

LE POUVOIR HIÉRARCHIQUE U REPUBLICI FRANCUSKOJ
LE POUVOIR HIÉRARCHIQUE IN THE REPUBLIC OF FRANCE

Sažetak

Pojam „*le pouvoir hiérarchique*“ u Republici Francuskoj je pojava koju izučavaju nauka o upravi i upravno pravo. Može se prevesti u dvostrukom smislu zavisno od konteksta u kojem se koristi: kao hijerarhijska vlast ili kao ovlaštenje. Na osnovu njega u francuskoj nauci o upravi suprotstavljaju se centralizirani i decentralizirani državni organi i uprava. Veoma je bitan princip na kojem se temelji organizaciono upravno pravo u ovoj zemlji, te u drugim zemljama koje su preuzele u svoj pravni poredak i pravnu nauku ideju upravnog prava kao neizostavnog elementa pravne države sa demokratskom tradicijom pisane ustavnosti. U upravnom pravu hijerarhijska vlast se analizira, također, u kontekstu decentralizacije, ali i dekoncentracije kao temeljnih principa organizacije državne uprave u Francuskoj. Osim toga, u ovoj državi hijerarhija se izučava i u kontekstu službeničkih odnosa u državnoj upravi.

Ključne riječi: politička, pravna i društvena hijerarhija, osobine hijerarhije, iskrivljavanje hijerarhije

Summary

The term *le pouvoir hiérarchique* in the Republic of France denotes a phenomenon that is being studied by the governing science and administrative law. Its translation is ambiguous, depending on the context in which it is used: either as the hierarchical authorities or the authorization. Within the French governing science, the centralized and decentralized state organs and administration are opposed to each other using this phenomenon as the basis. The principal on which the organizational administrative law in this state is founded plays a key role, and in other countries that have adopted their legal

order and legal science of the administrative law as the obligatory element of legal state with democratic tradition of written constitutionality. The hierarchical power, in the administrative law, is also subjected to the analysis from the decentralized, and even from dispersed point of view, as the fundamental organizational principles of the state governing within the French republic. In addition to this, this state's hierarchy is also studied in the context of the officials' relation in the state administration.

Key words: *political, legal and social hierarchy, features of the hierarchy, twisting of the hierarchy*

I

Birokratija je organizirana na poseban način u obliku *svrstavanja u hijerarhiju*. Ovo svrstavanje čine dvije nerazdvojne osobine: jedna je funkcionalna, a druga personalna. To znači da upravne uloge imaju piramidalnu formu, odnosno one se vrše na neprekinutom nivou, tj. nadređeni i podređeni jedni drugim. Podrazumijeva obavezu svakog službenika da se potčini onom koji se nalazi iznad njega u toj organizaciji. Hijerarhija se, dakle, ne sastoji samo od velikog broja uloga, nego određuje odnose među pojedincima. Funkcioneri se ne organizuju isključivo prema *hijerarhiji* definirane i plaćene *službe* u skladu sa njihovim rangom u hijerarhiji, nego je za njih bitna i *stroga disciplina* nasuprot njihovim nadređenim funkcionerima. *Hijerarhijska organizacija* počiva na principu *hijerarhijske vlasti*, koja je njen uvjet i garancija.

II

Hijerarhijska organizacija

Hijerarhijom se stvara poredak među sastavnim dijelovima organizacije što znači da članovi imaju određen „nivo“ u organizacijskoj strukturi. Postoji dodatna dimenzija u organizaciji: nije u pitanju samo koordinacija svih učesnika, nego također i „da ih se spoji i rasporedi“ tako da se postigne maksimalna efikasnost (C. Ménard). Hijerarhijska organizacija ne znači donošenje svih odluka na vrhu. Postojanje više nivoa podrazumijeva da vrh ne vrši sve i da su potrebne *različite* uloge, čiji broj određuje složenost povećanog aparata. Ovom kohezijom otklanja se cijepanje cjeline. Hijerarhija, dakle, obuhvata procese neodvojive od *diferencijacije/ integracije*.

Ti organizacijski zadaci su slojeviti, odnosno podijeljeni su na različite nivoe. Jasno je da ti nivoi mogu preuzimati inicijative, imaju dio slobodnog izbora, mogu donositi odluke pod uvjetima propisanim pravom na osnovu pravila o prenesenim nadležnostima. Vrhovni organ hijerarhije mora uvažavati ova pravila uz suzdržavanje da čini bilo šta u nadležnosti podređenih organa. Međutim, to područje inicijative je promjenljivo. Ono se postepeno povećava i dostiže najviše nivoe, s tim da nikad nije potpuno i, suprotno tome, postepeno se smanjuje idući prema nižim nivoima, a da nikad ne nestane.

Među zadacima postoji odnos *podređenosti* jednih prema drugim. Na nekom nivou se vrši nadležnost u skladu sa okvirom kojeg su odredili viši nivoi vlasti. Niži nivoi moraju proslijediti informacije višim nivoima kako bi prvi bili u mogućnosti da se orijentiraju na upoznavanje stvari. Ipak, oni su dužni držati se planova koje su izradili viši nivoi vlasti.

Dakle, birokratska uprava je *monolitna*: podstrek potiče od vrha, zatim postepeno pada prema različitim nivoima hijerarhije. Obim komunikacije i vertikalna struktura se shvataju kao osiguranje neprekidnog povratka od dna prema vrhu kroz *prosljeđivanje informacije* i od vrha prema dnu *širenjem vlasti*. Izloženi način organizacije utemeljen je na tehničkim razmatranjima važećim za sve organizacije, što je objašnjenje za primjenu birokratskog modela u svakom socijalnom polju. Za upravu dodatna opravdanja proizlaze iz posebnosti njenog položaja.

Tehnički zahtjevi

Hijerarhijska organizacija podrazumijeva *jedinstvo naređivanja*: kolika god je njihova granica nadležnosti, niži nivoi vlasti moraju *primijeniti usmjerenja* utvrđena na vrhu. Postoji više argumenata za opravdanje ovog jedinstva naređivanja.

Prvo, jedinstvo pruža mogućnost izjednačavanja efekata podjele rada i specijalizacije zadataka koji predstavljaju stalnu prijetnju *povezanosti* akcije: hijerarhija se u tom pogledu smatra sredstvom koordinacije, odozgo, aktivnosti različitih dijelova uprave – „ona je utoliko potrebija što se uprava više razvija, grana, mijenja-što unutar nje povećava centrifugalne tendencije.“ Vivien je istakao da se zahvaljujući hijerarhiji „kretanje malo po malo transformira, kroz neprekinut lanac postupnih službenika, sve do najudaljenijeg vrha teritorije“.

Hijerarhija je istovremeno uvjet *efikasne uprave*: M. Weber je dugo istrajavao na „birokratsko-monokratskom“ svojstvu uprave, koja u jasnoći, brzini, strogosti prevazilazi zastarjele forme kolegijalne uprave, kao što je u Pruskoj bio poznat „kameralistički“ okvir sistema, dok kolegijalni rad karakteriziraju trvenja, zastoji, kompromisi između suprotnih mišljenja, hijerarhijska organizacija sprečava konflikte, te omogućava brze i jednoznačne odluke.

Na kraju, koncentracija vlasti na vrhu se shvata kao poboljšanje *kvaliteta* odluka. Imajući brojne informacije kao što su distanca i širina pogleda, vrhovna vlast u hijerarhiji je u mogućnosti donositi bolje promišljene odluke. Dobro je, i po Tayloru i Fayonu, potpuno odvojiti zadatke koncepcije i izvršavanja, ukoliko se ostavi slobodan prostor za inicijativu nižim nivoima vlasti, što po Weberu, potiče neizvjesnost i samovolju: „pravična uprava mora biti *predvidiva i proračunljiva*“. Taj cilj ostvaruje se na osnovu jedinstva naređivanja.

Statusni imperativ

Navedena opća razmatranja su dvostruke političko-pravne prirode što je svojstveno javnoj upravi. Ona nije organizacija drugačija od drugih. Razlikuje se od drugih organizacija po tome što je pravilo dobrog upravljanja imperativ za upravu. Princip hijerarhije je posljedica trostruke subordinacije: pravne, političke i socijalne, koji ga i uređuju.

Pravna subordinacija

Sistem „pravne države“ odlikuje se hijerarhijom normi i podređivanjem uprave „zakonu“. No, hijerarhija pravnih normi je kvalitetnija ukoliko među donosiocima tih normi postoji odnos hijerarhijske zavisnosti. Hijerarhijska kontrola podvostručuje¹ sudsku kontrolu, čak je se i izbjegava, čime je zagarantovana zakonitost upravne aktivnosti. Postoje dva sredstva za ostvarenje poštovanja pravne norme: bilo da se radi o sukcesivnoj sudskoj kontroli, u kojoj se poništavaju neispravne odluke, bilo da je u pitanju

¹ Ovo pojačanje francuska nauka upravnog prava objašnjava ovako: „Kontrola koja je nad upravom osigurana sudskim presudama o tužbama podnesnim pred upravno sudstvo se podvostručuje kontrolom koja se ne služi sudskom procedurom i koja se može vršiti čak i u odsustvu žalbe ili prigovora“. *Traité de science administrative*, Mouton & Co, and École Pratique des Hautes Études, 1966, str. 441.

hijerarhijska kontrola, koja se vrši prema vrhu, čija svrha je sprečavanje donošenja neispravnih odluka, s jedne strane, a, s druge strane, da ih povuče povodom zahtjeva stranke. Prema uvjetima njenog vršenja, druga vrsta kontrole je neuporedivo efikasnija. Birokratska hijerarhija je veća garancija za poštovanje normativne hijerarhije: potčinjavajući se svom nadređenom, službenik se ponaša prema ograničenjima pravnog poretka, primjenjuje princip zakonitosti i poštuje zahtjeve pravne države. Birokratski poredak je samo ogledalo pravnog poretka.

Politička subordinacija

Princip demokratije stavlja službenike pod vlast uprave, dok naredbe izdaju samo imaoći legitimne vlasti. Princip hijerarhije je osiguranje te *suprematije*, jer to omogućava upravi potpunu vlast na tržištu usluga i garantira podređenost službenika. To je i osnova da se upravni službenici pozovu na političku odgovornost.

Društvena subordinacija

Dogma općeg interesa podrazumijeva da državni službenici rade u službi cilja koji ih nadvisuje, odnosno da rade samo za stvari od kolektivnog interesa. Princip hijerarhije pruža garancije za ovu podređenost: istinski *suštinski dio državne institucije* je osnova nužne kohezije i discipline u njenom funkcioniranju. Transformacija uprave u poslušnu i dotjeranu upravu podvrgava službenike zahtjevima njihovog rada uz zabranu ispoljavanja vlastitih interesa. Stoga nije ništa čudno da se u svim državama njen značaj pokazuje na aparatu prisile kao osnove trajnog jezgra države.

Opisana piramidalna organizacija temelji se na principu podređenosti nadređenom u hijerarhiji.

Hijerarhijska vlast

Hijerarhija ne obuhvata samo piramidalnu zgradu službi i zadataka, nego i određenu vrstu *odnosa vlasti*. Kao osnova ove organizacije sa jedne strane, šef u hijerarhiji ima trostruka ovlaštenja: da naređuje podređenim (ovlaštenje davanja uputstava), da kontroliše njihove akte u pogledu njihove saglasnosti i izriče sankcije ako postoji nesaglasnosti, dok su, sa druge strane, podređe-

ni obavezani na poslušnost, odnosno obavezni da bez istraživanja vrijednosti ili osnovanosti važećeg poretka učine „maksimom njihovog ponašanja“ (M. Weber)².

Ukoliko hijerarhijska vlast podrazumijeva aktivnost na aktivnost (izuzimajući „aktivnosti prema ljudima“), francuski autori upravnog prava zagaravaju veoma uzak pojam. Zalažu se da prvi izraz budu samo akti koji ne bi bili pravni izvori, odnosno ne bi sadržavali pravne norme za kolektivitet, nego bi se radilo samo o zajedničkoj proceduri izražavanja volje nadređenog prema podređenom. To su akti u pisanoj formi, koji se mogu izraziti i saopćiti i usmenim putem. Zovu se „cirkulari“, „instrukcije“, „službene naredbe (ili zabilješke)“. Ovim aktima, nadređeni jednom ili više podređenih daju smjernice o upravljanju koje oni moraju ili mogu provesti. To su odluke ili mjere koje se moraju ili mogu donijeti ili poduzeti u nekoj apstraktnoj situaciji. U pitanju su opće odredbe. Ali, ipak aktom se upravlja i u datoj situaciji, npr. u odlukama koje donosi niži adresat u konkretnom slučaju, često u vezi sa određenom individuum. „Instrukcije“, „cirkulare“ itd. tumače njihovi adresati kao čisto unutrašnje akte u okviru odnosnog organa. To su službenici kojima se ovim aktima obraća osobno s ciljem da se odredi njegovo posebno upravljanje³.

Nauka upravnog prava tumači i cirkulare kao nepravne akte koje donose organi uprave. Cirkulari su u materijalnom smislu instrukcije, preporuke, tumačenja koje daje šef službe i osobito ministar (koji je i najčešći donosilac: deset hiljada godišnje), osoblju čijim aktivnostima upravlja.

Najčešće su u vezi sa primjenom zakona ili podzakonskog akta kojima se daje komentar ili tumačenje odredaba. Njima se upućuje na način procesuiranja, mjere opreza koje se moraju poduzeti, rok koji se mora ispoštovati⁴.

Ovi cirkulari (jednako u formi „instrukcija“ ili „službenih zabilješki“) su veoma važni u praksi. U suštini, neki funkcioner očekuje da dobije prikladan cirkular da bi mogao primijeniti važeći zakon ili podzakonski akt.

Mnogo preciznije ovi akti se nazivaju „cirkulari za tumačenje“.

² Chevallier, Jacques: *Science administrative*, Presses Universitaires de France, 3. produbljeno izdanje, 2002, str. 324–328.

³ J. M. Auby i drugi, *op. cit.* str. 286.

⁴ v., *par exemple. la circulaire du 24 avril 1981, relative à certains aspects de l'instruction des demandes de permis de construire; D 1981, p. 271*).; navedeno u: Chapus, René: *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15. izdanje, 2001, str. 513.

To su pravi cirkulari. Po svom tumačućem karakteru razlikuju se od onih cirkulara koji po svojoj formi, nazivu, vanjskim obilježjima, djelimičnoj ili potpunoj sadržini autentičnih normi odgovaraju podzakonskim normama. Te norme daju ovim cirkularima prirodu odlučujućih akata i koji se uobičajeno donose pod nazivom podzakonskog akta i formi rješenja. Označavaju se kao „cirkulari sa podzakonskim karakterom“ i imaju pravnu prirodu svih podzakonskih akata⁵.

Ovlaštenje davanja instrukcija sastoji se u donošenju službenih naredbi i cirkulara. Njima se određuje kako se trebaju ponašati njihovi adresati u nekoj određenoj stvari. Podređeni mora uskladiti svoje ponašanje sa upućenim instrukcijama, pod prijetnjom disciplinskog progona (ako to nadređeni smatra prikladnim) ako nije izvršio naredene obaveze. Ni neposlušni gradonačelnici, kada im se daju instrukcije u njihovom statusu državne vlasti, nisu isključeni od takvih kazni⁶.

Nauka o upravi dodaje i ovlaštenje promjene odluke podređenog, tj. da je zamijeni drugom odlukom. Drugim riječima, da se njom zamijeni, odnosno da vrši nadležnost kojim je podređeni niži u prvom stepenu⁷.

Vršenjem ovlaštenja promjene odluke nadređeni mijenja odluku podređenog svojom odlukom koja se više ili manje razlikuje od prethodne. Promjena nema retroaktivno dejstvo, odluka nadređenog mijenja nižu odluku samo za budućnost.

Shodno svom podređenom položaju, adresat instrukcije ili čija je odluka poništena ili promijenjena nije ovlašten obraćati se upravnom sudiji zbog mjera koje je poduzeo nadređeni u obavljanju svoje hijerarhijske vlasti⁸.

U vezi sa prvim, smatra se da je to malo opravdano i da treba mnogo šire postaviti pojam hijerarhijske vlasti koji će obuhvatiti ne samo „voljne akte“, „cirkulare“, „instrukcije“ itd., nego i one „službene akte“ kojima organi propisuju pravne norme obavezne za drugog ili druge organe. To je suština hijerarhijskih odnosa, „hijerarhijske nadređenosti i podređenosti“. Njeno logično i prirodno obilježje je saradnja u hijerarhijskim ovlaštenjima. Voljni akti ili službeni akti razlikuju se samo u formi: oni su samo dva jednostavna načina vršenja supstancijalno identičnih ovlaštenja.

⁵ René Chapus, *ibid.*, str. 513.

⁶ René Chapus, *ibid.*, str. 395.

⁷ J. M. Auby i drugi, *op .cit.*, str. 286.

⁸ René Chapus, *op .cit.* str. 396.

Grupi francuskih autora se čini opravdanom sljedeća definicija hijerarhijske vlasti: „To je *ovlaštenje* koje vrši jedan organ da nametne drugom ili drugima svoju volju (kao što se često izražava), odnosno ovlaštenje da formulira odluku ili norme koje ovaj drugi mora poštovati, ili još-u manje tehničkim pojmovima, jednostavnije-ovlaštenje da odredi ili uredi njihovo ponašanje.“

Ova posljednja formulacija je preširoka. Ubraja akte koji su neobičan izraz za vršenje hijerarhijske vlasti različitim naredbama i nalogima (*les „ordres“*, „*commandements*“, „*injonctions*“, „*prescriptions*“) ili obavezna pravila svim ovim aktima je određen ili se podrazumijeva obavezan način ponašanja adresata ili adresâta ili da se odredi neka odluka. Ali njom su obuhvaćeni i drugi tipični sadržaji normativnih akata. Sa stanovišta adresata radi se o jednostavnim „ovlaštenjima“ odnosno odlukama kojima je njihov donosilac odredio adresaru šta smije, a šta ne smije činiti, tj. ponašanje koje je prihvatljivo ili neprihvatljivo (ova ovlaštenja su uvijek *ograničena*, jer ona predviđaju i dopuštaju samo činjenje, nečinjenje ili suzdržavanje. Ova ovlaštenja moraju biti *izvjesna*).

Slijedi da su lokalni organi uprave hijerarhijski podređeni centralnim organima uprave odnosno njihovoj hijerarhijskoj vlasti. Pri svakoj odluci oni moraju izvršavati ili ne kršiti norme viših organa. Prema tome, oni imaju takav pravni položaj da objave dekretom upravne propise ili da ministri donesu rješenja, ministarska ili međuministarska (prema slučaju), jer svi dekreti i rješenja imaju osobine upravnog akta. Ovi elementi su posebno važni zato što je Ustav iz 1958. godine uveo kategoriju „propisa autonomne“ ili „izvorne države“, odnosno države koja nije vezana za raniju zakonsku odredbu radi njenog upotpunjenja ili da dozvoli primjenu: tada je vlada ovlaštena nametnuti volju slobodnu od svih granica zakona, osim ranijih prethodnih određivanja poput onih u ustavnim odredbama o individualnim pravima i slobodama. To je u suštini kvazisuverena volja. Dakle, u Ustavu iz 1958. godine postoje odredbe o hijerarhijskoj subordinaciji, tj. potencijalnoj zavisnosti lokalnih organa uprave u odnosu na centralne organe uprave.

Ova zavisnost se izražava u efektivnom vršenju normativne funkcije države na datom objektu i ona je veća što su nametnuta pravila strožija. Odbijanje van hijerarhijske vlasti elementa koji na najvišoj tački služi definiranju odnosa između dvije grupe organa, njihove odnosne situacije može samo vratiti pogrešnom stavu u kojoj mjeri su lokalni organi uprave potčinjeni pravnoj volji centralnih organa.

Kada se hijerarhijska vlast vrši u „neslužbenim aktima“ na osnovu zakona i podzakonskih akata, ona se može urediti različitim modalitetima koji je čine manje ili više snažnom. Stepen tog intenziteta dostiže maksimum kada vrhovna vlast sadrži sljedeća ovlaštenja:

- *a priori* – propisivanje podređenom organu uprave ponašanja koje mora provesti ili pak ponašanje koje će morati izvršiti tako, radi se o drugoj „vlasti“. Norme ili odluke koje će nadređena vlast morati ili moći postaviti se često nazivaju „ovlaštenje za davanje smjernica“. Vršenje ovih ovlaštenja, čak i propisivanje, ne oduzima nužno svu slobodu odlučivanja za podređene organe. Moguće je da se instrukcijama imperativno ne uređuje ponašanje na sasvim apsolutno rigorozan i „usko vezujući“ način koji ostavlja prostor za „pasivno izvršavanje“;

- ako i kada je podređeni organ odlučio i prihvatio izvjesno ponašanje, bilo protivno ranijem instrukcijama nadređenog organa, bilo da njih uopće nema: da on sam učini *a posteriori* sve što smatra dobrim i bi bio želio ili bi sada želio koje je učinio niži službenik. Dakle, da se zamijeni donesena odluka nekom drugom odlukom kojoj se daje prvenstvo. Često se spominje „ovlaštenje za preinačenje“ (više uključuje najmanje; moguće je da viša vlast samo poništava donesene odluke bez donošenja novih, ako ona procjenjuje da je najbolja odluka da ništa ne odluči; ona čini da prevlada njena „negativna volja“ nad „pozitivnom voljom“ niže vlasti). Tada viša vlast može sama donijeti odluku koju želi, čim niža vlast nije donijela odluku, pošto je izabrala da se uzdrži ili ako nije postupala. Ta mogućnost se često zove „ovlaštenje za zamjenu akcije“. Ovdje „pozitivna volja“ više vlasti prevladava nad „negativnom voljom“ niže vlasti⁹.

Dakle, može se reći – u vezi sa trenutkom postojanja ili nepostojanja podređene vlasti – da se integralna hijerarhijska vlast može vršiti *a priori*, *a posteriori* ili, pak, upravljanjem ili ispravljanjem.

Hijerarhijska vlast bi oslabila i izgubila svoju prirodu i snagu ako bi se sastojala bilo u „ovlaštenju upravljanja“ bilo u „ovlaštenju ispravljanja“.

Ovlaštenje upravljanja je takvo po sebi da se može postići. Time se vlast lišava sankcije i nespornosti, jer je ona direktna.

⁹ *On négligera le pouvoir de suspension mineur, s'il est isolé et s'il mérite vraiment son nom, c'est-à-dire s'il n'aboutit qu'à une mesure temporaire de suspension...de l'application ou exécution de décisions*; navedeno u: Auby, J. M. i dr.: *Traité de science administrative*, Mouton & Co, and École Pratique des Hautes Études, 1966, str. 288.

Ovlaštenje ispravljanja bi u cjelini bilo manje loše, čak i ako ne postoji pravi razlog da ga se utvrdi: „ovlaštenje za ispravku“ na osnovu glavnog ili autonomnog principa bio bi dovoljan osnov za hijerarhijsku nadređenost. Namevanje svoje volje, kojoj se smisao može ponovo dati ako se kaže „njena osobna volja“, podrazumijeva da donesene odluke nadređene vlasti mogu biti pravno slobodne odluke i to ne samo pravno nametnutih odluka kroz zadatak da se obezbijedi poštovanje ili da se poštuju obavezna pravila, kao što su ona u zakonu ili podzakonskim aktima.

Zar time ne postaje jasno da vlast nazvana „nadređena“ ima ovlaštenje djelovati protiv akta ili propuštanja (nečinjenja) lokalne vlasti kao podređene u svrhu zakonitosti, tj. zbog nezakonitih odluka ili ovog nečinjenja, da je to volja zakonodavca da istakne i nametne svoje osobine? Dakle, nije viša vlast hijerarhijski nadređena lokalnoj vlasti, nego je to samo zakonodavac. Istinska funkcija centralne vlasti je *kontrola* usklađenosti odluka lokalnih vlasti sa odredbama iz zakona i drugih pravnih akata koje se ovim odlukama moraju ispoštovati. Suprotno ocjenama koje se tako često koriste pod uticajem geografskog predstavnništva koji utiče na pravnu analizu, ona nije „superiorna vlast“, nego potpuno različita vlast kontrole (pod kojim se misli na upravnog sudiju, u mjeri u kojoj sankcionira stvarnu nezakonitost, odnosno povrede zakonskih odredaba, da je on „nadređena vlast“ u odnosu na organe uprave nadležne da kontroliraju akt).

Na kraju tradicionalne analize, hijerarhijska vlast bi imala dva aspekta: poslije hijerarhijske vlasti u vezi sa aktima, još bolje bi bilo reći: aktivnosti, koja je mnogo srodnija riječ za upravljanje ili ponašanje i kojom se mogu obuhvatiti nečinjenje ili suzdržavanje, postojala bi takva vlast i u odnosu na osobe. Kako to definirati? U francuskoj nauci o upravi data je sljedeća definicija: „To je ovlaštenje za promjenu funkcionalne situacije drugog organa barem djelimično slobodnom odlukom“.

Razmatrajući ovaj pojam za uspostavljanje pojma hijerarhijske vlasti u vezi sa osobama treba istaći:

- ovlaštenje imenovanja u novu službu ili radno mjesto. Nebitno je da li se radi o nadređenom novom radnom mjestu, što se naziva „unapređenje“ ili istom radnom mjestu. Ako je u pitanju podređeno radno mjesto, govori se o „premještanju“ ili „nazadovanju“;

- ovlaštenje oduzimanja službe, bilo trajno, što se naziva „službeno penzioniranje“, „opozivanje“, bilo privremeno kao „odsustvo iz službe“, „stavljanje na raspolaganje“, „suspenzija“.

Autor J. M. Auby i drugi smatraju da nema razloga da se prema ovoj definiciji određuje razlika između odluka donijetih samo iz administrativnih razloga „u interesu službe“ u užem smislu i onih u disciplinskim stvarima.

Suprotno tome, povodom „ovlaštenja na akte“ treba napomenuti da mogućnost formuliranja odluka ne daje njenom subjektu istinsku osobnu vlast, da se radi o aktima donesenim slobodnom osobnom voljom. Ti akti nisu takvi ako su pravom nametnuti ili propisani, koji reguliraju djelatnost kada se steknu precizno određeni uvjeti. Tako je, npr., kada ministar opoziva izabranu lokalnu vlast, gradonačelnika, općinskog vijećnika itd. zato što nije ispoštovao obaveze iz svoje funkcije na osnovu zakona koji određuje sankciju. U tom slučaju može se govoriti o vršenju hijerarhijske vlasti ako se želi i dalje držati forme ili spoljašnjosti. Stvari su suštinski potpuno različite. Ministar nema istinsku vlast zato što njegove aktivnosti nisu slobodne. On je organ stvoren voljom zakonodavca odnosno „ruka zakonodavca“. Ili iz suprotnog ugla, što potvrđuje prethodnu analizu, organ povodom koga se odlučuje nije potčinjen volji donosioca odluke, jer je mora donijeti prema pravu. Od nje ne zavisi niti se njoj podvrgava dejstvo, nego se kroz nju potčinjava zakonodavnom pravilu odnosno volji zakonodavca.

Posjedovanje hijerarhijske vlasti „po osobnom predmetu“, kao što je objašnjeno, veoma je važno sredstvo ili oruđe titulara za prevladavanje njegove volje u aktivnostima. Ali to je dovoljna oznaka da ovo ovlaštenje nije isto što i hijerarhijska vlast „na aktima“, što je prvi element. Drugi samo garantira njegovu efikasnost ili je možda samo privid zbog svog odsustva ili skraćivanja.

Ako je ovlaštenje na aktima potpuno, ovlaštenje višeg službenika kao njihovog imaoca na osobama ga jača, ali nije potpuno potrebno za prevladavanje njegove volje¹⁰.

Francuska teorija upravnog prava je izučavala osobine hijerarhijske vlasti. Prema njenoj širini i snazi ima ih tri:

a) hijerarhijska vlast *ostvaruje puno pravo* putem više vlasti. Sadrži ovo ovlaštenje koje joj pripada kao nadređenoj u hijerarhiji. Zato nije potreban poseban tekst.

¹⁰ J. M. Auby i drugi, *ibid.*, str. 287–290.

Utvrđen starom sudskom praksom¹¹ i za stalno formulirano je definitivno da iz „općih principa javnog prava“ proizlazi za višu vlast puno pravo na hijerarhijska ovlaštenja¹²;

b) viša vlast ovlaštena je vršiti svoja hijerarhijska ovlaštenja „bez određenog razloga“, na osnovu zakona ili kada je to prikladno (oportuno), kada se radi o ovlaštenju davanja instrukcija, promjene ili poništenja odluke;

c) na kraju, hijerarhijska ovlaštenja može spontano vršiti viša vlast, kao i povodom zahtjeva koji potiče od svakog zainteresiranog. Drugim riječima, u skladu sa podnošenjem žalbe u upravnom postupku koji podređenu vlast oslobađa od obaveze da odluči¹³.

U francuskoj teoriji o javnoj upravi hijerarhija se razmatra kroz pojmove hijerarhijske vlasti u okviru centralizacije i decentralizacije.

U centralnom sistemu administrativni život postoji samo u centralnim organima. Samo ove vlasti su ovlaštene odlučivati na cijeloj teritoriji. Te odluke pripadaju državi kao jednoj priznatoj pravnoj osobi. U takvom sistemu centralne vlasti su u stanju da prilagode svoje aktivnosti pojedinom dijelu teritorije (ako, npr., postoji poplava u regionu kojeg država proglašava oštećenim područjem). Ipak, takvi slučajevi su rijetki. Centralizacija dopušta postojanje službenika u različitim područjima teritorije. Ovaj lokalni raspored učinjen radi olakšanja kontakata uprave i stranaka ne ublažava strogost centralizacije. Ti službenici su potčinjeni *hijerarhijskoj vlasti* centralnih organa koji im daju instrukcije. Oni nemaju svoju vlast. Te decentralizirane vlasti primaju dosje koje dostavljaju centralnim vlastima na odlučivanje. Takav sistem je besmislen i nepraktičan. To pretrpava centralnu upravu sekundarnim poslovima. Primjera radi, o sječi drveta na nacionalnom putu u Toulouseu odlučuje se u Parizu, što sprečava ministra da stvarno kontrolira svoje odluke. Pravo ostvaruje jedinstvo.

Centralizaciji se često pridružuje *dekoncentracija* koja ostavlja lokalnim službenicima u državi da odlučuju o više ili manje širokim materijama.

¹¹ v., *par exemple, relativement aux ministres, CE 1^{er} mai 1874, Lezeret de la Maurinerie, p. 409*; navedeno u: René, Chapus: op. cit., str. 396.

¹² V. *CE Sect. 30 juin 1950, Quéralt, p. 413, D 1951, p. 593, note F. Marion, Dr. soc. 1951, p. 246, concl. J. Delvolvé, JCP 1950, n° 5909, note B.H., S 1951.3.85, note J.-M. Auby. ; V. aussi CE Sect. 30 mai 1975, Ministre du travail, p. 329; 5 février 1982, Cahen, p. 60. CE 18 mars 1998, Comité d'entreprise de la soc. de bourse A. Ferri, p. 94.*; navedeno u : René, Chapus: op. cit., str. 396.

¹³ René, Chapus: op. cit. str. 396.

Sistem ostaje centraliziran jer odlučuju službenici koje je imenovala država i nad kojim ona ima hijerarhijsku vlast. To omogućava racionalniji sistem odlučivanja. Državni službenici imenovani u svoje službe odlučuju prema lokalnim potrebama¹⁴.

Nivo formalizacije

Za M. Webera hijerarhijski odnos je polazeći od „upravno-racionalnog karaktera“ birokratska dominacija. U tome se isključuju sve veze osobne vjernosti ili zavisnosti. Temelje se na apstraktnim ili objektivnim pravilima koja detaljno propisuju funkcije i ponašanje službenika na svim nivoima i vode teoretski kompletnoj *depersonalizaciji* odnosa u kojima konkretne individue ne stoje nasuprot, nego su to „funkcije i uloge“ (Merton). Hijerarhijski odnos je kao rastopljena cjelina u pravnom obrascu. Naređujući nadređeni službenik obavlja samo svoju „nadležnost“ propisanu u odredbama. Izvršavajući podređeni službenik samo usklađuje svoje ponašanje sa odredbama koje propisuju poslušnost – „i jedni i drugi su potpuno potčinjeni svojoj funkciji i pokoravaju se bezličnim pravilima“.

Ova *formalizacija* je zaštita potčinjenih samovolji u hijerarhiji. Ne samo da se moraju potčiniti obavezama propisanim u odredbama, nego nadređeni službenik ne može sebi prisvajati pravo na priznate nadležnosti, niti se može učiniti zamjena za one nadležnosti koje nisu izričito propisane. Također, prisutan je stalan pritisak na bazu radi njenog jačanja. *Formalizacija* bi bila jednak faktor efikasnosti i smanjivanja sukoba u odnosima među vlastima i napetosti koje iz toga proizlaze, osiguravajući stabilnost, predvidivost, regularnost ponašanja jednih i drugih. Ovo nije objašnjenje konkretnijih uvjeta za vršenje hijerarhijske vlasti.

Ponajprije formalizacija hijerarhijskih odnosa veoma varira u realnosti. Slaba je u zemljama u razvoju, uzimanjem u obzir određenih karakteristika pravnog sistema i u socijalističkim zemljama zbog značaja demokratskog centralizma. Relativna je, također, u državama čije pisano pravo ima ograničen značaj (Velika Britanija). Forma nikada nije u svakom slučaju takva da povezuje nadležnosti nadređenog. Odredbe ga uvijek ovlašćuju na više ili manje široku diskrecionu ocjenu, instrukcije i cirkulare koje smatra mjerodavnim za podređene, često svakako više od samog zakona: *poštovanje principa zakoni-*

¹⁴ Debbasch, Charles – F. Colin: *Administration publique*, izdavač Economica, 6. izdanje, 2005, str. 230.

tosti ima tendenciju miješanja sa izvršavanjem instrukcija nadređenog. Drugim riječima, bez obzira na sve garancije priznate statutom, nadređeni službenik i dalje utiče negativno u formi sankcija ili pozitivno u obliku promocije na karijeru službenika. Ovaj uticaj, učinjen u slobodnom prostoru, održava poštovanje i poslušnost. Sve što se dobro ili loše desi u karijeri dešava se zahvaljujući nadređenom službeniku i neizbježno je da mu se to ne svidi. Otada depersonalizacija je veoma faktično pitanje: *hijerarhijska vlast ne dopušta prikrivanje u tekstualnim ograničenjima*; niži službenik je u odnosu opće i multidimenzionalne zavisnosti prema višem službeniku koji se često izražava u čistoj i jednostavnoj vjernosti. Obaveza poslušnosti teži da bude prioritetna nad svim drugim razmatranjima. Značaj hijerarhijske vlasti je dovoljno snažan da njoj nije uvijek potreban izričit red. Podređeni je unaprijed poslušan prema pravilu „*anticipirane reakcije*“. Ova personalizacija je posebno jasna u zemljama u razvoju zbog sociokulturnog otpora: osobna vjernost šefu i kult autoriteta smanjuju podesnost birokratske sheme¹⁵.

III

Devijacije tradicionalnog modela o odnosima između uprave i njenih službenika je pod združenim uticajem dva faktora. S jedne strane to je *nova svijest funkcionera* u formi sindikalizma. S druge strane, to je širenje *nove koncepcije administrativnog upravljanja* sa menadžerskim duhom.

Uvođenjem sindikalizma osporen je tradicionalni upravni model na tri plana. Prvo, snažno se pokušavalo *ukloniti prepreke javne funkcije*¹⁶: sindikalnom akcijom premješteni su u upravu društveni sukobi koji više nisu rezervirani samo na privatni sektor. Drugo, time je izvršena *promjena odnosa funkcionera prema državi*. Funkcioner nije više samo „subjekt“ potpuno podvrgnut svojoj funkciji, nego je kao „građanin“ u svojstvu nosioca legitimnih aspiracija i imaoca priznatih prava. Istovremeno i država je „poslodavac“ i kao takva dužna je da razmatra uvjete rada svojih službenika.

Uvođenje menadžerskih pravila-Specijalisti za menadžment i teoretičari organizacije osuđuju klasični stil naređivanja iz razloga *efikasnosti*, a ne zbog brige za demokratiju. Forme birokratskog upravljanja stvaraju brojne sukobe u organizaciji, čine je nesposobnom za rješavanje problema iz njene

¹⁵ Chevallier, Jacques: op.cit., str. 328–329.

¹⁶ Na internetskoj stranici www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique_113.html ova javna služba nadležna je za koncepciju i koordinaciju aktivnosti države na nacionalnom nivou.

nadležnosti. Propisivanje u privrednom društvu i upravi, sistema podijeljenih ovlaštenja potrebno je za poboljšanje rada tih organizacija.

Od *École des relations humains* vidi se značaj ljudskog faktora u radu organizacije. Dobro raspoloženje utiče pozitivno na efikasnost, dok frustracije, otuđenja i nezadovoljstva stvaraju štetne efekte u dobrom funkcioniranju. No, autoritarne metode, stroga pravila o subordinaciji, nepostojanje odgovornosti vezane za birokratsku shemu – razlog su pasivnosti i povlačenja, koje organizacije nastoje izbjeći. Tenzija proizašla iz hijerarhijske zavisnosti potiče službenike na izbjegavanje kontakata sa šefom i podređenim da im se garantira status i da zatraže zaštitu pisanog prava kojim su regulirana prava i obaveze. Širenje tih općih i bezličnih pravila stvara apatiju, članovi organizacije čine isključivo što se od njih traži (Gouldner), što vodi konformizmu i krutosti prema vanjskom svijetu, te uzrokuje teškoće sa klijentima (Merton). Slabljenje hijerarhijske prisile i traženje međusobne saradnje službenika stvaraju radnu atmosferu u organizaciji i poboljšavaju produktivnost.

Sociološkim istraživanjima malih grupa (Levin, Lippit i White) su uvidjeli superiornost demokratskog *vođstva*. Za efikasno funkcioniranje organizacija mora odustati od upotrebe sile i pozvati svoje članove na dobru volju, njihovu sposobnost prilagođavanja i unapređenja i da sistematski razvija odnose između viših i nižih službenika.

Svrha učešća je poboljšanje *kvaliteta odluka*. Mehanizam vrhovnog odlučivanja uzrokuje neprilagodljivost i krutost (informacije loše kruže, nastaju blokade, zastoji i devijacije se povećavaju). Neadekvatne odluke hijerarhijske vlasti slabo se prihvataju i primjenjuju. Suprotno tome, kolektivna obrada osigurava bolji protok informacija, razmatranje tehničkih faktora i sukobljavanje stajališta. Odlučivanje mora prestati biti monopol upravljača često udaljenih od problema, nego treba usko povezati niže službenike koji su na osnovu svoje tehničke nadležnosti potaknuti na dijalog, kooperaciju i timski rad. Bolje prilagođene odluke su bolje prihvaćene u javnosti.

Ova nova percepcija rezultirala je nizom konkretnih promjena u funkcioniranju službi. Niz mjera su poduzete nakon II svjetskog rata radi povezivanja funkcionera u donošenju odluka. Procedure učešća su postale sastavni dio opće politike „upravljanja ljudskim resursima“, s ciljem da se vrednuje mogućnost javne funkcije.

Hijerarhija u francuskoj upravi izložena je određenim *devijacijama*: temelj sindikalne akcije u javnoj funkciji je volja da se hijerarhijska vlast uredi

preciznim, stabilnim i svima poznatim pravilima. Tako se uklanja samovolja i smanjuje sloboda procjenjivanja nadređenog službenika. Ti naponi završili su se rastućom formalizacijom principa hijerarhije. Sindikalizam je razvio javnu funkciju, čime je promijenjena pozicija službenika nasuprot drugim namještecima, državi i hijerarhiji¹⁷.

Učešće

Suprotno modelu birokratske organizacije, koji pretpostavlja koncentraciju ovlaštenja za odlučivanje u nadležnosti nadređenog službenika, nastojala se postići i *redistribucija nadležnosti* i *odgovornosti*. Ostavljajući status pasivnih izvršitelja, službenicima je priznato *pravo uvida* u odluke u kojima su oni adresati ili ih moraju primijeniti. Ponovno uravnoteženje unutrašnjih odnosa postiže se *slabljenjem hijerarhijske zavisnosti*. Ipak, uticaj ovih procedura nije zanemariv.

Procesi i postupci

U intenzitet veza hijerarhijske zavisnosti počelo se sumnjati uvođenjem procedura kojima su funkcionerima priznati sve veći uticaji na njihovu karijeru, uvjete rada i službe. Mogu se kombinirati dva tradicionalna načina. Jedan od njih su više ili manje formalizirani kolektivni ugovori o naknadama i uvjetima rada. U ovim pregovorima sindikati su pregovaračka strana službenika. Drugi način je često dvostruka intervencija paritetnih organizacija za mjere o karijeri i organizaciji službe. Ovome se dodaje i treći način o doprinosu službenika u tehničkom okviru participativnog upravljanja.

Kolektivni ugovori

Sistem kolektivnih pregovora u javnoj funkciji ukazuje na uopćavanje uvjeta službenika i uređivanje općeg prava rada. U pregovorima sa predstavničkim organizacijama službenika o uvjetima rada i naknađivanja država ima status poslodavca.

Ovaj sistem je pravilo od kada službenici zasnivaju radni odnos na osnovu privatnog prava i ugovora. Tako je u liberalnim državama kao što su: Norveška (1933) i Švedska (1965), Sjedinjenje Američke Države (1962) i Kanada

¹⁷ Chevallier, Jacques: op.cit., str. 408.

(1967) – gdje su službenici u sistemu kolektivnih ugovora, koji je sličan sistemu privatnog sektora. Problem organizacije službe nije predmet pregovora. Isto tako, u socijalističkim zemljama koje su javnu funkciju uglavnom uređivale radnim zakonodavstvom, sindikati su usko saradivali u donošenju odluka o službenicima. Taj sistem se širi. Tako je u Italiji već od 1993. godine. Tamo je tradicionalni status javnog prava zamijenjen sistemom kolektivnih ugovora koje sindikat slobodno zaključuje.

Postupak pregovora se i dalje razvija. Tako je uspostavljeno pravilo u materiji plata (Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska, Francuska od 1969) i prošireno na druga područja kao što je definiranje uvjeta rada i pripremanja. *Whitley Councils*, osnovan u Ujedinjenom Kraljevstvu od 1919. godine, mjesto je pregovora za niz pitanja o položaju službenika. (pregovori sa završetkom o pravičnom i dužnom obliku između predstavnika službenika, *Staff Side* i uprave *Official Side*. Ovaj tradicionalni model pregovora je pod uticajem reformi upravljanja, koje su poticale decentralizaciju procesa i ograničenje okvira sporazuma (C. Clifford, RFAP, n° 80, 1996). U Francuskoj sindikati su se prestali boriti za istinsko ovlaštenje za pregovore (iako postoji „statut“) nasuprot državi. Naime, uspostavljeni su stalni pregovori sa sindikatom službenika, potom se tih 60-ih godina pojavila stvarna ugovorna politika u pitanjima naknade, što pokazuje da je među njima postojao spor. Ovakav razvoj formaliziran je u novom statutu (član 9. Zakona od 13. jula 1983. godine). Isto tako u Belgiji, „saglasnost društvenih programa“, sa pravnom prirodom istinskih pregovoreanih kolektivnih ugovora na nacionalnom nivou, postoji već od 1961. godine. Sindikalnim pritiskom uspjela se promijeniti koncepcija države kao javne vlasti sa ovlaštenjem unilateralnog odlučivanja o ovim službama u državi poslodavca obavezana da se dogovara sa svojim službenicima.

U novembru 2000. godine francuski ministar javne funkcije predlagao je sindikatu nova pravila igre u vezi sa socijalnim dijalogom sa javnom funkcijom. Smatrao je da godišnje pregovore o platama treba da bude obaveza sa formulacijom o višegodišnjem dogovoru. Potom treba dati pravnu snagu postignutom sporazumu. Ideja unapređenog „kolektivnog ugovora“ izraz je osjetne izmjene tradicionalne koncepcije o statusu.

Paritetno upravljanje

U mnogo zemalja osnovane su paritetne organizacije na različitim upravnim nivoima koje interveniraju prije donošenja odluke o službenicima. Načini in-

tervencije se mijenjaju. Mogu biti fakultativni ili obligatorni u zavisnosti od slučaja. Polje njihovog rada je manje ili više široko sa više ili manje jakim dometom. Predstavnike službenika imenuju čas sindikalne organizacije, čas ih biraju službenici. Tako paritetne strukture osnovane u Njemačkoj na nivou federacije i pokrajina su podvostručene uvođenjem komiteta službenika u svakoj upravnoj jedinici. U Zapadnoj Njemačkoj osnovani su 1953. godine, a potom poslije 1990. godine i u novim saveznim pokrajinama. Oni su ovlašteni za odbranu interesa službenika i imaju široka ovlaštenja. Ti organi, također, „sarađuju“ (Mitwirkung) u području u kojem uprava čuva ovlaštenja za odlučivanje (budžet, politika efekata, disciplina...) i „suupravljanje“ (Mitbestimmung), kada je potreban prethodni pristanak komiteta (individualne mjere, organizacija službe...). U Francuskoj je statusom iz 1946. godine priznato pravo uvida koje su službenicima već imali u vezi sa njihovom karijerom (paritativni upravni komitet) i još općenitije, čitavoj problematici o javnoj upravi (Vrhovni savjet za javnu funkciju).

Uticao paritetnih organa jače je izražen u materiji pojedinačnih odluka u vezi sa organizacijom službe koja se direktno odnosi na upravnu vlast. Tako su se početkom XX stoljeća sindikati službenika zalagali za doktrinu „sindikalnog integralizma“ s ciljem osvajanja upravne vlasti. Izmijenili su hijerarhijsku vlast i disciplinu tako što su funkcioneri sami počeli voditi brigu o javnim službama.

Ova daleka povezanost postoji u institucijama iz 1946. godine pod nazivom „paritetni tehnički komitet“, koji je ovlašten davati mišljenja o organizaciji i funkcioniranju službi. Svaki komitet mora imati jednak broj predstavnika uprave i službenika. Imenuju ih reprezentativne sindikalne organizacije. Ovaj komitet nikada nije uspio ostvariti stvarni uticaj, što više da se uvede davanje fakultativnih mišljenja od 1959. godine. Pošto je „protocole Oudinot“ 1968. godine pokušao da ponovo aktuelizira rad Komiteta, dekretom od 28. maja 1982. godine su njegova mišljenja postala obavezna. Ipak, povećanje broja ovih komiteta od 1981. godine i ako su uticajniji nego ranije, njihova intervencija koja se manje bavi organizacijom i funkcioniranjem službi, nego problemom službenika se u francuskoj doktrini smatra veoma formalističkom da bi zaista bila efikasna.

Participativno upravljanje

Primjenjivanje menadžerskih pravila u upravi smatra se izvjesnim odstupanjem od tradicionalnih formi hijerarhijske vlasti. Nastoji se dati prednost elastičnosti i nužnom prilagođavanju putem pluralističkog i promjenljivog upravljanja, čime je povećan broj autonomnih odlučujućih mjesta formiranih u programu koji se mora ispuniti. Svako mjesto odgovara za provođenje njemu dodijeljenog programa za koji slobodno koristi odobreni budžet i čiji rezultati se kontroliraju. Praksa širokih ovlaštenja svojstvenih takvom sistemu, određujući obavezne ciljeve, a ostavljajući nižim službenicima obavezu za definiranjem sredstava pod uvjetom obavještanja o rezultatima značajno mijenja odnose u organizaciji. U jednu ruku, povećava se individualna inicijativa i vrednovanjem kolektivnog rada se podržava autonomija grupe. U drugu ruku, time se mijenja status nadređenog službenika, čija funkcija oživljavanja i koordinacije ima prioritet nad funkcijom naređivanja, što omogućava da se oslobodi odgovornosti za ispunjenje zadataka i posveti strategiji. „Participativno upravljanje po ciljevima“ i postupak „racionalizacija budžetskog izbora“, uvedeni u Francuskoj 1960. godine, nove su koncepcije upravne efikasnosti, čime su prekinuti tradicionalni birokratski principi.

Politika modernizacije uprave rezultirala je obnovom participativne dinamike, istražujući nove forme angažmana službenika u funkcioniranju službi.

Ograničenja

Podržavanje participacije ne povlači za sobom temeljitu izmjenu uprave. Ne samo da se ustupcima u korist službenika slabi princip hijerarhije, koji i dalje, u suptilnoj formi, predstavlja osnovicu javne funkcije, nego su i dokinute moguće opasnosti za sindikalizam u tradicionalnoj organizaciji u procesu integracije.

Postojanost hijerarhije

Moć hijerarhije nije nastala priznavanjem službenicima prava uvida u njihove uvjete rada i zaposlenja.

Očito, karijera službenika je danas izuzeta iz hijerarhijskog pritiska. Ipak, tim reformama nije prestala temeljna obaveza službenika da izvršava uputstva nadređenog službenika koji je pravno ovlašten da sankcionira sve

disciplinske greške. Iako je simbolično, ovlaštenje sankcioniranja je dovoljno *uvjerljivo* da osigura potpuno poštovanje obaveze poslušnosti. Drugim riječima, uprkos svim proceduralnim garancijama, nadređeni službenik gospodari karijerom podređenog. Unapređenja, imenovanja i odličja idu preko njega. Premda postupa u slobodnom prostoru, njegovo ovlaštenje je dovoljno *uvjerljiva* garancija za strogi konformizam. Status službenika nije uvijek uređen samo općim pravom. Zakonski i podzakonski status su oslonac koji propisuje privremene dogovore.

Postojanost hijerarhije vidi se i u granicama intervencije službenika na tržištu usluga. Prema svakoj reformi njihovog ujedinjavanja postojalo je nepovjerenje. Svugdje se nastojala zadržati sloboda rada šefa službe koji je i dalje nadležan za organizaciju rada, podjelu zadataka i definiranje sadržine, ma kakve posljedice nastale za uvjete rada službenika.

Participativno upravljanje teži razvijanju *povezanosti* službenika eliminirajući pasivno ponašanje ili povlačenje. Otada se već stvaraju razočarenja: nove procedure su službenici shvatili kao sredstvo manipulacije ponašanja, čak i uzrujanosti¹⁸.

Literatura

1. Auby, J. M. – P. Bandet – L. Boulet – H. Buch – P. Carcelle – R. Catherine – Y. Chapel – H. Charnier – M. Crozier – R. Drago – A. H. Dsupond – Ch. Eisenmann – P. Escoube – B. Gournay – C. Goyard – L. Hamon – J. F. Kesler – G. Langrod – P. Legendre – M. Lesage – D. Levy – J. Magnet – R. Malgoire – G. Mas – L. Mehl – G. Mond – R. Mougnot – D. Moulias – J. Rivero – E. Simon – G. Thuillier: *Traité de science administrative*, Mouton & Co, and École Pratique des Hautes Études, 1966.
2. Chapus, René: *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15. izdanje, 2001.
3. Chevallier, Jacques: *Science administrative*, Presses Universitaires de France, 3. produbljeno izdanje, 2002.
4. Debbasch, Charles – F. Colin: *Administration publique*, Economica, 6. izdanje, 2005.

¹⁸ Jacques Chevallier, *op.cit.* str. 410.-415.