad nacionalnog prosjeka te 28-30% iznad prosjeka Jadranske Hrvatske (Grad Pula, 2017.) (Tablica 9.). U navedenom razdoblju Istarska županija čini stabilnih 6% ekonomskih aktivnosti Hrvatske te zauzima visoko 4. mjesto među županijama kada je u pitanju struktura županijskog BDP-a u ukupnom BDP-u Hrvatske. Urbano se područje dakle nalazi u ekonomski relativno aktivnom okruženju, što svakako određuje i njegov razvojni put.

Tablica 9. BDP za Istarsku županiju, Jadransku Hrvatsku i Republiku Hrvatsku 2011. – 2013. godine (u kunama)

Prostorna jedinica	**2011. g.**		**2012. g.**		**2013. g.**	
	BDP	**BDP po stanovniku**	**BDP**	**BDP po stanovniku**	**BDP**	**BDP po stanovniku**
Istarska županija	20.101	96.576	19.797	95.298	20.000	96.268
Jadranska Hrvatska	104.340	73.900	104.709	74.305	105.164	74.751
RH	327.737	76.755	330.456	77.407	329.571	77.465

Izvor: Grad Pula (2017): Strategija razvoja urbanog područja Pula, dostupno na https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/fb/b7/fbb7a598-dbdb-4e76-a83d-98c7e6bd2e81/cjelovita_analiza_stanja.pdf, pristupljeno 17.03.2020.

Prosječne vrijednosti osnovnih pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti gradova i općina urbanog područja Pula upućuju na neznatno višu stopu nezaposlenosti te povoljnije kretanje stanovništva u odnosu na županijski prosjek, a ostali osnovni pokazatelji (prosječni dohodak per capita, prosječni izvorni prihodi per capita i udio obrazovanog stanovništva 16 - 65 godina) u prosjeku su niži od županijskih vrijednosti (Tablica 10.). U odnosu na Republiku Hrvatsku, urbano područje Pula ima povoljnije prosječne vrijednosti svih osnovnih pokazatelja izuzev udjela obrazovanog stanovništva koji je 2,58% manji od republičkog prosjeka. Vrijednosti osnovnih pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti svrstavaju većinu gradova i općina urbanog područja Pula u IV. skupinu razvijenosti s indeksom

razvijenosti u rasponu između 100 i 125%. Stoga i cijelo urbano područje pripada istoj skupini te se u odnosu na to ne razlikuje od razvojnog indeksa Istarske županije (Grad Pula, 2017.).

Tablica 10. Vrijednosti osnovnih gospodarskih pokazatelja Pule 2016.

Grad/općina urbanog područja Pula	**Vrijednost osnovnih pokazatelja**					**Indeks razvijeno-sti (%)**	**Skupina**	
	Prosječni dodatak per capita	**Prosječni izvorni prihodi per capita**	**Prosječna stopa nezaposle-nosti (%)**	**Kretanje stanovništva**	**Udio obrazovanog stanovništva 16-65 god. (%)**			
	2010.-2012.	2010.-2012.	2010.-2012.	2010.-2001.	2011.	2013.		
Pula	34.422	3.684	9.8	99,8	84,55	117,61	100-125%	IV
Barban	33.016	2.077	7,1	96,4	81,3	107,36	100-125%	IV
Ližnjan	26.184	4.201	7,3	138,0	84,87	122,82	100-125%	IV
Medulin	31.343	6.774	6,1	128,1	59,40	142,67	>125%	V
Svetvinčenat	30.052	2.303	6,7	99,5	78,46	105,32	100-125%	IV
Vodnjan	27.014	4.284	10,5	111,5	73,09	111,04	100-125%	IV
Prosječna vrijednost za urbano područje	30.252,3	3.746,14	7,51	112,4	73,56	117,1	100-125%	IV
Istaraska županija	31,997	4.884	7,8	104,1	80,78	156,80	>125%	IV
Republika Hrvatska	28.759	3.310	16,0	99,4	77,7	106,0	100	

Izvor: Grad Pula (2017): Strategija razvoja urbanog područja Pula, dostupno na https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/fb/b7/fbb7a598-dbdb-4e76-a83d-98c7e6bd2e81/cjelovita_analiza_stanja.pdf, pristupljeno 17.03.2020.

Broj nezaposlenih na urbanom području Pula rastao je do 2014. godine, a nakon toga se smanjuje. Najveći rast nezaposlenosti ostvaren je 2010. godine, kao posljedica gospodarske krize, kada je broj nezaposlenih porastao 20,61% u odnosu na 2009. godinu. Na urbanom području Pula kontinuirano se smanjuje broj zaposlenih (Grad Pula, 2017.). U 2014. godini bilo je kod pravnih i fizičkih osoba zaposleno 15.847 osoba ili 1,23% manje nego 2013. godine i 11,34% manje nego 2008. godine, kada je zabilježeno najviše zaposlenih. Do najvećeg pada došlo je 2009. godine kada je zaposlenost zbog gospodarske krize smanjena 3,9%, a ukupna zaposlenost još nije dosegnula razinu iz razdoblja prije krize.

Na urbanom području Pula primjetan je trend porasta broja poduzetnika, pa ih je tako 2014. bilo 16,67% više nego 2008. godine. Od 2013. broj poduzetnika ponovno raste. U 2014. godini ostvaren je porast broja registriranih poduzetnika od 3,82% u odnosu na prethodnu godinu (Grad Pula, 2017.). U 2015. i 2016. godini registrirano je 512 novih tvrtki, a postupak likvidacije otvoren je za 55 poduzeća.

Značajan potencijal za budući gospodarski razvoj urbanog područja Pula ima sektor informacija i komunikacija. U urbanom području Pula bilo je u sektoru informacija i komunikacija 2014. godine registrirano 115 poduzetnika koji su zapošljavali 5,75% ukupnog broja zaposlenih (Grad Pula, 2017.). U industriji komunikacija i informacija ostvaruju se pozitivni poslovni rezultati i oko 3% ukupno ostvarenih prihoda svih gospodarskih djelatnosti.

Razvoj novih proizvodnih procesa, usluga i primjene novih tehnologija je potrebno poticati osnaživanjem modela suradnje između gospodarstva, gradskih/općinskih tijela i akademske zajednice. Time bi se osnažila primjena znanja i resursa za razvoj i primjenu inovacija, osobito u tradicijskim djelatnostima (npr. prerađivačka industrija, ugostiteljstvo, brodogradnja, informacijske tehnologije).

Financijska struktura Grada Pule objedinjena je u njezinu proračunu, gdje su sveobuhvatno prikazani prihodi i rashodi Grada te način na koji isti raspolaže proračunskim sredstvima svojih stanovnika. Struktura Općeg dijela proračuna, prikazuje prihode i rashode, primitke i izdatke po ekonomskoj klasifikaciji te izvorima financiranja, i isti se utvrđuju u Računu prihoda i rashoda i Računu financiranja.

Osnovni izvori financiranja jesu (Grad Pula, 2019.): 1. Opći prihodi i primici 2. Vlastiti prihodi 3. Prihodi za posebne namjene 4. Pomoći 5. Donacije 6. Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja i 7. Namjenski primici. Struktura Posebnog dijela proračuna prikazana je na način da se raspored rashoda i izdataka iskazuje po organizacijskoj, ekonomskoj, funkcijskoj, lokacijskoj i programskoj klasifikaciji, te po izvorima financiranja, odnosno rashodi i izdaci raspoređeni su u tekuće i razvojne programe, sukladno financijskim planovima proračunskih korisnika (Grad Pula, 2019.).

Proračun Grada Pule izrađen je uvažavajući preporuke Ministarstva financija da se već pri samoj izradi proračuna za 2019. godinu Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja, odnosno ne samo posebni dio nego i opći dio proračuna iskazuje sukladno izmjenama i dopunama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna te sukladno odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Grad Pula, 2019.).

Slika 4. Proračun grada Pule za 2019. godinu

BROJ KONTA	IZVRŠENJE 1 01.01.2017. - 31.12.2017.	PLAN 2 2018	PLAN 3 2019	PROJEKCIJA 4 2020	PROJEKCIJA 5 2021	INDEKS 6 2/1	INDEKS 7 3/2	INDEKS 8 4/3	INDEKS 9 5/4
A. RAČUN PRIHODA I RASHODA									
6 Prihodi poslovanja	352.110.592,25	335.217.371,00	374.825.505,85	395.884.650,00	381.106.904,00	95,20	111,82	105,62	96,27
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	24.925.884,69	33.528.100,00	38.728.000,00	44.528.000,00	39.528.000,00	134,51	115,51	114,98	88,77
UKUPNO PRIHODI	**377.036.476,94**	**368.745.471,00**	**413.553.505,85**	**440.412.650,00**	**420.634.904,00**	**97,80**	**112,15**	**106,49**	**95,51**
3 Rashodi poslovanja	274.158.941,59	301.594.603,00	311.784.467,00	301.201.085,75	300.638.797,00	110,01	103,38	96,61	99,81
4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	84.576.527,83	77.099.518,00	120.223.581,19	136.930.566,88	113.326.107,00	91,16	155,93	113,90	82,76
UKUPNO RASHODI	**358.735.469,42**	**378.694.121,00**	**432.008.048,19**	**438.131.652,63**	**413.964.904,00**	**105,56**	**114,08**	**101,42**	**94,48**
RAZLIKA – MANJAK	18.301.007,52	-9.948.650,00	-18.454.542,34	2.280.997,37	6.670.000,00	-54,36	185,50	-12,36	292,42
B. RAČUN ZADUŽIVANJA / FINANCIRANJA									
8 Primici od financijske imovine i zaduživanja	18.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-
5 Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	6.406.261,69	7.920.000,00	7.870.000,00	6.910.000,00	6.670.000,00	123,63	99,37	87,80	96,53
NETO ZADUŽIVANJE / FINANCIRANJE	**12.093.738,31**	**-7.920.000,00**	**-7.870.000,00**	**-6.910.000,00**	**-6.670.000,00**	**-65,49**	**99,37**	**87,80**	**96,53**
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNIH GODINA	15.631.614,44	46.026.360,27	30.953.544,97	4.629.002,63	0,00	294,44	67,25	14,95	0,00
DIO VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNIH GODINA KOJI ĆE SE POKRIT/RASPOREDITI U PLANIRANOM RAZDOBLJU		17.868.650,00	26.324.542,34	4.629.002,63	0,00	-	147,32	17,58	0,00
NEPOTROŠENA SREDSTVA ZA PRIJENOS U SLIJEDEĆU GODINU		2.795.834,70				-	0,00	-	-
						-	-	-	-
VIŠAK / MANJAK + NETO ZADUŽIVANJA / FINANCIRANJA	46.026.360,27	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-

Izvor: Grad Pula (2019): Proračun grada Pule za 2019. i projekcije za 2020. i 2021. godinu, dostupno na https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/6b/36/6b366790-30c1-4343-930d-686977977a0c/proracun_grada_pule_za_2019_godinu_i_projekcije_za_2020_i_2021_godinu.pdf, pristupljeno 18.03.2020.

Proračun Grada Pule za 2019. godinu, prema Slici 4., iznosi 439.878.048,19 kuna. Sveukupni prihodi i primici Proračuna Grada Pule za 2019. godinu iznosili su 413.553.505,85 kuna. Ukupni prihodi i primici iznosili su 413.553.505,85 kuna, u čemu prihodi od poreza sudjeluju sa 40,76%, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna 16,33%, prihodi od imovine 8,18%, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada 24,24%, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija 0,61%, kazne, upravne mjere i ostali prihodi 0,52%, prihodi od prodaje ne proizvedene dugotrajne imovine 8,22% te prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine 1,14%. U Proračunu Grada Pule za 2019. godinu planiran je višak prihoda Grada u iznosu od 25.631.242,34 kune te proračunskih korisnika u iznosu od 693.300,00 kuna (Grad Pula, 2019.).

Ukupni rashodi i izdaci Proračuna Grada Pule za 2019. godinu planirani su u iznosu od 439.878.048,19 kuna. Rashodi i izdaci nastali su po ekonomskoj klasifikaciji u sljedećim skupinama:

- Rashodi za zaposlene u iznosu od 91.851.798,00 kuna, (Grad Pula u iznosu od 28.900.000,00 kuna, proračunski korisnici u iznosu od 62.951.798,00 kuna),
- Materijalni rashodi u iznosu od 132.852.706,00 kuna,
- Financijski rashodi u iznosu od 2.074.130,00 kuna,
- Subvencije u iznosu od 17.875.000,00 kuna, - Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna u iznosu 5.573.500,00 kuna,
- Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade u iznosu od 8.366.000,00 kuna,
- Ostali rashodi u iznosu od 53.191.333,00 kune,
- Rashodi za nabavu ne proizvedene dugotrajne imovine u iznosu od 5.440.000,00 kuna,
- Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine u iznosu od 106.870.581,19 kuna,
- Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini u iznosu od 7.913.000,00 kuna,

- Izdaci iz računa financiranja u iznosu od 7.870.000,00 kuna (Grad Pula, 2019.).

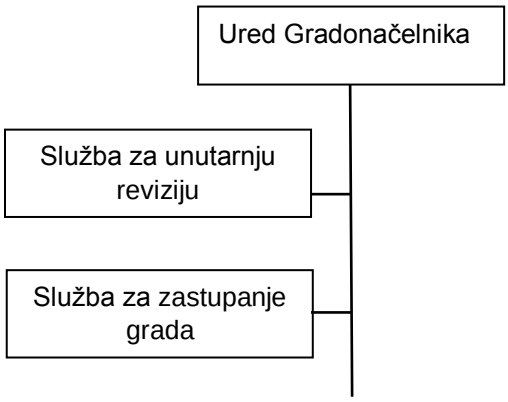
Često su rashodi veći od prihoda. U takvom slučaju se panira zaduživanje ili smanjenje troškova.

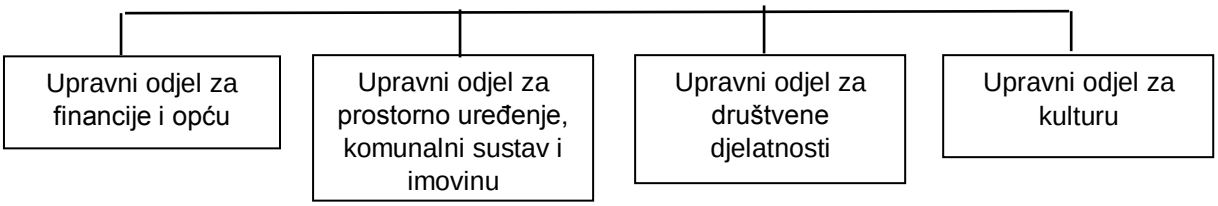
4.3. Prikaz organizacijske strukture Grada Pule

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (članak 5.), Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu (Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19). U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja.

Grad Pula ima hibridnu organizacijsku strukturu. (Slika 5.). To je oblik organizacije u kojem se na istoj organizacijskoj razini kombiniraju funkcijske i multi divizijske komponente (Sikavica, 2011.). Ovdje primarno mjesto imaju tri divizijske jedinice kojima je pridodana jedna funkcijska organizacijska jedinice. Dvije službe djeluju kao štabne jedinice Ureda Gradonačelnika, što znači da imaju uglavnom savjetodavnu ulogu u organizaciji.

Slika 5. Organizacijska struktura Grada Pule





Izvor: Izrada autorice prema podacima Grada Pule, dostupno na https://www.pula.hr/hr/uprava/upravni-odjeli-i-sluzbe/, pristupljeno 19.05.2020.

Ovakva organizacijska struktura formirana je u Gradu Puli radi racionalnosti i ekonomičnosti poslovanja, s obzirom da se radi o instituciji javnog sektora koja je ovisna o javnim sredstvima građana te ne ostvaruje prihode vlastitom poslovnom djelatnošću i sposobnošću. U ovom modelu organizacijske strukture Grada Pule postiže se snažna ravnoteža između centralizacije i decentralizacije obavljanja poslovnih funkcija jer se sve poslovne funkcije, odnosno neki njihovi određeni poslovni obavljaju zajednički te objedinjeno na razini Grada Pule za potrebe svih njenih dijelova. Ostali poslovi, odnosno preostale poslovne funkcije, obavljaju se unutar pojedine divizijske jedinice.

Ovaj model organizacijske strukture Grada Pule nije konzistentan jer na istoj organizacijskoj razini kombinira dva različita načela raščlanjivanja i grupiranja zadataka te formiranja organizacijskih jedinica. Odabran je za Grad Pulu jer je najučinkovitiji za obavljanje njegove djelatnosti te je kao takav moguć i implementiran u praksi. Pored jedne funkcijske organizacijske jedinice nalazi se više divizijskih predmetnih organizacijskih jedinica.

4.4. Dimenzije organizacije Grada Pule

Grad Pula je javna institucija koja upravlja javnim uslugama ovoga grada. Dimenzije organizacije Grada Pule jesu formaliziranost, zatim jednostavnost i centralizacija organizacije.

Formalizacija organizacije Grada Pule je jedna od njezinih najznačajnijih dimenzija i ključna je. Budući da formalizaciju karakterizira stupanj propisivanja

organizacije, za Grad Pulu je karakterističan visok stupanj formalizacije u kontekstu protokola, gdje su unaprijed definirani procesi, inputi i outputi, te pravila i procedure koji su propisani u svim Upravnim odjelima, a kojih se njezini djelatnici moraju strogo pridržavati. Takve procedure i pravila se odnose na širok spektar komponenti ove organizacije.

Prije svega, Grad Pula ima svoj Statut kojeg donosi Gradsko vijeće te kojim su definirane sve potrebne procedure i pravila koje Grad Pula mora usvojiti. Zatim postoje interni akti svakog upravnog odjela Grada kojih se svi djelatnici moraju pridržavati. Na taj način dolazi do izražaja pozitivan efekt organizacije Grada Pule kao institucije.

Veličina organizacije je presudna u njezinoj formalizaciji, a budući da je organizacija Grada Pule velika organizacija u odnosu na organizacije drugih jedinica lokalne samouprave, tu se uzima u obzir da je stupanj formalizacije u Gradu Puli vrlo visok. Budući da postoje unaprijed determinirani protokoli ponašanja i poslovanja u organizaciji Grada Pule, za nju se može reći da ima manju fleksibilnost od ostalih organizacija javnog sektora u Istarskoj županiji, primjerice manjih općina. Kao takva, organizacija Grada Pule sporo i slabo odgovara na izazove okoline koji su pred nju postavljeni. Veličina njezine organizacije obuhvatnija je od veličine drugih jedinica lokalne samouprave, koje će zbog manje veličine spremnije odgovarati na izazove okoline. Iz navedenog razloga Grad Pulu karakterizira birokratiziranost organizacije.

U Gradu Puli je komunikacija dvosmjerna, kako među djelatnicima i nadređenima, tako i među djelatnicima i korisnicima. Međutim, ta komunikacija je usporena zbog veličine organizacije i brojnosti birokratskih procedura. S obzirom na visok stupanj formalizacije, komunikacija je u Gradu Puli u jednom smislu reducirana, odnosno njezin stupanj usmene komunikacije među djelatnicima, nadređenima i korisnicima je manji nego u drugim organizacijama. Tim više, sa višim stupnjem formalizacije u Gradu Puli se zaposlenicima dodjeljuju radni zadaci u većoj mjeri koje ne trebaju obavljati vrhovni pročelnici, već ih umjesto njih obavljaju zamjenici i djelatnici na nižoj razini organizacijske strukture. Stoga su u Gradu Puli zadaci i poslovi manje kreativni i zaposlenici teže dolaze do izražaja jer nemaju dovoljno slobode kako bi se izrazili, za razliku od neformaliziranih poduzeća u kojima bi imali veću mogućnost za to. Ovdje se djelatnici strogo drže pravila i procedura u obavljanju svojih poslovnih zadataka. Međutim, to potiče njihovu adaptivnost i fleksibilnost na

način da Grad Pula pokaže djelovanje svoje organizacije kao uspješne. Ovdje je obavljanje poslova rutinsko i već je unaprijed određeno i propisano, tako da zaposlenici imaju unaprijed određene poslovne zadatke, što im olakšava radni učinak. S jasno definiranim pravilima i procedurama, djelatnici obavljaju posao učinkovito i na vrijeme. Njihovo ponašanje je stoga i značajno predvidljivo jer se implementira po unaprijed zadanim pravilima i procedurama. Misija organizacije Grada Pule i svi radni procesi su stoga usklađeni. S obzirom da ovdje postoji standardiziranost organizacije, javljaju se niži troškovi operativnih poslova nego u drugim organizacijama privatnog sektora. Konačno, zaposlenici zbog prisutne visoke formalizacije imaju nizak stupanj nesigurnosti u obavljanju posla i sigurni su da će svaki posao obaviti sukladno zahtjevima posla, jer su upoznati s protokolima i pravilima rada.

Grad Pula ima jednostavnu organizaciju s obzirom na prikazanu organizacijsku strukturu na Slici 7. Sukladno tome, u Gradu Puli postoji niska razina horizontalne i vertikalne diferencijacije. Grad Pula ima na drugoj organizacijskoj razini formirane 4 organizacijske jedinice, što se smatra niskim stupnjem horizontalne diferencijacije organizacije, te 3 organizacijske razine, što se smatra niskim stupnjem vertikalne diferencijacije organizacije. Kad bi barem po jednoj od navedenih dimenzija imala veći stupanj diferencijacije tada bi organizacija Grada Pule mogla smatrati složena, ali s obzirom na prisutnost ovakvog broja organizacijskih jedinica i razina, ona ima jednostavnu organizaciju. Ova organizacija ima više razina menadžmenta. Bez toga bi gradonačelnik teže upravljao. Na čelu upravnih odjela (2. organizacijska razina) nalaze se pročelnici, koji obavljaju velik dio poslovnih zadataka u Gradu Puli, a gradonačelnik je taj koji ih formalno i službeno nadzire u obavljaju poslovnih zadataka. U Gradu Puli nalazi se veći broj međusobno ovisnih organizacijskih jedinica koje je potrebno povezati, a što ih je više, to je povezivanje teže. Konačno, tu je odgovornost svakog pročelnika Upravnog odjela velika, jer su i posljedice njihovih pogrešnih odluka neusporedivo teže nego u jednostavnim organizacijama.

Organizacija Grada Pule je centralizirana jer njome dominira vladavina iz jednog zajedničkog centra. Većina upravnih odjela Grada Pule je smještena u jednom prostoru, dok je nekolicina smještena na bližoj udaljenosti, u obližnjim zgradama u kojima se nalaze poslovni prostori Grada Pule. Posao cjelokupne

organizacije je usredotočen na jednom središnjem mjestu, a s obzirom na malu udaljenost drugih upravnih odjela, svaki posao se može obaviti brzo i učinkovito, jer je blizina prostora takva da Gradu Puli to omogućuje. Obavljanje poslova se definira na vrhu hijerarhijski oblikovane organizacijske strukture. Svako mjesto na ljestvici ima točno utvrđene zadatke pa su niža rukovodeća mjesta podređena višim, a viša najvišim. Od tuda nastaje inicijativa i poticaj za rad, ali oni primaju i punu odgovornost za uspješnost poslovanja. Odlučivanje u Gradu Puli je skoncentrirano u jednoj točci, na vrhu organizacijske piramide.

5. DINAMIČNE VARIJABLE U ORGANIZACIJI GRADA PULE I BUDUĆE PERSPEKTIVE

U ovom su poglavlju opisane dinamične varijable u organizaciji Grada Pule. Prikazane su organizacijske promjene i organizacijska kultura, te način upravljanja odabranim sukobom u organizaciji. Istaknute su i buduće perspektive organizacije Grada Pule.

5.1. Upravljanje organizacijskim promjenama i organizacijska kultura

Najveće **organizacijske promjene** su se dogodile u Gradu Puli tijekom posljednjih 15 godina. Organizacijske promjene su u jedinicama lokalne samouprave učestale zbog mijenjanja strukture gradskih vlasti svake četiri godine. Ove promjene su specifične u odnosu na poslovne subjekte jer je Grad Pula javna institucija i kao takva ima specifično poslovanje, koje je orijentirano na ispunjavanje javnih potreba, a ne na profitabilnost. Također, sredstva poslovanja Grada su prikupljena iz javnih sredstava građana i doprinosa Opće države. Osim toga, Grad nije tržišno orijentiran, nema tržišne strateške ciljeve niti mu je misija poslovna konkurentnost. Stoga se organizacijske promjene u Gradu Puli prioritetno mogu vezati uz djelovanje ove institucije ka tome da ostane vodeća jedinica lokalne samouprave u Istarskoj županiji.

Kao takav, Grad Pula je uglavnom usmjeren na upravljanje organizacijskim promjenama koje se odnose na interne promjene, odnosno promjene u instituciji, dok su eksterne promjene rjeđe. S obzirom da je Grad Pula najveća jedinica lokalne

samouprave u Istarskoj županiji, za očekivati je da su se tu dogodile najznačajnije organizacijske promjene u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave ove županije.

Promjene se tu događaju na godišnjoj razini i nisu toliko učestale kao u poslovnim subjektima jer je rad ove institucije strogo definiran različitim aktima - Statutom Grada Pule, odlukama Gradskog Vijeća te implementacijom posla od strane nadređenih pročelnika. Provedene su brojne organizacijske promjene u razvoju i napretku poslovanja Grada Pule kao institucije.

Tako su se u prethodnom razdoblju u Gradu Puli dogodile sljedeće temeljne organizacijske promjene:

- Učestala izmjena pročelnika Upravnih odjela, sukladno odlukama gradonačelnika
- Povećanje broja Upravnih odjela
- Snažnija proračunska ulaganja u lokalni ekonomski razvoj Pule
- Uključivanje građana u odluke o ekonomskom razvoju, putem informiranja o gospodarskim zbivanjima u Gradu
- Proširenje sistematizacije radnih mjesta zbog povećanja opsega i potreba poslova
- Uspostavljanje poslovne suradnje s drugim inozemnim gradovima u obliku bratimljenja, a ti gardovi su sljedeći: Trier, Graz, Imola, Verona, Čabar (Hrvatska), Hekinan, Villefranche-de-Rouergue, Sarajevo
- Implementacija odluka Gradskog Vijeća kojim se unaprijedio ekonomski razvoj Pule
- Smanjenje broja zaposlenih u posljednjih deset godina za 8 %, a udio djelatnika s ugovorom na određeno vrijeme povećan je za 33 %, čime se dugoročno ne opterećuju gradska uprava, javne ustanove i gradska poduzeća
- Uvođenje e – poslovanja, koje je Grad Pula prvi uveo u Hrvatskoj, zbog čega je prepoznat kao jedan od najtransparentnijih gradova u Hrvatskoj
- Osnivanje novih trgovačkih društava u proteklih desetak godina, poput poduzeća Kaštijun d.o.o., Pragrande d.o.o. i Fratarski d.o.o., uslijed niza pokrenutih projekata, kao i zbog preuzimanja obaveza od države,

- Preuzimanje novih poslova i ovlasti, poput izdavanja lokacijskih dozvola i legalizacije bespravno sagrađenih objekata.

Organizacijska kultura podrazumijeva skup vrijednosti, običaja i vjerovanja u nekoj organizaciji. Svako poduzeće mora posjedovati svoju organizacijsku kulturu. Organizacijska kultura je čimbenik o kojem uvelike ovisi poslovni uspjeh poslovnog subjekta. Ona predstavlja jedinstveni način života i rada u poduzeću, a odnosi se na postojani sustav stavova, vrijednosti, normi, pravila, odnosa, shvaćanja, uvjerenja i vjerovanja, etike, osobnosti i karaktera poduzeća - svega onoga što povezuje zaposlenike i pruža im osjećaj smisla i pripadnosti nekoj organizaciji. Na organizacijsku kulturu djeluju mnogi čimbenici: međusobni odnosi zaposlenika, način vođenja i upravljanja menadžmenta, struktura organizacije, funkcioniranje poslovnih procesa, te vanjski utjecaji.

U Gradu Puli se organizacijska kultura temelji na primjeni etičkih načela prilikom odvijanja poslovnih aktivnosti. Djelatnici odgovorno obavljaju svoj posao, odnos prema suradnicima je častan i korektan, a komunikacija je dvosmjerna. Jedno od bitnih karakteristika komunikacije među zaposlenicima je ljubaznost i sklonost pomoći, timskom radu i rješavanju problema. Ovdje je također prisutan zadovoljavajući odnos prema kapitalnim resursima poduzeća. U poduzeću je od posebnog značaja bihevioralni pristup. Također, djelatnici su uključeni u sve sfere posla, što povećava zadovoljstvo zaposlenih, jer se oni tada osjećaju važnima i da im je dana određena odgovornost i značenje u organizaciji.

Važno je poslušati ideje i zamisli zaposlenika i suradnika kako bi svi skupa radili na nečem novom i originalnom i samim time stvorili inovaciju kojom će Grad Pula biti napredan prema drugim gradovima. U Gradu vlada kultura odgovornosti za posljedice kako menadžmenta tako i zaposlenika. To je kultura koja se fokusira na rješavanje problema umjesto na traženje krivca, kultura koja kao organizacijski prioritet prvo postavlja zaposlenike, zatim potrošače, pa tek onda dioničare.

Grad Pula u okviru organizacijske kulture ima vidljive i nevidljive znakove organizacijske kulture. Vidljivi znakovi su:

- zastava i grb Grada Pule s prepoznatljivom žutom i zelenom bojom
- obilježavanje Dana Grada Pule svečanom sjednicom gradskog Vijeća

- dodjela godišnjih gradskih nagrada i priznanja zaslužnima, te imenovanje počasnih građana Pule
- društvena odgovornost pročelnika Upravnih odjela, kao i odgovornost prema poslu koji se obavlja (posluje se u skladu sa zakonskim propisima)
- stavovi zaposlenika – podrazumijevaju odgovornost prema poslu, izbjegavanje konflikata, te međusobnu suradnju suradnika i timski rad
- „dress code“ – podrazumijeva nošenje odjeće prikladne za djelatnost koja se obavlja (u Upravi odijela, dok je u računovodstvu i marketingu propisan poslovni izgled zaposlenika).

Nevidljivi znakovi organizacijske kulture uključuju:

- zajedničke stavove i vrijednosti, pomoću čije implementacije se daje jednakost svim zaposlenicima Grada
- uzajamno povjerenje i razumijevanje među zaposlenicima, te
- čuvanje poslovnih tajni – obveza je svakoga zaposlenika čuvati sve poslovne tajne.

Dakle, kultura itekako ima utjecaja na ljude unutar organizacije pa time i na samu organizaciju.

5.2. Sukobi u organizaciji Grada Pule

Najčešći uzroci konflikata u Gradu Puli su sljedeći: nedostatak sredstava, međuovisnost, različitost i promjena ciljeva, razlike u percepcijama i vrijednostima između pojedinaca i skupina, osobni stil, slaba i nedovoljna komunikacija, promjena uloga, organizacijsko preklapanje, organizacijska kultura i neadekvatan sustav nagrađivanja.

Nedostatak sredstava u Gradu Puli, odnosno manjak prihoda kojima bi se zadovoljile sve javne potrebe je povezan s velikim potrebama i željama građana koje se ne mogu u potpunosti zadovoljiti zbog ograničenosti sredstava. Svaki odjel i pojedinac želi dobiti što je više moguće, svi žele veće plaće, a odjeli više sredstava da bi ih usmjerili u projekte koji će rezultirati njihovim uspjehom. Međutim, ciljevi Grada Pule kao organizacijske cjeline trebaju biti ispred ciljeva pojedinih njezinih dijelova, što uključuje međuovisnost i povezanost zadataka. Posao jednog ovisi o

poslu drugoga, stoga je važna koordinacija i usklađenost. Ukoliko njihovi poslovi nisu usklađeni i koordinirani mogu uzrokovati konflikt.

Različitost i promjena ciljeva se odnosi na odjele u Gradu Puli jer isti imaju različite ciljeve. Ciljevi različitih upravnih odjela, zbog različitosti specijalizacije struke su često međusobno nespojivi i veliki izvor konflikta. Razlike u percepcijama i vrijednostima između pojedinaca i skupina mogu biti uzrok konflikta ako su razlike nepremostive. Osobni stil, odgoj, obrazovanje, spol, dob, porijeklo mogu biti prepreka u komunikaciji, što može uzrokovati konflikt. Slaba i nedovoljna komunikacija među odjelima je čest uzrok konflikta zbog nerazvijenog sustava informiranja. Komunikacija je neophodna za ostvarivanje organizacijskih ciljeva, a komunikacija među Upravnim odjelima je u Puli dvosmjerna, ali oslabljena. Promjena uloga može uzrokovati konflikt jer osoba gubi dotadašnju ovlast i moć, a s tim i promjenu statusa u korist neke druge osobe.

Grad Pula je uvelike upoznat sa konfliktima i načinom njihova rješavanja. Ukoliko se odnose na svakodnevne manje verbalne konflikte između radnika, rješavaju se razgovorom sa nadređenim. Razgovorom i međusobnom suradnjom se dolazi do rješenja. Najčešći razlog ulaska radnika u konflikt s nadređenima i pročelnicima je zbog traženja određenih materijalnih prava, a poslodavca s radnikom zbog povrede radnog odnosa. Odabir strategije rješavanja sukoba ovisi o situaciji, interesima, resursima, sudionicima konflikta i njihovom ponašanju. Prilikom rješavanja konflikta bitno je da se sukobljene strane oslobode kompleksa pobjednika i gubitnika. U takvoj situaciji treba pobijediti istina, odnosno da sukobljene strane shvate tko je i zašto je u pravu jer to ima psihološki značaj za rješavanje već stvorenih konflikata i za nastanak i rješavanje konflikata u budućnosti.

Konflikti u Gradu Puli nisu učestali, ali se događaju kao i u svakoj poslovnoj organizaciji. Manji konflikti zbog poslovnih nesporazuma, nejasnoća u obavljenim zadacima, dobro neizvršeni zadaci te kritika poslodavca za popravljanjem iste, nesuglasice među kolegama, krivo prenesene informacije, stranački sukobi, nezadovoljstvo na poslu, netrpeljivost među kolegama kao i radna konkurencija dio su radne svakodnevice u Gradu Puli. Međutim, navedene konflikte karakterizira učestalost pojave u svim organizacijama jer je to dio poslovnog odnosa koji je jednostavno neizbježan.

Značajan konflikt koji se dogodio u Gradu Puli, a uslijedio je otkazom djelatnici zbio se u kolovozu 2010. godine. Djelatnica Grada Pule – diplomirana pravnica koja je radila kao stručna suradnica u Odjelu za komunalni sustav i imovinu, teretila se za tešku povredu službene dužnosti te joj je izrečena kazna u vidu raskida ugovora o radu (Glas Istre 2015.). To je nadležni pročelnik i proveo u djelo te joj je ugovor o radu i raskinut u istom mjesecu.

Konflikt je nastao zbog raskidanja ugovora i povrata ulaganja zakupcima iz poslovnih prostora vojarne Gortan. Oni su, naime, 1990.-ih godina zaključivali ugovore o zakupu uz obvezu potpisivanja ugovora o izvođenju građevinskih radova na tim poslovnim prostorima. Ti su zakupci, po zaključenju ugovora, uplaćivali iznose koji su imali više od pet nula, ali im Grad nikad nije omogućio stupanje u posjed (pre)plaćenih poslovnih prostora. Krajem 1990.-ih zakupci su shvatili da su grubo prevareni i izigrani te su pokrenuli sudske postupke. Gradsko vijeće je 2004. godine donijelo akt kojim je konačno odlučilo vratiti uplaćeni novac koji je Grad bespravno zadržavao gotovo 20 godina bez valjane pravne osnove. Novac je bio osiguran u proračunu. Budući da je bilo 35 tipskih ugovora, trebalo je biti i 35 tipskih raskida ugovora s poduzećima, od kojih je 97 % u to vrijeme već prestalo postojati. Većina povrata novca odvijala se od 2004. do 2006. godine, i to svima koji su nekada bili vlasnici u to vrijeme već nepostojećih društava po principu utvrđivanja pravnog interesa podnositelja zahtjeva, a to su bili nekadašnji osnivači.

Djelatnica je radila na Ugovoru kod kojeg je vrijednost povrata ulaganja iznosila 793 tisuće kuna. Zbog utvrđenih okolnosti donesena je odluka da vlasnik poslovnog prostora nema pravo na povrat novca, međutim također su primijećene određene okolnosti od strane djelatnice pravne struke da je povrat novca ostvariv, ali nije izvediv jer Grad Pula nema dovoljno proračunskih sredstava da bi izvršila navedeni povrat. Tadašnji pročelnik zatražio je od djelatnice da napiše dopis da vlasnik tog poduzeća ne ostvaruje pravo na povrat jer Grad nema proračunskih sredstava, što je ista odbila učiniti, jer taj Ugovor bi tada bio pravno nevaljan. Zbog odbijanja izvršenja radnog zadatka od strane nadređenog došlo je do radnog konflikta i teške povrede radne obveze, koju je nadležni pročelnik smatrao izvršivom, a djelatnica prekršajem. Zbog sukoba mišljenja slučaj je završio na sudu, a istoimenoj djelatnici uručen je otkaz zbog neizvršavanja radne obveze.

Ovaj primjer konflikta je vrlo značajan i težak oblik sukoba nadređenog i podređenog unutar organizacije Grada Pule. Ovdje se radi primarno o neposlušnosti nadređenog koji je delegirao radni zadatak i tražio izvršenje istoga, a djelatnica je to odbila izvršiti jer je ustanovila da se radi o pravno neopravdanoj izvršivosti posla. Eskalacija sukoba mišljenja rezultirala je enormnim razmjerima i krajnjom kaznom, a to je otkaz ugovora o radu zbog teškog kršenja radne obveze. Navedeni sukob je vrlo ozbiljan, međutim u Gradu Puli u pravilu takvih konflikata nema ili su vrlo rijetki.

5.3. Promjene u organizacijskoj strukturi i buduće perspektive

Grad Pula je kao jedinica lokalne samouprave organizacijski ustrojen pomoću svojih upravnih odjela. Oni su definirani Statutom Grada, a njihovi začeci kao organizacijskih jedinica doneseni su s osamostaljivanjem Hrvatske te dodjelom Puli statusa grada, odnosno jedinice lokalne samouprave. Tada su se i formirali upravni odjel u organizaciji Grada, koji obavljaju djelatnost javnih službi sukladno svojim strukama.

Organizacija Grada Pule se razvijala protokom vremena, sukladno potrebama modernizacije poslovanja i stvaranja novih potreba javnih djelatnosti. Tako je u začetku Grad Pula imao samo pet Upravnih odjela, koji su obuhvaćali Ured Grada, Upravni odjel za financije i opću upravu, Upravni odjel za komunalno redarstvo, Upravni odjel za imovinu te Upravni odjel za kulturu.

S modernizacijom poslovanja javnog sektora javile su se nove potrebe za formiranjem novih djelatnosti od javnog interesa za građane Pule, pa su tako dodatno osnovane kao organizacijske jedinice Služba za zastupanje Grada i Služba za unutarnju reviziju. Organizacijska struktura Grada Pule ostala je ista, samo se proširio broj organizacijskih jedinica za dvije nove službe.

Nekad je Grad Pula imao manje od 140 zaposlenika, gdje je ova brojka vremenski pokazivala oscilacije sukladno potrebama posla i tadašnjem ustroju Upravnih odjela. S formiranjem novih Službi Grada broj zaposlenih se popeo na 178, sa bruto plaćom od 10.416 kn, čime Grad Pula prednjači u Istri u broju zaposlenika u jedinici lokalne samouprave pred drugim gradovima. Međutim, takva situacija je i

očekivana jer je Pula najveći istarski grad, pa sukladno tome ima i najveće poslovne potrebe u javnim službama.

Sukladno ovakvim promjenama, Grad je unaprijedio svoju organizacijsku strukturu, čime je doprineseno unaprjeđenju sadašnjeg poslovanja javnih službi Pule, a isto predstavlja osnovu i za poboljšane njezine buduće perspektive. O osnivanju novih organizacijskih jedinica u budućnosti može razmatrati Gradsko vijeće Grada Pule kada se za to budu javile nove poslovne potrebe, a svakako hoće s obzirom na integraciju grada u suvremene europske trendove razvoja javnih službi. O osnivanju novih budućih organizacijskih jedinica je teško dati precizne projekcije, međutim, odluke o tome će biti donesene u skladu s razvojem budućih perspektiva napretka javnog sektora Hrvatske.

6. ZAKLJUČAK

Jedinica lokalne samouprave je poslovna organizacija javnog sektora. Njena se organizacija uvelike razlikuje od organizacije subjekata poslovnog sektora, jer im je svrha, cilj i usmjerenje različito. Kod institucija javnog sektora je prisutna srž njihova djelovanja u kontekstu izvršavanja poslova od javnog interesa te raspolaganje sredstvima koje upućuju građani, pa se javne usluge izvršavaju u njihovu interesu. U poslovanju institucija javnog sektora nema tržišne i profitabilne orijentacije, kreiranja tržišne konkurentnosti ili tržišnog natjecanja. Njihov je primarni cilj ostvariti zacrtane akcijske i projektne planove koji su definirani odlukama Gradskog vijeća te proračunske prihode usmjeriti na izvršenje poslova i projekata od javnog interesa građana. Također, cilj je svake javne institucije prihodima podmiriti rashode i poslovati neutralno, a ne gomilati dobit. U slučaju ostvarenja dobiti, ona se prenosi u narednu godinu i usmjerava u nove razvojne projekte u korist grada. Dakle, nema podjele dobiti ni poslovnog interesa.

Organizacijska struktura grada se prvenstveno sastoji od Upravnih odjela i Službi, koje su ekvivalent organizacijskim jedinicama u poslovnom sektoru, a pročelnici su ekvivalent menadžerima i predsjednicima uprave poduzeća. Delegiranje ovlasti, zadataka i izvršavanje poslova ima podjednak značaj kao kod poslovnog sektora, samo što je posao specifičan jer se radi o administriranju javne uprave, a ne radnoj učinkovitosti koja se mjeri profitabilnosti financijskih pokazatelja. Osim toga, organizacijska struktura gradske uprave obuhvaća financijsku i gospodarsku strukturu, jer se grad ovdje promatra kao velika geografska cjelina kojom se upravlja financijski i gospodarski bez cilja ostvarenja dobiti. Ovdje je cilj financijski napredak proračuna i lokalni ekonomski razvoj grada. Sve su to specifičnosti organizacijske strukture jedinica lokalne samouprave koje ih diversificiraju od organizacijskih struktura poslovnog sektora.

Grad Pula kao institucija javnog sektora postoji dugi niz godina, a strukturirana je u četiri Upravna odjela i dvije službe s njihovim podjedinicama. Navedenim ustrojstvenim jedinicama upravljaju pročelnici koji rade u interesu Grada Pule u domeni svoje struke, a za svoj rad imaju niz pomoćnika u obliku stručnih suradnika,

savjetnika i djelatnika. Stoga su stručne službe Grada Pule usmjerene na poslove koji su od interesa za napredak Grada.

Organizacijska struktura Grada Pule je hibridna. Grad Pula se zbog svoje gospodarske razvijenosti, financijskih pokazatelja proračuna, geografske pozicije, gospodarskog i prometnog značaja te bogate povijesno – kulturne baštine, svrstava u prvih dvadeset najrazvijenijih gradova Republike Hrvatske. Koordinacija je vrlo dobra, a komunikacija među odjelima je prohodna. Prednosti su ove organizacijske strukture što je Grad Pula orijentiran na izvršavanje svih poslova ključnih za gospodarski, ekonomski i društveni napredak grada. U izvršavanju poslova kod zaposlenika u Upravnim odjelima je prisutan visok stupanj specijalizacije rada. Grad je stručno i uspješno vođen od strane pročelnika Upravnih odjela. Gradska uprava racionalno koristi svoje poslovne kapacitete. S obzirom na prisutnost jedinstvene specijalizacije struke, primjenjuju se jednoobrazni postupci u provedbi poslovnih zadataka.

Organizacijsku strukturu Grada karakteriziraju paralelna obavljanja određenih poslovnih funkcija, što može otežati poslovanje i povećati troškove rada. U Gradu je zbog disperzije poslovnih jedinica prisutna rascjepkanost poslova, tako da se u svakoj organizacijskoj jedinici poslovni zadaci obavljaju sukladno zahtjevima te organizacijske jedinice. Ovdje je otežan timski rad zaposlenika na razini cjelokupne gradske uprave, jer se timski rad prvenstveno organizira na razini pojedine organizacijske jedinice. Komunikacija među Upravnim odjelima je djelomično razvučena, koordinacija poslovnih zadataka se organizira na razini svake jedinice, a pročelnici nemaju visok stupanj odgovornosti za izvršavanje poslova vođenja, kao što niti potpuno ne odgovaraju za konačni i potpuni poslovni rezultat poslovanja.

Gledajući na analiziranu organizacijsku strukturu Grada Pule i njene specifičnosti, može se zaključiti da se ona uvelike razlikuje od poslovnog sektora prema svojoj namjeni i cilju poslovanja. Međutim, može se reći da je riječ o vrlo razvijenoj i produktivnoj jedinici lokalne samouprave, s učinkovitom organizacijom, jer se Grad Pulu svrstava u skupinu od 10 najrazvijenijih gradova Republike Hrvatske.

7. LITERATURA

Knjige:

1. Čamdžić, V. (2000): Pula – vodič (povijest, turizam, sport, eno & gastro, kultura, plan grada), Mara, Pula.
2. Državni zavod za statistiku (2019): Statistički ljetopis za 2018. godinu, Državni zavod za statistiku, dostupno na www.dzs.hr
3. Rijavec, M.; Miljković, D. (2002): Kako rješavati konflikte?, IEP, Zagreb.
4. Sikavica, P. (2011). Organizacija, Školska knjiga, Zagreb.
5. Sikavica, P., Bahtijarević-Šiber, F., Pološki Vokić, N. (2008): Temelji menadžmenta, Školska knjiga, Zagreb.
6. Sikavica, P., Novak, M. (1999): Poslovna organizacija, Informator, Zagreb.
7. Žugaj, M., Šehanović, J., Cingula, M.,(2004): Organizacija, TIVA Tiskara, Varaždin.

Članci:

1. Žmegač. D., Ostojić, A. (2014): Značajke organizacije javnih i privatnih poslovnih sustava, Conference: 4th International Conference "Vallis Aurea", At Požega, dostupno na https://bib.irb.hr/datoteka/803073.Znaajke_organizacije_javnih_i_privatnih_poslovnih_sustava_u_RH_FINAL.pdf, pristupljeno 11.03.2020.

Ostali izvori:

1. INA (2018): Analiza financijskih rezultata poslovanja poduzetnika po županijama u 2082. godini, Zagreb, svibanj, 2018.
2. Grad Pula (2017): Strategija razvoja urbanog područja Pula, dostupno na https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/fb/b7/fbb7a598-dbdb-4e76-a83d-98c7e6bd2e81/cjelovita_analiza_stanja.pdf, pristupljeno 17.03.2020.
3. Grad Pula (2018): Statut Grada Pule, dostupno na https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/03/86/038623c2-6fd0-4e94-860f-516a0d520477/statut_grada_pula-pola_procisceni_tekst_sln_2-18.pdf, pristupljeno 17.03.2020.

4. Grad Pula (2019): Proračun grada Pule za 2019. i projekcije za 2020. i 2021. godinu, dostupno na https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/6b/36/6b366790-30c1-4343-930d-686977977a0c/proracun_grada_pule_za_2019_godinu_i_projekcije_za_2020_i_2021_godinu.pdf, pristupljeno 18.03.2020.
5. Hrvatska gospodarska komora – Županijska komora Pula (2018): Gospodarski profil Istarske županije u 2018. godini, HGK – Županijska komora Pula.

Internetski izvori:

1. Generalni urbanistički plan Grada Pule, www.pula.hr, pristupljeno 11.03.2020.
2. Grad Pula (2020): Upravni odjeli i službe, dostupno na https://www.pula.hr/hr/uprava/upravni-odjeli-i-sluzbe/, pristupljeno 11.03.02.2020.
3. J. Walsh i R. Dewar, Formalization and the organizational life cycle (1987.), dostupno na: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-6486.1987.tb00700.x, pristupljeno 11.03.2020.
4. E – sfera (2020): Uzduž i poprijeko Hrvatskom, dostupno na https://www.e-sfera.hr/dodatni-digitalni-sadrzaji/dbb8b000-a8fc-4183-a1e6-73a1698f3e32/, pristupljeno 11.03.2020.

Zakoni i propisi:

1. Zakon.hr (2020): Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01, dostupno na https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske, pristupljeno 06.03.2020.
2. Zakon.hr (2020): Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, NN 137/15, dostupno na https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi, pristupljeno 06.03.2020.

8. POPIS SLIKA

Naziv	Broj stranice
Slika 1. Organizacijska struktura prema H. Mintzbergu	12
Slika 2. Kartovni prikaz hrvatskih županija	29
Slika 3. Struktura hrvatskog javnog sektora	32
Slika 4. Proračun grada Pule za 2019. godinu	40
Slika 5. Organizacijska struktura Grada Pule	42

9. POPIS TABLICA

Naziv	Broj stranice
Tablica 1. Klasifikacija organizacije prema njihovim ciljevima	4
Tablica 2. Karakteristike organizacije	7
Tablica 3. Klasične organizacijske strukture prema P. Sikavica	13
Tablica 4. Vrste organskih organizacijskih struktura	14
Tablica 5. Prednosti i nedostaci formalizacije	16
Tablica 6. Dobna struktura stanovnika Pule	34
Tablica 7. Odabrani pokazatelji za Pulu 2018 g.	34
Tablica 8. Polazne prednosti, ograničenja i ciljevi budućeg ekonomskog razvoja Pule	35
Tablica 9. BDP za Istarsku županiju, Jadransku Hrvatsku i Republiku Hrvatsku u 2011-2013. g.	37
Tablica 10. Vrijednosti osnovnih gospodarskih pokazatelja Pule 2016.	38

10. SAŽETAK

Jedinice lokalne samouprave imaju posebne organizacijske strukture jer djeluju u javnom sektoru i nisu profitabilno orijentirane. Njihovom strukturom dominiraju tradicionalne klasične organizacije, jer su organizirane u obliku odjeljenja na upravne odjele koji upravljaju pojedinim aktivnostima grada, za razliku od organizacijskih jedinica i poslovnih funkcija poslovnih subjekata.

Cilj je ovog rada predstaviti organizacijsku strukturu Grada Pule kao jedinice lokalne samouprave kroz teorijska pitanja, ekonomsku i financijsku strukturu Grada i dinamičku varijablu organizacije u Gradu Puli.

Ključne riječi: organizacija, organizacijska struktura, Grad Pula, funkcija, promjene.

11. SUMMARY

Local government units have specific organizational structures because they operate in the public sector and are not profitably oriented. Their structure is predominantly dominated by traditional classical organizations, since they are organized in the form of divisions into administrative departments that manage individual activities of the city, as opposed to organizational units and business functions of business entities.

The aim of this paper is to present the organizational structure of the City of Pula as a unit of local self-government through the theoretical issues, economic and financial structure of the City and the dynamic variable of organization in the City of Pula.

Keywords: organization, organizational structure, City of Pula, function, changes.