

AUTORITET I ODGOVORNOST U POLICIJSKOJ ORGANIZACIJI

AUTHORITY AND RESPONSIBILITY IN THE POLICE ORGANIZATION

Pregledni naučni rad

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

*Slobodan Jamnić, str. spec. men. jav. sek.**

*Mr. sc. Mato Pušeljić, viši pred.**

Sažetak

Hijerarhija, autoritet i odgovornost te delegiranje autoriteta i odgovornosti su izvorište na kojima počiva moderni menadžment u svakoj organizaciji. Menadžer je osoba koja samostalno donosi odluke i sudjeluje u procesu odlučivanja na višim razinama menadžmenta, a važnost odluka i utjecaj odluka na suradnike i organizaciju u cjelini proizlazi iz opsega ovlasti i odgovornosti pojedinog menadžera. Autoritet (ovlast) je legitimna moć u specifičnom organizacijskom kontekstu koja se može pojačavati isključivo u svrhu postizanja ciljeva organizacije.

Ovlast je, dakle, ograničeno pravo uporabe ukupnih potencijala organizacije koja se dodjeljuje radnom mjestu a ne osobi. Bez ovlasti, odnosno odlučivanja koje su dane po nahodjenju, pravilno raspoređene i dodijeljene pojedinim menadžerima, organizacijski subjekti ne bi mogli učinkovito djelovati radi postizanja ciljeva poduzeća. Opseg ovlasti određuje obvezu da se povjereni poslovi obavljaju na zadovoljavajući način. U poslovnim organizacijama je standardno da su količina autoriteta i odgovornosti određeni položajem na hijerarhijskoj ljestvici te se autoritet rasprostire od vrha prema dnu dok se odgovornost rasprostire od dna prema vrhu i najviši su u vrhu piramide. U policijskoj organizaciji autoritet i odgovornost, a u skladu s visokim stupnjem formalizacije organizacijske strukture, normativno su formalizirani podzakonskim pravnim aktom.

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

* UNDP, specijalist za sigurnost. E-mail: sjammic@gmail.com

* Ministarstvo hrvatskih branitelja, Uprava za savjetovanje. E-mail: mate.puseljić@branitelji.hr

Odlučivanje i donošenje odluka menadžmenta u policijskoj organizaciji određeno je stupnjem samostalnosti u radu. Kriterij odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka imaju kao posljedicu opseg u kojem poslovi koji se obavljaju u okviru radnog mjesta imaju utjecaj na obavljanje policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima, uključujući odgovornost za obavljanje vlastitih zadataka i odgovornost vezanu uz rad organizacijskih subjekata policijske organizacije.

Ključne riječi: policija, hijerarhija, autoritet, odgovornost.

Abstract

Hierarchy, authority and responsibility and the delegation of authority and responsibility are the foundations on which modern management rests in every organization. A manager is a person who independently makes decisions and participates in the decision-making process at higher management levels, and the importance of decisions and the impact of decisions on associates and the organization as a whole derives from the scope of authority and responsibility of an individual manager. Authority is a legitimate power in a specific organizational context that can be exerted exclusively for the purpose of achieving the organizations goals.

Authority is, therefore, a limited right to use the total potential of the organization, which is positioned at the workplace and not at the person. Without authority, ie. discretionary decision-making properly distributed and assigned to individual managers, organizational entities would not be able to function effectively in order to achieve the companys goals. The scope of authority determines the obligation to perform entrusted tasks in a satisfactory manner. In business organizations, it is standard that the amount of authority and responsibility is determined by the position on the hierarchical scale, and authority extends from the top to the bottom, while responsibility extends from the bottom to the top and are highest at the top of the pyramid. In the police organization, authority, and responsibility, and in accordance with the high degree of formalization of the organizational structure, are normatively formalized by a by-law legal act.

Deciding and decision-making by the management in the police organization is determined by the degree of independence in work. The criterion of responsibility and authority for decision-making reflects the extent

to which the tasks performed within the workplace have an impact on the performance of police tasks and tasks closely related to it, including responsibility for the performance of ones own tasks and responsibility related to the work of organizational subjects of the police organization.

Key words: police, hierarchy, authority, responsibility.

1. HIJERARHIJA, AUTORITET I ODGOVORNOST – TEMELJI MENADŽMENTA

Svaka organizacija s više od jednog zaposlenog je višerazinska te ima određenu organizacijsku strukturu koju u bitnome obilježavaju unutarnji hijerarhijski odnosi. „Hijerarhija upućuje na položaj u organizaciji, tj. na odnose nadređenosti i podređenosti. Hijerarhija je odnos između viših i nižih razina menadžmenta, odnosno između menadžera i izvršnih radnika“. (Sikavica, 2011) Policijske organizacije prepoznatljive su po prevladavajućim hijerarhijskim odnosima između viših i nižih razina menadžmenta. Policijska organizacija u Republici Hrvatskoj „je jedinstveno organizirana u tri hijerarhijske razine:(1) Ravnateljstvo policije, (2) policijske uprave, (3) policijske postaje“*. Opisane zakonske razine proizvod su koncepta organiziranja hrvatske policije koja se svrstava u jedinstvene centralizirane policijske organizacije, u kojoj su svi teritorijalni organizacijski subjekti podređeni središnjoj upravi policijske organizacije i čine jedinstvenu policijsku organizaciju s naglašenim subordinacijskim odnosima. Opisane tri razine u policijskoj organizaciji identične su teorijskom svrstavanju razina na „makro“ (veliku, Ravnateljstvo policije), „mezzo“ (srednju, policijske uprave) i „mikro“ (malu, policijske postaje) organizacijsku razinu. Međutim, razina menadžmenta u policijskoj organizaciji je daleko više na temelju policijskih zvanja koja znače podlogu za koncept razina menadžmenta*. „Hijerarhija predstavlja sklop legitimnih odnosa s jedne strane i stvarnih međuljudskih odnosa s druge strane u sustavu i procesu menadžmenta, a izražava potpuni odnos između suradnika, između službi i organizacijskih jedinica kao i odnose

* „Zakon o policiji“. Članak 8. stavak1. <https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>. (15.10.2022.)

* O tome više: Vencl, K., Jamnić, S., Pušeljić, M. (2021.) Razine menadžmenta u policijskoj organizaciji. *Zaštita i sigurnost, Asocijacija za upravljanje rizicima AZUR, u Bosni i Hercegovini. Godina 1., broj 1., strana 35-52.*

između menadžmenta (vrhovnog, nap. aut.) i pojedinih menadžera“. (Jurina, 2011) Moderne i uspješne organizacije suočene s velikim rizicima poslovanja i neizvjesnošću koje se pojavljuju u okruženju, posvećene su vodoravnom razvijanju organizacijske strukture odnosno smanjivanju okomitih hijerarhijskih razina. „Hijerarhija, kako ističu H. Weihrich i H. Koontz, nije poželjna sama po sebi s obzirom da svaka razina u organizaciji poskupljuje organizaciju“. (Sikavica, 2011) Naime, svaka razina podrazumijeva određen broj menadžera koji izravno utječu na cijenu proizvoda, odnosno usluge koju organizacija pruža. Pored toga, broj razina zrcali se na jednostavno/složeno komuniciranje, planiranje i nadzor u organizaciji. „Hijerarhija je u organizaciji na određeni način nužno zlo koje se ne može posve ukloniti, ali se može ublažiti smanjivanjem broja hijerarhijskih razina“. (Sikavica, 2011) Hijerarhijski odnosi u organizaciji sasvim sigurno ne mogu se divinizirati, ali isto tako nužno je izbjeći i sotoniziranje legitimnih hijerarhijskih odnosa, dakle, pretpostavljene ne treba doživljavati ni kao bogove ni kao vragove. U djelatnom smislu hijerarhija se realizira na tri načina: subordinacijom, koordinacijom i najboljim sjedinjenjem subordinacije i koordinacije. „Subordinacija je oblik hijerarhijskih odnosa koji se mogu označiti kao strogo piramidalno-linijski odnos gdje komunikacija uvijek počinje od vrha piramide i ide prema dolje“. (Jurina, 2011) Subordinacijski tip hijerarhijskih odnosa prevladava u vojnim a djelomično u policijskoj organizaciji. "U svim društvima policija je birokratska organizacija. U njoj se, više nego u drugim javnim službama ili ostalim granama državne uprave, poštuje hijerarhija. Policijska hijerarhija, međutim nije istovjetna vojnoj, kao što ni policijska organizacija nije vojna organizacija“. (Kalem, 2014) Uz već spomenuto zakonsko određivanje hijerarhijskih razina u policijskoj organizaciji, temeljni policijski normativni akt koji uređuje osnove organizacije policije, u dijelu koji normira plaće policijskih službenika, propisuje da specifičnost policijske službe uključuje, između ostalog, dodatak za „odgovornost u sustavu hijerarhije rukovođenja“*. Nešto šire normativno uređenje hijerarhijskih odnosa nalazi se u zakonu kojega možemo označiti kao *lex generalis*. „Ovlasti i odgovornosti u državnoj službi odgovaraju hijerarhijskom redu, prema kojem svakoj hijerarhijskoj razini pripada određeni stupanj ovlasti i odgovornosti“*.

* „Zakon o policiji“. Članak 79. <https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>. (17.10.2022.)

* „Zakon o državnim službenicima“. Članak 7. stavak 2. <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>. (17.10.2022.)

„Koordinacija, kao koncept hijerarhijskog odnosa u menadžmentu podrazumijeva, čak i u slučaju zadržavanja organizacijske piramide, povratne veze i horizontalno povezivanje (s drugim organizacijskim subjektima, nap. aut.)“. (Jurina, 2011) S ciljem veće učinkovitosti i racionalnosti policijske organizacije, nužno je da menadžment u policiji djeluje na načelima kooperativnog menadžmenta te da hijerarhijske odnose temelji na koordinaciji uz minimalno zadržavanje subordinacije u onim dijelovima sustava gdje je to nužno zbog prirode posla (specijalna policija, interventna policija, djelomično temeljna, prometna i granična policija). Takav pristup izgradnji hijerarhijskih odnosa u funkcionalnom smislu možemo označiti kao optimalnu kombinaciju subordinacije i koordinacije uz prevladavanje takvog vođenja koje podrazumijeva participaciju podređenih.

1.1. Definiranje autoriteta

Autoritet i odgovornost koja je prisutna na određenom menadžerskom mjestu ne mogu se promatrati odvojeno nego isključivo kumulativno. Opseg autoriteta izravno utječe na odgovornost pojedinog menadžera. Autoritet* podrazumijeva postojanje određenih ovlasti, odnosno prava koje menadžeri posjeduju u odnosu na uporabu potencijala organizacije, a poglavito uporabu ljudskih potencijala. Ovlast, odnosno pravo uporabe potencijala ograničeni su na uporabu u funkcionalnom smislu te se korištenje potencijala može usmjeriti isključivo u svrhu postizanja ciljeva organizacije. Disfunkcionalna uporaba potencijala organizacije nameće odgovarajuću odgovornost. „Ovlast (autoritet, nap. aut.) se može definirati kao ograničeno pravo uporabe sredstava organizacije i usmjeravanja napora ljudi u željenom smjeru. Ovlasti se prenose na poziciju, a ne na pojedinca koji zauzimaju određeno mjesto u organizaciji“. (Sikavica, 2011) Autoritet je, dakle, ovlast, odnosno pravo pojedinog menadžera te znači moć* utjecanja na druge u specifičnom organizacijskom kontekstu. „Moć, pojam mnogo širi od ovlasti, je sposobnost pojedinca ili

* „U sociologiji i politologiji, vlast i moć upravljanja ljudima i dobrima, bez izravne uporabe fizičke sile. Moć obvezivanja drugih na temelju ugleda i dostojanstva. Različiti modeli autoriteta prilagođeni su posebnim funkcijama ili vrstama organizacija“. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=4770>. (17.10.2022.)

* „Moć se naziva sposobnost pojedinca da utječe na volju ili ponašanje drugih. Nasuprot tome, autoritet se označava kao pravo koje osoba posjeduje da bi zapovijed dala drugima“. <https://hr.gadget-info.com/difference-between-power>. (17.10.2022.)

skupina da potaknu ili utječu na vjerovanja ili djelovanja drugih pojedinaca ili skupina. Ovlast u organizaciji je pravo koje pripada nekom položaju (i time osobi koja je na tom položaju) da po nahođenju donosi odluke koje imaju odraza na druge. Naravno, to jest jedna vrsta moći, ali moći u organizacijskom okviru“ (Wehrich, Koontz, 1998) Razlika između autoriteta i moći je u tome što ljudi autoritet slijede iz poštovanja i uvjerenja, a moći se pokoravaju iz straha. Da bi se riješili straha, ljudi će prirodno učiniti sve što mogu i time značajno utjecati na međuljudske odnose u organizaciji, odnosno na interakciju između nadređenih i podređenih. U državnim službama normativno su uređena načela u obavljanju poslova iz djelokruga rada pojedine državne službe. Zakon*, između ostalih, propisuje načelo hijerarhijske podređenosti, u kojem se navodi da državni službenici moraju odrađivati naloge čelnika državnog tijela i nadređenih službenika. Nadalje, *lex specialis* propisuje da „policijski službenici obavljaju policijske poslove i primjenjuju policijske ovlasti (između ostalog, nap. aut.) na temelju zapovijedi nadređenog“*. U teoriji se piše o različitim tipovima autoriteta koji se temelje na različitim osobinama nositelja autoriteta i menadžerskim položajima. Tako nailazimo na: izvoran (prirodni) autoritet koji se temelji na znanju i stručnosti; izveden autoritet ili autoritet funkcije koji legitimitet crpi iz radnog mjesta na temelju podjele rada; statusni (hijerarhijski) autoritet koji proizlazi iz položaja na hijerarhijskoj ljestvici; karizmatičan autoritet koji je utemeljen na osobnosti; tradicionalan autoritet (vlasnik materijalnih sredstava) koji se nasljeđuje. (Jurina, 2011) U policijskoj organizaciji možemo identificirati autoritet temeljen na znanju, izveden autoritet i uvjetno rečeno tradicionalan autoritet smješten na položaju najviših predstavnika vlasti u državnom tijelu (ministar, državni tajnici). Za nas je puno važniji pristup tipovima autoriteta s organizacijskog gledišta te u tom kontekstu možemo govoriti o linijskom, funkcionalnom i stožernom autoritetu, koji su kompatibilni s odgovarajućom organizacijskom strukturom. Prevladavajući su oblik klasičnih, odnosno birokratskih organizacijskih struktura linijske organizacijske strukture koje obilježava skalarni lanac*,

* „Zakon o državnim službenicima“. Članak 7. stavak 1. <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>. (17.10.2022.)

* „Zakon o policijskim poslovima i ovlastima“. Članak 4. stavak 1. točka 2. <https://www.zakon.hr/z/173/Zakon-o-policijskim-poslovima-i-ovlastima>. (17.10.2022.)

* „Izravan (osobni) nadzor uz pravo izravnog (osobnog) naređivanja bit je vertikalne koordinacije, ili koordinacije posredstvom administrativne hijerarhije. Podređivanjem osoba i organizacijskih jedinica nastaje skalarni lanac ili naredbodavni lanac koji brojem instanci,

odnosno skalarno načelo u organizaciji. „Što je jasnija linija ovlasti od najvišeg položaja u upravi poduzeća do svakog podređenog položaja, to će jasnija biti odgovornost za donošenje odluka. Čak i u najmanjim poduzećima, sama činjenica organizacije uvodi skalarno načelo“. (Wehrich, Koontz, 1998) Temelji linijske ovlasti zrcale se u stupnjevitom (skalarnom, lat. *scalae*: ljestve) prenošenju ovlasti s nadređenog na podređenog pri čemu nadređeni izravno nadgleda podređenog. Funkcionalne organizacijske strukture stvaraju funkcijski autoritet koji je u opreci s jedinstvom naređivanja od vrha prema dnu piramide i linijskim autoritetom. „Funkcionalna ovlast je pravo delegirano pojedincu ili odjelu da kontrolira posve određene poslove, prakse, politike ili druga pitanja u vezi s aktivnostima koje poduzimaju osobe u drugim organizacijskim jedinicama“. (Wehrich, Koontz, 1998) Funkcionalne ovlasti nisu „neprijateljsko“ preuzimanje linijskih ovlasti, nego nadoknada neophodnih specifičnih znanja koja posjeduju funkcionalni menadžeri u odnosu na linijske menadžere i bolji uvid u odvijanje procesa rada i tumačenja poslovne politike organizacije. „Funkcionalni autoritet uspostavlja se u onim slučajevima kad linijski rukovoditelj prenese ili delegira na podređene funkcionalne rukovoditelje ekspertne odluke u području njihove funkcije ili specijalnosti“. (Jurina, 2011) Organiziranje stožera u poslovnim subjektima povezano je s izvanrednim okolnostima i kriznim situacijama u kojima se organizacija, stjecajem uglavnom vanjskih čimbenika, nalazi. Uspostavljena formalna organizacijska struktura i formalno uređeni odnosi rasprostranja autoriteta ne mogu na odgovarajući način odgovoriti novonastalim izazovima koji stoje pred organizacijom. Uloga stožera i zaposlenika koji su dodijeljeni stožeru, značajno raste s povećanjem opsega poslova te, nastavno, s rastom same organizacije. „Članovi stožera stručnjaci su za određena funkcijska područja pa mogu uspješno savjetovati linijskog menadžera s obzirom na funkciju za koju su dobili mjesto u stožeru“. (Sikavica, 2011) U policijskoj organizaciji, s obzirom na prirodu poslova i metodologiju rada, prevladavaju linijske ovlasti nadopunjene elementima funkcionalnih ovlasti u onom dijelu sustava koji je posvećen kriminalističkim istraživanjima s pretežitim timskim radom. U policijskoj organizaciji uobičajeno je ustrojavanje stožera s nazivnim stožernim autoritetom koji

odnosno brojem položaja u lancu, određuje dubinu organizacijske hijerarhije“.
https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/02_-_Organizacijska_struktura.pdf.
(18.10.2022.)

organizira, usmjerava i nadgleda policijske operativne procese povezane s događajima posebnog sigurnosnog značaja. Najbolji primjer za to su sportski događaji visokog sigurnosnog rizika, koji nažalost ponekad rezultiraju tragičnim događajima. S ciljem neprekidnog učinkovitog obavljanja policijskih poslova u svezi s osiguranjem nogometnih utakmica visokog rizika, ravnatelj policije osnovao je „Stožer Ravnateljstva policije za osiguranje utakmica visokog rizika“*.

1.2. Definiranje odgovornosti

Do prije tridesetak godina odgovornost menadžera promatrala se isključivo kroz poslovnu i ekonomsku odgovornost unutar organizacijskog subjekta. Otad se u teoriji i javnosti sve više raspravlja o društvenoj odgovornosti menadžera, a „snažan zamah je dobila knjigom Howarda R. Bowena *Social Responsibility of the Businessman**, koja se zalaže da poduzeća uzmu u obzir društvene posljedice svojih djelovanja“. (Weihrich, Koontz, 1998) Pojam je istovjetan pojmu društvene osjetljivosti poduzeća te je temi potrebno posvetiti se odvojeno. U radu se obrađuje isključivo osobna odgovornost menadžera povezana s autoritetom. Naime, nemoguće je pisati o ovlastima, a pritom izostaviti osvrt na odgovornost, jer se radi o pojavnostima koje su međusobno uvjetovane. Odgovornost određuje količina autoriteta, a razumijeva svjesno preuzimanje obveze da se na temelju dodijeljenih prava, posao obavi na najbolji mogući način, uvažavajući osobne kompetencije te ukupne potencijale koje možemo koristiti za obavljanje određenog posla. „Odgovornost bi se mogla definirati kao obveza obavljanja zadatka uz zadovoljavajuće rješenje“. (Sikavica, 2011) U organizaciji je u svakom trenutku potrebno postići ravnotežu između ovlasti i odgovornosti koje se nalaze na određenoj razini menadžmenta. Nažalost, u javnom sektoru generalno, a samim tim i u policijskoj organizaciji, susrećemo se s nerazmjerom između potencirane odgovornosti i stvarnih ovlasti na pojedinim,

* „Ravnateljstvo policije preuzelo je koordinativnu ulogu kod osiguranja utakmica visokog rizika te je za provedbu mjera osiguranja uspostavilo Stožer na čijem je čelu zamjenik glavnog ravnatelja policije“. <https://policija.gov.hr/vijesti/provedene-sigurnosne-pripreme-oko-osiguranja-superkupa-gnk-dinamo-hnk-hajduk/6339>. (18.10.2022.)

*<https://books-google>

[com.translate.google/books/about/Social_Responsibilities_of_the_Businessm.html?id=ALIPA wAAQBAJ&x_tr_sl=en&x_tr_tl=hr&x_tr_hl=hr&x_tr_pto=sc](https://books-google.com.translate.google/books/about/Social_Responsibilities_of_the_Businessm.html?id=ALIPA wAAQBAJ&x_tr_sl=en&x_tr_tl=hr&x_tr_hl=hr&x_tr_pto=sc). (18.10.2022.)

poglavito nižim, menadžerskim položajima. Možemo slobodno utvrditi da se preuveličava odgovornost bez primjerenog opsega ovlasti u djelatnom smislu. Nadalje, da bi odgovornost bila učinkovita, mora biti precizno uperena prema osobi jer ne postoji kolektivna, timska ili grupna odgovornost, odnosno odgovornost organizacijskog subjekta. Drugi uvjet učinkovite odgovornosti je jasno i nedvosmisleno određivanje nadređenog menadžera kome se neposredno odgovora. Pozivati na odgovornost može samo neposredno nadređeni menadžer, a preko nadređenog, odgovornost se piramidalno poteže do vrha organizacije. Za razliku od ovlasti, odgovornost je višedijelna kategorija u sustavu menadžmenta. „Nužno je prihvatiti stav da odgovornost predstavlja višeslojnu kategoriju u kojoj se na konkretnoj razini mogu prepoznati sljedeći aspekti: statusna, pravna, stručna, moralna i politička odgovornost“ (Jurina, 2011) Statusna odgovornost je odgovornost neposredno nadređenom i uvrštena je u menadžersku strukturu, odnosno na radnom mjestu. Pravna odgovornost jest dokaziva odgovornost koja nastupa s povredom dodijeljenih obveza i pravila ponašanja, a ostvaruje se kroz stegovnu odgovornost. Stručna odgovornost zasniva se na odstupanjima od određenih normi i standarda u obavljanju pojedinog posla koji se skupno nazivaju pravila struke, danas prepoznatih kao SOP – standardni operativni postupci i procedure. Moralna odgovornost jest preduvjet svakoj drugoj odgovornosti i zasniva se na općeprihvaćenim, ali i posebno utvrđenim normama ponašanja putem kodeksa profesije. Politička odgovornost je ekvivalent već opisane društvene odgovornosti u realnom sektoru, dok se u javnom sektoru promatra kroz doprinos (izostanak doprinosa) javnim i općedruštvenim interesima u cjelini izražena kroz sintagmu „Obliti privatorum publica curate“/“Zaboravite privatne, bavite se državnim poslovima“. U policijskoj organizaciji prisutni su svi vidovi odgovornosti, a naročita se pozornost posvećuje stručnoj i moralnoj odgovornosti policijskih službenika, koje za podlogu imaju normativne akte: „Pravilnik o načinu policijskog postupanja“ i „Etički kodeks policijskih službenika“. „Pravilnik propisuje način postupanja policijskih službenika prilikom obavljanja policijskih poslova i primjene policijskih ovlasti“*. „Etički kodeks policijskih službenika predstavlja moralne i etičke standarde policije te izražava volju i želju policijskih službenika za zakonitim, profesionalnim, pravednim, pristojnim, korektnim i humanim postupanjem“*. Političku

* <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/20.18.10.2022.>

* https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_06_62_1501.html. (18.10.2022.)

odgovornost imaju ministri i državni tajnici u Ministarstvu unutarnjih poslova koji sukladno zakonu, provode definiranu politiku Vlade Republike Hrvatske na području unutarnjih poslova u javnom interesu građana.

2. ANALIZA AUTORITETA I ODGOVORNOSTI U POLICIJSKOJ ORGANIZACIJI

U skladu s visokim stupnjem formaliziranosti svih elemenata organizacijske strukture u policijskoj organizaciji, nastavno, analiziramo element koji se odnosi na organizaciju unutarnjih odnosa (upravljanja i menadžmenta), a koji oblikuje autoritet i odgovornost menadžmenta u policijskoj organizaciji, odnosno donošenje odluka. Zakonom su propisana 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“*. Identični kriteriji za klasifikaciju radnih mjesta policijskih službenika navedeni su i u podzakonskom pravnom aktu*.

U Zakonu se, dakle, kao jedan od elemenata za klasifikaciju radnih mjesta policijskih službenika naglašavaju ovlasti i odgovornosti za donošenje odluka. Opisan element primjeren je isključivo za policijske službenike koji se raspoređuju na menadžerske položaje. Razvidno je da se propisani kriteriji mogu svrstati u dvije skupine.

Prva skupina je opis posla, koji uključuje složenost, odnosno zahtjevnost posla, samostalnost u poslu te količinu autoriteta (ovlasti) i odgovornosti na radnom mjestu u smislu donošenja odluka koje određuje raspolaganje potencijalima organizacijskih subjekata. Druga skupina su uvjeti koji se moraju zadovoljiti za obavljanje posla na pojedinom radnom mjestu, a u njih uvrštavamo stečeno formalno obrazovanje i, osobitost policijske organizacije, stečeno policijsko zvanje.

* „Zakon o policiji“. Članak 43. stavak 1. <https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>. (19.10.2022.)

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (19.10.2022.)

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 konceptijski je u skladu s cikličkim pristupom funkcijama menadžmenta u bilo kojoj organizaciji i prevladava u bogatoj teoriji menadžmenta.

Policijska organizacija sa svim teritorijalnim sastavnicama ima preko dvadeset tisuća policijskih službenika te se može svrstati u velike organizacije. „Od ukupnog broja policijskih službenika/ica (20577) u sustavu Ministarstva unutarnjih poslova (policijske organizacije, nap. aut.) 4304 su rukovodeći policijski službenici ili u odnosu na broj policijskih službenika skoro 21%. Razvidno je, dakle, da je, u prosjeku svaki peti policijski službenik u statusu rukovoditelja“. (Horvat, Vencl, Pušeljić, 2020)

Broj menadžera u odnosu na broj neposrednih izvršitelja u policijskoj organizaciji je u koliziji s postulatom ekonomske organizacije s obzirom na raspon nadzora, te značajno pridonosi trošku usluga koje hrvatskim građanima pruža policija.

Preko četiri tisuće menadžera u policijskoj organizaciji na svim organizacijskim razinama, svrstano je u četiri potkategorije. „Radna mjesta unutar kategorije rukovodećih policijskih službenika klasificirana su od vrlo visoke, visoke, srednje do niže razine u četiri potkategorije uz naznaku razine potkategorije, i to: (1) glavni policijski rukovoditelj, (2) samostalni policijski rukovoditelj, (3) viši policijski rukovoditelj, (4) policijski rukovoditelj“*. Svaka potkategorija rukovodećih policijskih službenika ima određen broj razina potkategorije određenih policijskim zvanjima, tako da je ukupno jedanaest potkategorija.

* „Zakon o policiji“. Članak 43. stavak 2. <https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>. (19.10.2022.)

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (19.10.2022.)

Tablica 1. Standardna mjerila za klasifikaciju rukovodećih policijskih službenika.

| KRITERIJ/ KATEGORIJA | Glavni policijski rukovoditelj | Samostalni policijski rukovoditelj | Viši policijski rukovoditelj | Policijski rukovoditelj |
|----------------------------|---|--|--|--|
| Stupanj složenosti poslova | Doprinos razvoju novih koncepata, rješavanje strateških zadaća te planiranje, organiziranje, vođenje i nadziranje radnih procesa. | Sudjelovanje u stvaranju novih koncepata i rješavanju strateški značajnih zadaća iz okvira policijskih poslova i poslova usko povezanih s policijskim poslovima. | Uključuje pružanje potpore nadređenim rukovoditeljima u osiguravanju pravilne primjene mjera i smjernica u rješavanju strateški važnih zadaća. | Uključuje potporu policijskim službenicima u rješavanju složenih zadaća te učestalost stručnih komunikacija koji uključuje kontakte unutar i izvan policije. |
| Obrazovanje | Završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili VSS. | Završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili VSS. | Završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili VSS ili završen preddiplomski sveučilišni studij ili stručni studij u trajanju od najmanje tri godine ili VŠS. | Završen preddiplomski sveučilišni studij ili stručni studij u trajanju od najmanje tri godine ili VŠS. |
| Policijsko zvanje | Potkateg. 1: gl. polic. savjetnik; Potkateg. 2: polici. savjetnik ili gl. polic. | Potkateg. 1: samos. polic. insp. ili glavni polic. insp.; Potkateg. 2: viši polic. insp. ili samost. | Potkateg 1: viši polic. insp. ili samost. polic. insp.; Potkateg. 2: polic. insp. ili viši polic. insp.; | Potkateg. 1: viši polic. narednik ili samos. polic. narednik Potkateg. 2: polic. narednik |

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| | savjetnik; Potkateg. 3: gl. polic. insp. ili polic. savjetnik. | polic. inspektor. | Potkateg. 3: samost. polic. narednik ili polic. insp. | ili viši polic. narednik Potkateg. 3: samos. policajac ili polic. narednik. |
| Stupanj odgovornosti i ovlast za donošenje odluka | Uključuje odgovornost za zadatke i odluke sa znatnim učinkom na policijske poslove i poslove usko povezane s policijskim poslovima. | Uključuje odgovornost za zadatke i odluke s učinkom na policijske poslove i poslove usko povezane s policijskim poslovima. | 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. | 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 poslovima. |
| Stupanj samostalnosti u radu | Vrlo visok i to u obavljanju najsloženijih stručnih poslova, ograničen samo općim smjernicama vezanim uz utvrđenu politiku Ministarstva. | Visok te ograničen samo općim smjernicama i uputama nadređenog rukovoditelja u rješavanju najsloženijih stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s | Ograničen je povremenim nadzorom pružanjem pomoći nadređenog rukovoditelja pri rješavanju složenih stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s | Ograničen je češćim nadzorom i pomoći nadređenog rukovoditelja u rješavanju stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s policijskim poslovima. |

| | | | | |
|--|--|------------------------|------------------------|--|
| | | policijskim poslovima. | policijskim poslovima. | |
|--|--|------------------------|------------------------|--|

Izvor: izradili autori na temelju „Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 7., 8., 9. i 10. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2022_01_7_67.html. (10.10.2022.)

U vezi sa sadržajem poslova na rukovodećim radnim mjestima, na pojedinoj organizacijskoj razini u poslovnim organizacijama, u teoriji menadžmenta nailazimo na gotovo istovjetne poglede različitih autora. Strateški menadžment posvećen je definiranju strateških ciljeva organizacije i strategije za ostvarenje određenih ciljeva. „Prije svih u organizaciji, vrhovni menadžment mora imati stratešku viziju za svaki posao, inicirati i provesti promjene koje će odgovoriti zahtjevima okoline“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008) Menadžment srednje razine, koji nije tako homogen kao vrhovni menadžment i menadžment na najnižoj razini, a to se odnosi i na policijsku organizaciju, kralježnica je svake organizacije. Temeljna zadaća menadžera na srednjoj razini je transformacija strateških ciljeva organizacije prema najnižoj razini menadžmenta. Nastavno, menadžment na najnižoj razini primjenjuje smjernice srednjeg menadžmenta kroz operativne procese, metode i postupke. Rukovodeća radna mjesta u sadržajnom smislu, pored općeprihvaćenih standarda u pogledu razlikovanja sadržaja menadžmenta na pojedinoj razini menadžmenta, u policijskoj organizaciji, razvidno prikazano u Tablici 1., pored kriterija obrazovanja i policijskog zvanja, normirana su putem tri kriterija. Na temelju kriterija se razlikuju menadžeri na pojedinoj razini u sadržajnom smislu, a sukladno stupnju: složenosti poslova, odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka i samostalnosti u radu. Kriterij (stupanj) 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“^{**}. Stupanj odgovornosti i ovlasti za donošenje odluka pruža se od vrhovnog menadžmenta prema nižim razinama menadžmenta, u sljedećem rasponu: odgovornost za odluke sa

* „Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika“. Članak 3. stavak 4. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_129_2580.htm. (20.10.2022.)

znatnim učinkom na djelokrug rada policije (vrhovni menadžment - glavni policijski rukovoditelj); odgovornost za odluke s učinkom na djelokrug rada, poglavito organizacijskog subjekta kojim rukovode (viši srednji menadžment - samostalni policijski rukovoditelj); odgovornost za pravilnu primjenu SOP-a, za rad ustrojstvene jedinice i odgovornost u pružanju pomoći glavnom ili višem rukovoditelju pri donošenju odluka (niži srednji menadžment - Viši policijski rukovoditelj); odgovornost za profesionalno postupanje i pružanje potpore nadređenom rukovoditelju pri rješavanju stručnih zadaća iz djelokruga policijskih poslova ili poslova usko povezanih s policijskim poslovima (najniži menadžment – policijski rukovoditelj). Detaljan opis sadržaja posla na pojedinom menadžerskom mjestu u policijskoj organizaciji nije moguć zbog toga što je konkretizacija sadržaja posla opisana podzakonskim pravnim aktom „Pravilnik o unutarnjem redu“* označenim, nažalost, stupnjem tajnosti „ograničeno“. Načelno je moguće djelomično posredno zaključivati o sadržaju posla na menadžerskim mjestima u policijskoj organizaciji uzimajući u obzir drugi podzakonski akt* kojega je donijela Vlada Republike Hrvatske. Mogućnost donošenja odluka, kao i važnost odluka koje se donose na pojedinoj razini menadžmenta, u policijskoj organizaciji definirana je načelno. S druge strane, policijski poslovi su propisani zakonom, a obavljaju ih policijski službenici primjenom policijskih ovlasti opisanih u zakonu. Primjena ovlasti kada su ispunjene zakonske pretpostavke označava se u zakonu kao primjena ovlasti „po službenoj dužnosti“. Prema tome, odluka o primjeni ovlasti znači ograničen izbor između više mogućnosti kojima se rješava određen problem poštujući načelo najblaže moguće mjere koja osigurava obavljanje posla.

3. ZAKLJUČAK

Uvažavajući ciklički pristup menadžmentu, neosporno jest da je menadžer osoba koja donosi odluke, tim prije što se kod svake uloge

* „Čelnik tijela državne uprave pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuje broj potrebnih državnih službenika i namještenika s naznakom njihovih osnovnih poslova i zadaća i stručnih uvjeta potrebnih za njihovo obavljanje, njihove ovlasti i odgovornosti“. „Zakon o sustavu državne uprave. Članak 54. stavak 3. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_66_1290.html. (20.10.2022.)

* „Uredbu o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 11. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html. (20.10.2022.)

menadžmenta suočavamo s odlučivanjem. Ovlasti (prava, autoritet) i odgovornost na menadžerskim mjestima su instrumenti koji omogućavaju pravovremeno donošenje odluka, koje utječu na aktivnosti u nadolazećem razdoblju i time pridonose učinkovitom i stvarnom postizanju ciljeva organizacije. Naime, odlučivanje je prisutno u svakoj funkciji menadžmenta ali ponajviše u procesu planiranja, odlučivanje je bit planiranja. Važnost odluka i njihov utjecaj na budućnost organizaciju u cjelini određena je opsegom ovlasti i odgovornosti smještenih na pojedinom menadžerskom mjestu. Svako odlučivanje povezano je s obavljanjem posla u najširem smislu riječi, odnosno odluke se donose da bi se riješili pojavni problemi.

Možemo utvrditi da su odlučivanje i problemi međusobno uvjetovani, odnosno postoji očita uzročnost između ta dva pojma, s tim da je problem uzrok donošenja odluke, a ne posljedica. Svi smo svjedočili da se u praksi pojavljuju situacije kada se nastoji izbjeći donošenje odluke, a razlozi mogu biti nekompetentnost, ograničeno vrijeme, nedostatak kvalitetnih informacija, a najčešće, ograničene ovlasti i strah od posljedica koje odluka donosi. Donijeti odluku znači preuzeti odgovornost za posljedice koje će odluka donijeti. Odluke se mogu donositi programirano u situacijama koje su nam od prije poznate i ponavljaju se, dok se sa neprogramiranim odlučivanjem susrećemo kada se radi o problemima koji se pojavljuju prvi puta odnosno nemamo iskustvenih rješenja. Donošenje odluka u policijskoj organizaciji je u velikoj mjeri programirano, odnosno zakonskim i podzakonskim aktima ograničeno kroz utvrđene granice te postojanje standardnih operativnih postupaka i procedura (SOP, hodogram) koje se primjenjuju ovisno o stvarnim okolnostima. Takve okolnosti u kojima se u policijskoj organizaciji donose odluke, ostavljaju jako malo prostora za kreativnost i samoinicijativu, što je u neskladu s poimanjem odlučivanja koje se definira kao izbor između više alternativa, kojom prilikom selekcijom dolazimo do optimalne alternative.

Nadalje, stroga centralizacija i naglašeni subordinacijski odnosi u policijskoj organizaciji prepreka su povećanju opsega ovlasti prema srednjim i nižim razinama menadžmenta. Stoga bi decentralizacija policijske organizacijske strukture s više „autonomije“ teritorijalnih organizacijskih subjekata, omogućila prostor za ravnomjernu raspodjelu ovlasti i odgovornosti između razina menadžmenta u policijskoj organizaciji, poglavito dodjeljivanje većih ovlasti i odgovornosti na položaju srednjeg menadžmenta. Disperzijom ovlasti i odgovornosti prema nižim razinama stvaraju se pretpostavke da se odlučivanje alocira na mjestima gdje se problemi pojavljuju.

LITERATURA

1. Horvat, A., Vencl, K., Pušeljić M., 2020. Cjeloživotno obrazovanje kao aktivnost menadžmenta ljudskih potencijala u hrvatskoj policiji. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak. Časopis za društvene i tehničke studije. Godina VI, br. 1, juli/srpanj 2020. godine, strana 276-290.
2. Jurina, M., 2011. Organizacija i menadžment. Zaprješić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti Baltazar Adam Krčelić.
3. Kalem, D., 2014. Međusobni odnosi i poslovno ponašanje policijskih službenika. Zagreb: Policija i sigurnost, godina 23., broj 2., str. 156-18
4. Sikavica, P., Bahtijarević-Šiber, F., Pološki Vokić, N., 2008. Temelji menadžmenta. Zagreb: Školska knjiga.
5. Sikavica, P., 2011. Organizacija. Zagreb: Školska knjiga.
6. Vencl, K., Jamnić, S., Pušeljić, M., 2021. Razine menadžmenta u policijskoj organizaciji. Zaštita i sigurnost, Asocijacija za upravljanje rizicima AZUR, u Bosni i Hercegovini. Godina 1., broj 1., strana 35-52.
7. Weihrich, H., Koontz, H. (1998) Menadžment. Zagreb: „MATE“ d.o.o.