

RAZINE MENADŽMENTA U POLICIJSKOJ ORGANIZACIJI

MANAGEMENT LEVELS IN THE POLICE ORGANIZATION

Stručni članak

*Krešimir Vencl, mag. rel .int. et dipl.**

*Slobodan Jamnić, str. spec. menadžmenta javnog sektora**

*Mr.sc. Mato Pušeljčić, viši pred.**

Sažetak

Svaka je organizacijska struktura višerazinska, i najmanje organizacije moraju imati više od jedne razine. Standardno se u teoriji govori o tri klasične (osnovne) razine menadžmenta, a to su: menadžment na najvišoj razini, naziva se i top management, vrhovni ili glavni menadžment; menadžment na srednjoj razini organizacijske strukture, naziva se i middle level managers; te menadžment na najnižoj razini organizacijske strukture, prva razina menadžmenta (nadzornika), first level management. Svaka veća organizacija, a organizacije u javnom sektoru, kojoj pripada i policijska organizacija, u pravilu imaju više zaposlenih nego srednje velike organizacije u realnom sektoru, ima više od tri razine menadžmenta. Broju razina menadžmenta u javno pravnim subjektima pridonosi visoki stupanj centralizacije organizacijske strukture odnosno razvijanje organizacijske strukture u visinu. Međutim, i u takvim organizacijama postoji jedna najviša razina menadžmenta i jedna najniža razina menadžmenta, a povećava se broj srednjih razina menadžmenta, odnosno u organizacijskoj strukturi govorimo o višim srednjim razinama i nižim srednjim razinama menadžmenta. Za razliku od realnog sektora organizacije u javnom sektoru uglavnom imaju više razina koje nisu samo produkt veličine organizacije i većeg broja zaposlenih, nego i prekobrojnosti unutarnjih organizacijskih jedinica koje se svrstavaju u određenu srednju razinu menadžmenta. Organizacijske razine odnosno razine rukovođenja direktno utječu na broj menadžera u svakoj organizaciji. Stoga svaka razina menadžmenta determinira cijenu proizvoda odnosno usluge

* Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo policije, e-mail: kvenc10504@gmail.com

* UNDP, specijalist za sigurnost, e-mail: sjamnic@gmail.com

* Veleučilište Baltazar Zaprešić, e-mail: mpuseljc@bak.hr

svake organizacije. Iako je policija neprofitna organizacija koja nije na tržištu sigurnosnih usluga oni koji upravljaju policijom moraju povjerena proračunska sredstva od strane društvene zajednice koristiti optimalno.

Ključne riječi: organizacija, organizacijske razine, razine menadžmenta, centralizacija, decentralizacija, raspon kontrole.

Abstract

Each organizational structure is multilevel, and the smallest organizations must have more than one level. As a standard, three classic (basic) levels of management are discussed in theory, namely: management at the highest level, also called top management, supreme or main management; management at the middle level of organizational structure, also called middle level managers; and management at the lowest level of organizational structure, first level of management (supervisor), first level management. Every large organization, as are public sector organizations, to which the police organization belongs, generally have more employees than medium-sized organizations in the real sector, has more than three levels of management. The number of levels of management in public legal entities contributes to the high degree of centralization of the organizational structure, i.e. the development of the organizational structure in height. However, even in such organizations there is one highest level of management and one lowest level of management, while the number of middle levels of management increases, that is, in the organizational structure we are talking about higher middle levels and lower middle levels of management. Unlike the real sector, public sector organizations generally have several levels that are not only a product of the size of the organization and a larger number of employees, but also larger number of internal organizational units that are classified as a certain medium level of management. Organizational levels or leadership levels directly affect the number of managers in each organization. Therefore, each level of management determines the price of the product or service of each organization. Although the police are a non-profit organization that is not in the security services market, those who manage the police must use allocated budget optimally.

Key words: organization, organizational levels, management levels, centralization, decentralization, range of control.

1. UVOD

Svaku organizaciju, bilo da se radi o organizaciji u realnom sektoru ili pak o organizaciji u javnom sektoru, obilježavaju tri ključne dimenzije organizacijske strukture, a to su: kompleksnost (složenost), formalizacija i centralizacija odnosno decentralizacija. (Jurina, 2011)

Kompleksnost organizacijske strukture odnosi se na razvijanje i usklađivanje organizacijske strukture po visini i širini. Formalizacija ukazuje na količinu propisa kojima su uređeni odnosi unutar organizacije, dok nam centralizacija/decentralizacija govori o koncentraciji ili distribuciji ovlasti za donošenje odluka.

„Ključne dimenzije svake organizacije, odnosno bitni elementi procesa organiziranja bili bi: podjela rada i specijalizacija, hijerarhija, raspon kontrole, ovlast i odgovornost, delegiranje, zapovjedni lanac, centralizacija i decentralizacija te koordinacija“. (Sikavica, 2011)

Koliko će neka organizacija biti razvijena u visinu odnosno širinu presudno utječu upravo nabrojani elementi i u konačnici determiniraju broj organizacijskih razina i raspon kontrole što zajedno predstavlja hijerarhijske razine i broj menadžera u organizaciji. Policijska organizacija ima naglašene hijerarhijske odnose u organizacijskoj strukturi, a položaj na hijerarhijskoj ljestvici izvor je ovlasti i odgovornosti pojedinog rukovodnog policijskog službenika. Hijerarhijski odnosi prikazani shematski (slikovito) upućuju nas na stvarni položaj neke osobe u organizaciji, na njenu „moć“ i količinu ovlasti koju posjeduje. „Hijerarhija upućuje na položaj u organizaciji, tj. na odnose nadređenosti i podređenosti. Hijerarhija je odnos između viših i nižih razina menadžmenta, odnosno između menadžmenta i neposrednih izvršitelja“. (Sikavica, 2011)

„Dakle, broj razina menadžmenta u bilo kojoj organizaciji izravna je posljedica veličine organizacije mjerene brojem zaposlenika te širine raspona kontrole. Organizacijske razine impliciraju i organizacijsku hijerarhiju“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008) Organizacija i menadžment su dvije strane jedne medalje.

2. ORGANIZACIJSKE RAZINE

Uvodno smo istaknuli kako ne postoji jednorazinska organizacija odnosno svaka je organizacija višerazinska s većim ili manjim brojem srednjih

organizacijskih razina odnosno menadžmenta koji je pozicioniran na srednjoj organizacijskoj razini. Svaka organizacijska razina implicira određeni broj menadžera, a svaka razina više znači više menadžera što u konačnici poskupljuje proizvod odnosno uslugu, uključivo i „proizvod“ odnosno „uslugu“ policijske organizacije. Današnji uvjeti poslovanja primorali su sve poslovne organizacije na racionalizaciju organizacijskih razina te na smanjenje stupnja centralizacije a povećanje decentralizacije organizacijske strukture. „Svrha je organiziranja učiniti ljudsku suradnju učinkovitom. Razine organizacije pak postoje zbog ograničenja raspona upravljanja (menadžmenta, nap. autora). semantika Drugim riječima, organizacijske razine postoje zbog toga što menadžer može učinkovito nadgledati tek ograničen broj ljudi premda je taj broj različit ovisno o situaciji“. (Wehrich, Koontz, 1998)

Prema tome, ključni čimbenik komponiranja organizacijske strukture je optimalan raspon kontrole, koji se mijenja u rasponu od malog broja podređenih do velikog broja podređenih od vrha do dna piramide. „Pod rasponom kontrole misli se na broj ljudi koji su neposredno podređeni jednom menadžeru. S obzirom na broj neposredno podređenih, raspon kontrole može biti užu i širi. Uži je kada menadžer koordinira rad manjeg broja podređenih, a u širem rasponu kontrole više je podređenih“. (Sikavica, 2011)

Prema mišljenju J. H. Donnellyja ml., J. L. Gibsona i J. M. Ivancevicha (Sikavica, 2011), na određivanje optimalnog raspona kontrole utječe broj nužnih interpersonalnih odnosa (komuniciranje, sastanci, upućivanje) i veličina organizacije. „Istraživači su menadžmenta ustanovili da je taj broj obično između četiri i osam podređenih na višim razinama organizacije, te između osam i petnaest ili više na nižim razinama“. (Wehrich, Koontz, 1998)

Razine s užim odnosno širim rasponom kontrole imaju svoje prednosti i nedostatke. Tako se kao prednosti užeg raspona kontrole mogu navesti: bolji uvid u odvijanje procesa iz neposredne blizine, sveprisutna kontrola odvijanja procesa („šef puše za vratom“) i jednostavna komunikacija. Nedostaci užeg raspona kontrole su veliki broj organizacijskih razina što vodi povećanju broja menadžera i povećanju troškova organizacije. Velika je udaljenost od vrha do dna piramide, a s obzirom da su stvarne potrebe za obavljanje izvornih poslova menadžmenta minimalne, menadžeri su sveprisutni u operativnim procesima i neposredno obavljaju poslove izvršitelja. Kao prednost šireg raspon kontrole možemo navesti široko rasprostranjeno delegiranje ovlasti i odgovornosti na suradnike koji se pažljivo odabiru. Nedostaci šireg raspona kontrole mogu se pojaviti kao preveliko opterećenje menadžera ukoliko nije sklon delegiranju

posla zbog nepovjerenja u suradnike te sami menadžeri moraju imati natprosječne kompetencije za posao koji obavljaju. Podređenost menadžmentu uključuje odgovornost podređenih koja mora biti točno definirana, locirana i osobna odnosno svaki podređeni može imati samo jednog nadređenog. Stoga normativna rješenja o odgovornosti u policijskoj organizaciji nisu najsretnija rješenja. Navest ćemo primjer odgovornosti rukovoditelja organizacijskih jedinica „odjel“ koji se u policijskoj organizaciji svrstava u srednju razinu organizacijske strukture. „Voditelj odjela u sastavu službe odgovoran je za svoj rad voditelju službe, načelniku sektora, ravnatelju te nadležnom državnom tajniku i ministru“.*

Dakle, ne postoje u teoriji rješenja o optimalnom rasponu kontrole za sve organizacije i za sve organizacijske razine, svaka organizacija mora projektirati najbolji raspon kontrole. Načelno možemo reći da se broj podređenih koje menadžeri mogu produktivno usmjeravati, koordinirati i nadzirati povećava značajno od vrha prema dnu hijerarhijske ljestvice. Smanjenje raspona kontrole povećava propusnu moć komunikacijskih kanala unutar zadane hijerarhijske ljestvice. Naime, „smanjivanjem broja podčinjenih, čiji rad koordinira neki menadžer, povećava se mogućnost potonjega da efikasno djeluje. Međutim, to dovodi do povećanja broja menadžera kao i do povećanja broja hijerarhijskih razina (instancija)“. (Buble, 2006)

2.1. Razine menadžmenta u policijskoj organizaciji

Kada govorimo o policijskoj organizaciji, iako je strogo formalizirana s visokim stupnjem propisivanja, u pogledu organizacijskih razina postoje tek uopćena normativna propisivanja. Tako na primjer temeljni policijski zakon načelno propisuje „Policija je jedinstveno organizirana u tri hijerarhijske razine: Ravnateljstvo policije, policijske uprave i policijske postaje“.* Nešto više može se indirektno zaključivati analizom podzakonskog pravnog akta* koji uređuje klasifikaciju radnih mjesta policijskih službenika, kojim su unutar

* „Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova“. Članak 867. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_08_97_1813.html. (20.07.2021.)

* „Zakon o policiji“. Članak 8. stavak 1. <https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>. (20.07.2021.)

* „Uredba o izmjeni Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_03_24_479.html. (21.07.2021.)

kategorije rukovodećih policijskih službenika propisane četiri rukovodne potkategorije s deset razina potkategorije rukovoditelja koje determiniraju policijska zvanja što implicira deset razina menadžmenta zorno tabelarno prikazanih. Sve organizacije koje imaju više od tri razine uobičajeno je da imaju više srednjih razina menadžmenta. Međutim, razine su menadžmenta u policijskoj organizaciji uvjetovane policijskim zvanjima stoga smo razine menadžmenta svrstali kako je prikazano u tablici.

Tablica 1. Razine menadžmenta u policijskoj organizaciji

RAZINA MENADŽMENTA	POTKATEGORIJA	RAZINA POTKATEGORIJE
I.- GLAVNA RAZINA	GLAVNI RUKOVODITELJ	GLAVNI POLICIJSKI SAVJETNIK
II.- NIŽA GLAVNA RAZINA	GLAVNI RUKOVODITELJ	POLICIJSKI SAVJETNIK
III.- VIŠA SREDNJA RAZINA	VIŠI RUKOVODITELJ	GLAVNI POLICIJSKI INSPEKTOR
IV. – SREDNJA RAZINA	RUKOVODITELJ	SAMOSTALNI POLICIJSKI INSPEKTOR
V.- NIŽA SREDNJA RAZINA	RUKOVODITELJ	VIŠI POLICIJSKI INSPEKTOR
VI.- NAJNIŽA SREDNJA RAZINA	RUKOVODITELJ	POLICIJSKI INSPEKTOR
VII.- VIŠA NAJNIŽA RAZINA	NIŽI RUKOVODITELJ	SAMOSTALNI POLICIJSKI NAREDNİK
VIII.- SREDNJA NAJNIŽA RAZINA	NIŽI RUKOVODITELJ	VIŠI POLICIJSKI NAREDNİK
IX.- SREDNJA NAJNIŽA RAZINA	NIŽI RUKOVODITELJ	POLICIJSKI NAREDNİK
X.- NAJNIŽA RAZINA	NIŽI RUKOVODITELJ	SAMOSTALNI POLICAJAC

Izvor: Izradili autori temeljem „Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“.*

Iako je prema klasifikaciji razina temeljem normativnog akta utvrđeno da se u potkategoriji glavni rukovoditelj, razina potkategorije glavni policijski savjetnik, svrstava samo glavni ravnatelj policije u glavnu (vrhovnu) razinu treba svakako dodati i dio rukovoditelja iz razine potkategorije policijski savjetnik. Naime, sasvim je normalno da je razina potkategorije glavni policijski savjetnik utvrđena za samo jednu osobu (glavnog ravnatelja policije), ali u glavnu razinu menadžmenta svakako spadaju zamjenici glavnog ravnatelja (3) i pomoćnici glavnog ravnatelja (4), dok bi se preostali glavni rukovoditelji iz razine potkategorije policijski savjetnici na razini linije rada Ravnateljstva policije (35) svrstavali, kao u tablici, u nižu glavnu razinu. Često se u teoriji, ali i u praksi poslovnih organizacija razine menadžmenta, nazivaju i strateškim razinama, taktičkim razinama i operativnim razinama

* https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (20.07.2021.)

menadžmenta. Isti se pristup može primijeniti i na policijsku organizaciju. Glavnu razinu i nižu glavnu razinu menadžmenta u policijskoj organizaciji možemo označiti kao stratešku razinu. U taktičku razinu menadžmenta u policijskoj organizaciji svrstavamo višu srednju razinu, srednju razinu i nižu srednju razinu menadžmenta. Na najnižu operativnu razinu menadžmenta mogu se svrstati najniža srednja razina, viša najniža razina, srednja najniža razina i najniža razina menadžmenta.

3. KLASIFIKACIJA RUKOVODEĆIH POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Podzakonskim normativnim pravnim aktom, a temeljem Zakona, propisana su standardna mjerila za klasifikaciju (svrstavanje) svih, a ne samo rukovodećih radnih mjesta u policijskoj organizaciji prema unaprijed utvrđenim kriterijima. „Ovisno o složenosti poslova, obrazovanju, osobnom zvanju, stupnju odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka te samostalnosti u radu, radna mjesta policijskih službenika klasificiraju se u tri kategorije: (a) radna mjesta rukovodećih policijskih službenika, (b) radna mjesta viših policijskih službenika, (c) radna mjesta nižih policijskih službenika“*. Nadalje, zakon navodi „radna mjesta rukovodećih policijskih službenika su radna mjesta koja uključuju planiranje, organiziranje, vođenje i nadziranje radnih procesa u policiji te usmjeravanje, koordiniranje i nadzor policijskih službenika“*. Ovaj pristup u definiranju sadržaja poslova menadžera unutar policijske organizacije koncepcijski je u skladu s teorijskim pristupom klasifikaciji funkcija menadžmenta u svim organizacijama. Prema Uredbi* „Radna mjesta policijskih službenika unutar svake kategorije i potkategorije radnih mjesta klasificiraju se prema standardnim mjerilima, a to su: stupanj složenosti poslova, obrazovanje, policijsko zvanje, stupanj odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka i stupanj samostalnosti u radu“. Razvidno je da se kriteriji, identično definirani u zakonu i podzakonskom aktu, mogu svrstati u dvije skupine. Prva skupina je opis posla, koji uključuje složenost odnosno

* „Zakon o policiji“. Članak 43. stavak 1. <https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>. (22.07.2021.)

* „Zakon o policiji“. Članak 43. stavak 2. <https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>. (22.07. 2021.)

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (22.07.2021.)

zahtjevnost posla, samostalnost u poslu i količina autoriteta (ovlasti) i odgovornosti na radnom mjestu u smislu donošenja odluka koje determiniraju raspolaganje potencijalima organizacijskih subjekata. Druga skupina su uvjeti koji se moraju zadovoljiti za obavljanje posla na pojedinom radnom mjestu a u njih ubrajamo stečeno formalno obrazovanje i, specifikum za policijske organizacije, stečeno policijsko zvanje. Kriterij složenosti poslova odnosi se ne samo na opseg posla, složenost zadataka koji se obavljaju na pojedinom radnom mjestu i zahtjevnost postupaka koji se primjenjuju, nego i na „razinu traženog osobnog doprinosa policijskog službenika te stupanj suradnje s drugim državnim tijelima koji odražava vrstu i učestalost kontakata koji se ostvaruju prilikom obavljanja poslova određenoga radnog mjesta i njihov značaj za rad Ministarstva unutarnjih poslova u cjelini“.*

Kriterij odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka „odražava opseg u kojem poslovi koji se obavljaju u okviru radnog mjesta imaju utjecaj na provedbu policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima, uključujući odgovornost za obavljanje vlastitih zadataka i odgovornost vezanu uz rad ustrojstvenih jedinca u Ministarstvu“*. Kriterij samostalnosti u radu upućuje na potrebu za usmjeravanjem i nadzorom od strane nadređenih, odnosno „odražava opseg u kojem se zadaci obavljaju u skladu s općim ili specifičnim smjernicama i uputama nadređenog rukovoditelja te opseg nadzora potreban u obavljanju poslova određenoga radnog mjesta“.* Kriterij obrazovanja odnosi se na stečeno formalno obrazovanje te „stečeno stručno znanje kroz završene oblike specijalizacije, stručnog osposobljavanja, usavršavanja i policijskog treninga“*, koji se uglavnom provode na Policijskoj akademiji u djelokrugu Službe za stručno usavršavanje i specijalizaciju. Služba za stručno usavršavanje i specijalizaciju „obavlja poslove planiranja i programiranja, organizacije i realizacije svih oblika stručnog osposobljavanja, usavršavanja i specijalizacije za Ravnateljstvo policije i uprave u sjedištu Ministarstva te vanjskih korisnika.

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 1. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (23.07.2021.)

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 4. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (23.07.2021.)

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 5. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (23.07.2021.)

Pod „Stručnim osposobljavanjem smatra se obrazovanje koje se provodi s ciljem pripreme policijskih službenika za obavljanje novih zadaća na istom ili na drugom radnom mjestu“.*

Međutim, značajna aktivnost Službe je „međunarodna suradnja, gdje u neposrednom kontaktu sa stručnjacima iz područja policijskog obrazovanja mnogih zemalja Europe i svijeta*, radi na unaprijeđenju i evaluaciji cjeloživotnog obrazovanja u hrvatskoj policiji. Stručno osposobljavanje obuhvaća, između ostalih i „Programe osposobljavanja rukovoditelja“ u koje spadaju: „seminari za policijske rukovoditelje najviše razine rukovođenja; seminari za policijske rukovoditelje srednje razine rukovođenja; tečajevi i seminari za rukovoditelje iz pojedinih policijskih specijalnosti (granična policija, Operativno-komunikacijski centar policije, kriminalistička policija i dr.); program stručnog usavršavanja za policijske rukovoditelje srednje razine rukovođenja (V modula); te seminari za rukovoditelje koji se pripremaju i provode u suradnji sa stranim partnerima kroz EU projekte i ostale oblike međunarodne suradnje“.* Oko sadržaja poslova na rukovodećim radnim mjestima na pojedinoj organizacijskoj razini u poslovnim organizacijama u teoriji menadžmenta nailazimo na gotovo identične poglede različitih autora. Strateški menadžment posvećen je definiranju strateških ciljeva organizacije i strategije za realizaciju definiranih ciljeva. „Prije svih u organizaciji, vrhovni menadžment mora imati stratešku viziju za svaki posao...inicirati i provesti promjene koje će odgovoriti zahtjevima okoline, kao i svi drugi poslovi koji su od presudne važnosti za uspjeh organizacije“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008) Menadžment srednje razine, koji nije tako homogen kao vrhovni menadžment i menadžment na najnižoj razini (jedan je vrh i jedno je dno piramide u svakoj organizaciji) a to se odnosi i na policijsku organizaciju, je kičma svake organizacije.

„Najznačajniji zadatci srednje razine menadžmenta su usmjeravanje i koordiniranje aktivnosti prve (najniže) razine menadžmenta te transformiranje opće strategije i politike top menadžmenta u specifične ciljeve i planove menadžera najniže razine“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić,

*<https://policijska-akademija.gov.hr/usavrsavanje-i-specijalizacija/strucno-osposobljavanje/40>.

*<https://policijska-akademija.gov.hr/usavrsavanje-i-specijalizacija/strucno-osposobljavanje/40>.

*<https://policijska-akademija.gov.hr/usavrsavanje-i-specijalizacija/strucno-osposobljavanje/40>.

2008) Menadžment na najnižoj razini (nadzornici, nadglednici, poslovođe) „ima specifične poslove, obveze i odgovornosti, među kojima dominiraju operativni zadatci“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008)

Rukovodeća radna mjesta u sadržajnom smislu, pored opće prihvaćenih standarda u pogledu razlikovanja sadržaja menadžmenta na pojedinoj razini menadžmenta u bilo kojoj organizaciji, u policijskoj organizaciji, kao što smo opisali prethodno, normativno su propisana putem tri mjerila. Temeljem tih mjerila se razlikuju menadžeri na pojedinoj razini u sadržajnom smislu, a sukladno stupnju: „složenosti, odgovornosti i samostalnosti u radu“.* Stupanj složenosti poslova za radna mjesta glavnih rukovoditelja „uključuje doprinos razvoju novih koncepata, rješavanje strateških zadataka te planiranje, organiziranje, vođenje i nadziranje radnih procesa, usmjeravanje i koordiniranje poslova i stalna stručna komunikacija unutar i izvan Ministarstva od utjecaja na provedbu programa iz djelokruga Ministarstva te istaknuti rezultati od značaja za rad Ministarstva, a osobito uspješno rukovođenje najmanje na razini odsjeka Ministarstva u sjedištu ili uspješnog rukovođenja ustrojstvenom jedinicom policijske uprave“.

Za radna mjesta viših rukovoditelja „uključuje sudjelovanje u stvaranju novih koncepata i rješavanju strateški značajnih zadataka iz okvira policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima, u redovnoj stručnoj komunikaciji koje uključuju kontakte unutar i izvan Ministarstava, policijske uprave i policijske postaje i s povremenim doprinosom provedbi programa iz djelokruga Ministarstva, istaknute rezultate rada u području od značaja za rad ustrojstvene jedinice te uspješno rukovođenje najmanje na razini odsjeka u policijskoj upravi ili na razini policijske postaje“. Stupanj složenosti poslova na razini potkategorije rukovoditelj „uključuje pružanje potpore nadređenim rukovoditeljima u osiguravanju pravilne primjene mjera i smjernica u rješavanju strateški važnih zadataka, kao i stupanj učestalosti stručnih komunikacija koja uključuje kontakte unutar i izvan policije u svrhu prikupljanja ili razmjene važnih informacija te istaknute rezultate rada bitne za rad ustrojstvene jedinice i uspješno rukovođenje na nižoj razini“. I na kraju, složenost poslova na razini nižih rukovoditelja „uključuje potporu policijskim službenicima u rješavanju složenih zadataka te učestalost stručnih komunikacija koji uključuje kontakte unutar i izvan policije u svrhu prikupljanja ili razmjene

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 7., 8., 9. i 10. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (24.07.2021.)

informacija te značajne rezultate rada u području policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima“ Temelji sustava menadžmenta u svakoj organizaciji, autoritet (ovlasti) i odgovornost, koji se ne mogu analizirati odvojeno nego se promatraju kao dvije strane jedne medalje te samostalnost u radu normativno su opisani na sljedeći način. Za razinu glavnog rukovoditelja „ovlasti i odgovornosti te stupanj samostalnosti u radu uključuju odgovornost za zadatke i odluke sa znatnim učinkom na policijske poslove i poslove usko povezane s policijskim poslovima, uključujući široku nadzornu i upravljačku odgovornost te donošenje odluka bitnih za rad više ustrojstvenih jedinica. Samostalnost u radu je vrlo visoka i to u obavljanju najsloženijih stručnih poslova, ograničena samo općim smjernicama vezanim uz utvrđenu politiku Ministarstva“. Za razinu viših rukovoditelja stupanj ovlasti i odgovornosti definira se kao „odgovornost i ovlast za donošenje odluka koje uključuje odgovornost za zadatke i odluke s učinkom na policijske poslove i poslove usko povezane s policijskim poslovima, uključujući nadzornu i upravljačku odgovornost te donošenje odluka bitnih za rad ustrojstvene jedinice kojom rukovodi. Samostalnost u radu je visoka te ograničena samo općim smjernicama i uputama nadređenog rukovoditelja u rješavanju najsloženijih stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s policijskim poslovima“. Za razinu rukovoditelj stupanj odgovornosti i ovlast za donošenje odluka „uključuje odgovornost za pravilnu primjenu metodologija rada, postupaka i stručnih tehnika, odgovornost za rad ustrojstvene jedinice kojom rukovode i odgovornost u pružanju pomoći glavnom ili višem rukovoditelju kod donošenja odluka bitnih za rješavanje složenih stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima te donošenje odluka bitnih za rad ustrojstvene jedinice kojom rukovode.

Stupanj samostalnosti u radu ograničen je povremenim nadzorom i pružanjem pomoći nadređenog rukovoditelja pri rješavanju složenih stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s policijskim poslom“. Na razini niži rukovoditelj stupanj odgovornosti i ovlast za donošenje odluka „uključuje odgovornost za pravilnu primjenu metodologija rada, postupaka i stručnih tehnika i pružanje potpore nadređenom rukovoditelju pri rješavanju stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s policijskim poslom. Stupanj samostalnosti u radu ograničen je češćim nadzorom i pomoći nadređenog rukovoditelja u rješavanju stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s

policijskim poslovima“. U pogledu obrazovanja i policijskih zvanja glavni rukovoditelji i viši rukovoditelji moraju imati stečeno obrazovanje obrazovne razine VII. prema Zakonu* te stečeno policijsko zvanje glavni policijski savjetnik ili policijski savjetnik (glavni rukovoditelji) odnosno glavni policijski inspektor (viši rukovoditelji). Za radna mjesta rukovoditelja i nižih rukovoditelja potrebno obrazovanje moguće je kompenzirati definiranim godinama radnog iskustva, 12 odnosno 8 godina ovisno o potkategoriji rukovoditelja. Policijska se zvanja kreću u rasponu od samostalnog policajca do samostalnog policijskog inspektora.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA O RAZINAMA MENADŽMENTA I RASPONU KONTROLE U POLICIJSKOJ ORGANIZACIJI

Na razine menadžmenta a poglavito na raspon kontrole u policijskoj organizaciji u značajnoj mjeri utječe visoki stupanj centralizacije i formalizacije same organizacijske strukture, odnosno veliki broj unutarnjih ustrojstvenih jedinica. Naime, unutarnji ustrojstveni oblici odnosno ustrojavanje unutarnjih ustrojstvenih jedinica je definirano „Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“, te se u pogledu uvjeta (načela) za ustrojavanje pojedinog oblika definira broj organizacijskih jedinica koje moraju biti ustrojene u pojedinom višem organizacijskom obliku.* Uredbom je izričito propisano kako se Uredbom „uređuju načela i opća pravila za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjeti za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama te opća pravila o načinu planiranja poslova i rasporedu radnog i uredovnog vremena“. Kao načela unutarnjeg ustrojstva u Uredbi je propisano da se „unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, nazivi, djelokrug i način upravljanja njihovim ustrojstvenim jedinicama i okvirni broj državnih službenika i namještenika utvrđuje prema vrsti, srodnosti, opsegu i međusobnoj povezanosti poslova koje ta tijela

* „Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru“. Članak 7. <https://www.zakon.hr/z/566/Zakon-o-Hrvatskom-kvalifikacijskom-okviru>. (24.07. 2021.)

* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 9. stavak 1. <http://www.propisi.hr/print.php?id=392>. (24.07.2021.)

* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 3. stavak 1. <http://www.propisi.hr/print.php?id=392>. (24.07.2021.)

obavljaju“.* Prethodna Uredba* iz 2011. godine izričito je propisivala šest načela na kojima se temelji unutarnje ustrojstvo javno pravnih subjekata u sustavu državne uprave. „Unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave i stručnih službi Vlade temelji se na sljedećim načelima: racionalizacije, funkcionalnosti, vertikalne i horizontalne povezanosti, harmonizacije temeljnih elemenata unutarnjeg ustrojstva, fleksibilnosti unutarnjeg ustrojstva, dostupnosti“. Racionalizacija ukazuje na potrebu uspostave ekonomične organizacijske strukture koja će imati najmanje troškove ne dovodeći u pitanje ostvarenje postavljenih ciljeva.

Funkcionalnost je ekvivalent funkcionalnih organizacijskih struktura koja razumijeva ustrojavanje organizacijskih jedinica prema kriteriju jedne ili iznimno više složenih funkcija u djelokrugu rada tijela državne uprave.

Vertikalna i horizontalna povezanost ustrojstvenih jedinica nameće jasne i nedvosmislene hijerarhijske odnose unutar organizacije te upućuje na obveznu suradnju i komunikaciju između organizacijskih jedinica.

Harmonizacija unutarnjeg ustroja razumijeva standardiziranje u pogledu organizacijskih formi (oblika) organizacijskih jedinica na pojedinim organizacijskim razinama u tijelima državne uprave, njihov opseg u pogledu djelokruga rada i broja zaposlenih.

Fleksibilnost unutarnjeg ustroja omogućava da se iznimno odstupi od definiranih formi organiziranja ako je to u cilju primjerenijeg djelovanja pojedinog tijela državne uprave. Uredbom* su propisani Uvjeti za ustrojavanje unutarnjih ustrojstvenih jedinica te se propisuje sljedeće: „Sektor se ustrojava u tijelima državne uprave kao unutarnja ustrojstvena jedinica za obavljanje poslova državne uprave većeg opsega u pojedinom upravnom području. Sektor se može ustrojiti ako postoje uvjeti za ustrojavanje najmanje dvije službe u njihovom sastavu. Sektor se može ustrojiti i kao samostalna unutarnja ustrojstvena jedinica u tijelu državne uprave za obavljanje određenih poslova državne uprave, za obavljanje kojih nema uvjeta za osnivanje upravne

* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 1. <http://www.propisi.hr/print.php?id=392>. (24.07.2021.)

* „Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 4., 5., 6., 7., 8., 9. i 10. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_154_3215.html. (24.07.2021.)

* Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Članak 17., 18. i 20. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_154_3215.html. (25.07.2021..)

organizacije“.* „Služba se ustrojava u tijelu državne uprave kao unutarnja ustrojstvena jedinica za pojedino upravno područje manjeg opsega ili za određenu vrstu međusobno povezanih poslova državne uprave. Služba se može ustrojiti ako postoje uvjeti za ustrojavanje najmanje dva odjela u njenom sastavu. Službe se mogu ustrojiti i kao samostalne unutarnje ustrojstvene jedinice, za obavljanje određenih poslova državne uprave, za obavljanje kojih nema uvjeta za osnivanje sektora u tijelima državne uprave“.* „Odjel se ustrojava kao osnovna unutarnja ustrojstvena jedinica u okviru službe u tijelima državne uprave, za pojedino upravno područje manjeg opsega ili za određenu vrstu međusobno povezanih poslova državne uprave te općih, tehničkih i pomoćnih poslova većeg opsega, čije obavljanje zahtijeva određeni stupanj samostalnosti i povezanosti u radu“.

Dostupnost kao temeljno načelo ukazuje na obvezu ustrojavanja unutarnjih ustrojstvenih jedinica kako bi najefikasnije zadovoljile potrebe građana i drugih korisnika javno pravnih usluga.

Ravnateljstvo policije s mjerodavnošću za cijeli državni teritorij ima u hijerarhijskoj strukturi unutarnjih ustrojstvenih jedinica, s obzirom na opseg djelatnosti, četiri vrste organizacijskih jedinica: najveći opseg kao organizacijska jedinica imaju Sektori; na drugoj razini su Službe; na trećoj razini su Odjeli; dok su na četvrtoj razini Odsjeci.

Ukupno su u Ravnateljstvu policije ustrojena 2 sektora te jedna organizacijska jedinica ekvivalent sektora (PNUSKOK), 32 službe te 14 organizacijskih jedinica ekvivalent službe, 34 odjela i jedna organizacijska jedinica ekvivalent odjela i 10 odsjeka. Sveukupno je u Ravnateljstvu policije ustrojeno 94 organizacijske jedinice.

* U Sjedištu Ministarstva unutarnjih poslova ustrojen je „Samostalni sektor za informacijske i komunikacijske sustave“. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova. Članak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_08_97_1813.html. (25.07.2021..)

* U Sjedištu Ministarstva unutarnjih poslova ustrojene su četiri samostalne službe, i to za: „unutarnju reviziju; suradnju s Vojnim ordinarijatom u Republici Hrvatskoj; informacijsku sigurnost; nadzor zaštite osobnih podataka“. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova. Članak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_08_97_1813.html. (25.07.2021.)

Tablica 2. Organizacijske jedinice Ravnateljstva policije u odnosu na raspon kontrole

Organizacijska jedinica Ravnateljstva policije	SEKTORI-organiz. jedinice na I. razini	SLUŽBE - organiz. jedinice na II. razini	ODJELI - organiz. jedinice na III. razini	ODSJECI - organiz. jedinice na IV razini	Broj zaposl. /broj rukov. =RASPON KONTROLE
URED GLAVNOG RAVNATELJA POLICIJE	-	3	-	-	4/30 = 1/8
UPRAVA POLICIJE	-	5	6	-	14/112 = 1/8
UUPRAVA KRIMINALSITIČKE POLICIJE	3	16	18	9	52/604 = 1/12
UPRAVA ZA GRANICU	-	7	11	-	21/227 = 1/11
UPRAVA ZA POSEBNE POSLOVE SIGURNOSTI	-	3	-	-	6/701 = 1/117
OPERATIVNO-KOMUNIKACIJSKI CENTAR POLICIJE	-	-	-	1	2/45 = 1/23
ZAPOVJEDNIŠTVO SPECIJALNE POLICIJE	-	6	-	-	17/346 = 1/20
POLICIJSKA AKADEMIJA	-	6	-	-	10/232 = 1/23
UKUPNO= GRP + 3 ZAMJENIKA	3- NAČELNIKA SEKTORA	46- VODITELJA SLUŽBI	35 – VODIT. ODIJELA	10 – VODIT. ODSJEKA	130/2309 = 1/18

Izvor: Izradili autori temeljem „Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova – Okvirni broj državnih službenika i namještenika u Ministarstvu unutarnjih poslova“*.

Raspon kontrole u tablici predstavlja odnos broja rukovoditelja organizacijskih jedinica u Ravnateljstvu policije i broja zaposlenih u pojedinoj organizacijskoj jedinici, a temeljen na „Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova – Okvirni broj državnih službenika i namještenika u Ministarstvu unutarnjih poslova“. Kod izračuna raspona kontrole broju rukovoditelja organizacijskih jedinica dodani su glavni ravnatelj policije i tri zamjenika glavnog ravnatelja. Nadalje, broju rukovoditelja dodani su: po dva pomoćnika načelnika Uprava, tri pomoćnika načelnika Policijske akademije, dva pomoćnika zapovjednika Zapovjedništva

* Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_08_97_1813.html. (25.07.2021.)

specijalne policije te po dva pomoćnika zapovjednika Antiterorističke jedinice Lučko i zapovjednika Specijalnih jedinica policije (Split, Osijek, Rijeka), odnosno po jedan pomoćnik načelnika Sektora. Temeljem korištenog izvora došlo se do prosječnog raspona kontrole u Ravnateljstvu policije - 1 rukovoditelj naspram 18 izvršitelja. Raspon kontrole u tri uprave (policije, kriminalističke policije i za granicu) koje obavljaju primarno policijske poslove je 1/11 (943/87).

Najmanji je raspon kontrole u Uredu glavnog ravnatelja policije i predstavlja omjer broja rukovoditelja naspram neposrednih izvršitelja od 1/8, a najveći je u Upravi za posebne poslove sigurnosti gdje je omjer rukovoditelja i neposrednih izvršitelja 1/117. Broj rukovoditelja iz Uredbe, odnosno okvirnog broja policijskih službenika trebalo bi uskladiti s brojem rukovodećih radnih mjesta koja su opisana u Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva. Taj realni broj rukovoditelja je znatno veći jer se može pretpostaviti posredno, koristeći se Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, čiji je sastavni dio Popis radnih mjesta policijskih službenika.* Analizom opisanog podzakonskog pravnog akta razvidno je da je, na primjer, u svim Upravama navedeno rukovodeće radno mjesto pomoćnik načelnika Uprave (policije, kriminalističke policije, za granicu, za posebne poslove sigurnosti).

U Operativno-komunikacijskom centru policije, pored načelnika centra, u statusu rukovoditelja su svi voditelji smjena u Centru. U Upravi za posebne poslove sigurnosti koja je s najvećim rasponom kontrole, trebalo bi dodati policijske službenike u statusu rukovoditelja kao što su voditelji smjena, voditelji grupa itd.

Načelnik Policijske akademije ima tri pomoćnika, a načelnik (dekan) Visoke policijske škole ima propisana dva pomoćnika. Stoga raspon kontrole do kojega smo došli realno u praksi je nešto drugačiji u smislu povećanja broja rukovoditelja naspram istog broja neposrednih izvršitelja. Razvidno je da su samo u Upravi kriminalističke policije četiri razine organizacijskih jedinica s obzirom na opseg, složenost i zahtjevnost djelokruga rada Uprave kriminalističke policije. U Upravi policije i u Upravi za granicu su dvije razine organizacijskih jedinica. Jednu razinu organizacijskih jedinica, pored Ureda glavnog ravnatelja policije, imaju organizacijske jedinice Ravnateljstva s visokim stupanjem centralizacije u funkcionalnom smislu (Uprava za posebne poslove sigurnosti i Zapovjedništvo specijalne policije). Nadalje, jednu razinu

* https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_03_24_479.html. (25.07.2021.)

organizacijskih jedinica ima i Policijska akademija, ali nisu u „Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova“, iako su navedene, definirane i opisane kao organizacijske jedinice šest stručnih Katedri koje djeluju na Visokoj policijskoj školi i šest stručnih Aktiva koji djeluju u Policijskoj školi „Josip Jović“, sukladno Statutu Policijske akademije. Jednu organizacijsku jedinicu i to treće razine po opsegu ima Operativno-komunikacijski centar policije.

Broju organizacijskih razina u policijskoj organizaciji, nastavno, pridonosi organizacijska struktura policijskih uprava koje su svrstane u IV kategorije, te predstavljaju ustrojstvene jedinice središnje uprave policije. Nadalje broju razina pridonosi i organizacijska struktura policijskih postaja koje su svrstane u III kategorije a koje su ustrojstvene jedinice policijskih uprava.

LITERATURA

1. Buble, M., (2006). Osnove menadžmenta. Zagreb: Sinergija.
2. Jurina, M., (2011) Organizacija i menadžment. Zaprešić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“ Zaprešić.
3. Selimić, M., (2018). Pravo na dobru upravo kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima. Anali pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici.
4. Sikavica, P., (2011) Organizacija. Zagreb: Školska knjiga.
5. Sikavica, P., Bahtijarević-Šiber, F., Pološki Vokić, N. (2008) Temelji menadžmenta. Zagreb: Školska knjiga.
6. Toth, I., Kešetović, Ž., Korajlić, N., (2012). Problemi kriznog menadžmenta. Veleučilište Velika Gorica.
7. Weihrich, H., Koontz, H., (1998). Menadžment. Zagreb: Hrvatska tiskara.