

Uprava, dobro vladanje i autopoiesis

*Duško Vrban**

UDK 35.071.01
316.422:35.071

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno: 23. 2. 2011.

Prihvaćeno: 7. 6. 2011.

Analiziraju se suvremeni koncepti javne uprave i predlaže novi model promišljanja prilagodbe javnih službi promjenjivom društvenom kontekstu. Kritiziraju se tendencije reduciranja upravne akcije na menadžerske prakse koje nagrízaju klasičnu birokraciju s rizicima ukidanja autonomije uprave kao dijela političkog sustava. Noviji prijedlozi za reformu javne uprave poznati pod egidom neoweberijanske države (Bouckaert i Pollitt) dobra su alternativa menadžerskom pristupu. S osloncem na rad Niklasa Luhmanna, predlaže se novi način gledanja na javnu upravu koja može sačuvati svoju autonomiju i ponovo osnažiti svoju sposobnost efikasnijeg, otvorenog i demokratskog funkcioniranja. To može pomoći da se javni sektor adekvatno nosi s okolnostima temeljem stalne razmjene s okolinom sustava. Korisni koncepti teorije sustava su primjerice komunikacija, diferencijacija sustava, promatranje i razmišljanje. Novi se način konceptualiziranja javne uprave testira na primjerima okolišnih problema i energetskih ušteda.

* Dr. sc. Duško Vrban, umirovljeni profesor teorije prava i države Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera iz Osijeka (retired professor of theory of the law and the state, Faculty of Law Josip Juraj Strossmayer, University of Osijek, Croatia, email: duško.vrban@gmail.com)

Ključne riječi: autonomija/autopoiesis, diferencijacija, dobro vladanje, ekologija, Niklas Luhmann, novi javni menadžment, participacija, refleksivnost sistema, sistemski pristup, sociologija uprave, teorija organizacije

1. Uvod

Proučavanje javne uprave kreće se od početaka razvoja te discipline, od deskripcija i sistematizacije iskustava te promišljanja preskriptivnih pravila za praktične potrebe, do pokušaja teorijskih uopćavanja i priključivanja na opće teorije društva i politike. Znakovit je u tome pogledu razvoj upravne znanosti u Njemačkoj, koja se od *učenja o upravi* (*Verwaltungslehre*) preobrazila u *upravnu znanost* (*Verwaltungswissenschaft*, franc. *science administrative*). Stoga je u novijem razvoju upravnih znanosti došlo do povećanog interesa za teorijska polazišta i modele, kako na makro tako i na mikroplanu. Prema zapažanjima Eugena Pusića, može se govoriti o tri ishodišta takvih teorija: usredotočenje na vrijednosti i norme društvene sredine (socio-kulturološki pristup), sagledavanje uprave s gledišta ciljeva upravnih organizacija, i konačno, izučavanje struktura ličnosti, potreba i dispozicija ljudi koji rade u upravnim organizacijama (Pusić, 2002: 356).

S gledišta sociologije i praktične filozofije, uprava i upravljanje kreću se u sferi političke moći (*Power*, njem. *Herrschaft*). U tome je pogledu nezaobilazan doprinos Maxa Webera kod kojega je moć središnji problem društvene teorije. Iako postoje razni oblici i izvori moći (Kalanj, 2010: 215ff), za javni je sektor bitna legitimna i institucionalizirana moć, koja se u pravilu opisuje i kao »državna vlast«.

Nedostaci dosadašnjeg proučavanja uprave s gledišta institucionalizirane moći uobličene u državi uspješno su nadmašeni sociokibernetskim ili sistemskim pristupom. U toj perspektivi ne sagledava se više djelovanje uprave kao jedinstvenog centraliziranog aktera, nego kroz međuzavisnost čimbenika, koji proizlaze kako iz upravne tako i iz političke i društvene sfere.

Ako se promatra razvoj sistemskog pristupa, mogu se uočiti četiri modela:

1. ideja o sustavu kao uređenoj cjelini međusobno povezanih elemenata, bez dodira s okolinom,
2. koncepcija ravnoteže (ekvilibrij) po kojoj se uspostavlja stabilnost nakon poremećaja izazvanih vanjskim podražajima,
3. zamisao o otvorenom sustavu koji je uključen u razmjenu s okolinom (klasični pristup ili model »termostata«), i
4. samoregulativni model auto-

nomnih sustava, po kojem su sustavi zatvoreni prema okolini te komuni-
kacijskim procesima pridonose smanjenju njezine složenosti (Luhmann).
U novije doba proučavanje uprave postalo je neodvojivo od nekih poli-
toloških paradigmi, kao što su npr. teorije odlučivanja (*decision theories*).
Posebno je popularna tzv. »teorija javnog izbora«.

2. Dva modela uprave i odlučivanja

2.1. Uvodne napomene

1. Javna uprava jedna je od triju grana (»vlasti«) državnog djelovanja, koje
je zasnovano na načelima diobe vlasti i vladavine prava (pravne države).
Prema suvremenoj koncepciji, koja je najranije razvijena u SAD-u, uprava
je podređena nadzoru predstavničkog tijela i sudstva. Od posebnog su
značenja za postupanje uprave ustavna načela i norme, po kojima se štite
temeljna prava i utvrđuje nadzor nad njezinim djelovanjem (konstitucio-
nalizam, načelo zakonitosti).

2. Djelovanje uprave svrstava se u područje »praktične politike« (*policy*
– termin iz engleskog jezika, koji je teško adekvatno prevesti na hrvatski,
ali i na neke druge jezike iz europskog kruga).¹ U užem smislu može se
govoriti o »javnim politikama« (*public policy*), koje su usmjerene na zado-
voljavanje općeg (javnog) interesa. U tome se pogledu s gledišta praktič-
ne filozofije može raspravljati i o definiciji »općeg dobra« (*common good*,
njem. *Gemeinwohl*).²

¹ Wayne Parsons u svojoj knjizi o javnim politikama posvećuje nekoliko stranica raz-
matranju značenja termina »policy«, primjećujući: »U mnogim europskim jezicima postoje
teškoće da bi se došlo do razlikovanja između 'politics' i 'policy', ...«, da bi na kraju citirao
Lasswella koji zapaža već 1951.: »Riječ 'policy' uobičajeno se upotrebljava da bi se označila
najvažnija odabiranja koja se provode bilo u organiziranom ili u privatnom životu ... 'policy'
je lišena mnogih nepoželjnih konotacija koje se lijepe za riječ 'political', za koju se smatra
da podrazumijeva 'pristranost' ili 'korupciju'« (Parsons, 1999: 13–16).

² Pitanje općeg dobra složeno je i kontroverzno, ali se može primijetiti da se oslanja
na teorije o socijalnoj pravednosti. Po mojem mišljenju, sa socijalnog gledišta opće dobro
upućuje na optimalno korištenje i dostupnost resursa uz poštovanje prirode i biosfere, dok
na razini dobiti pojedinca uključuje: temeljna prava, osobne slobode, političku partici-
paciju i mogućnosti za društvenu i gospodarsku afirmaciju. V. npr. Koller, 2001: 19–46;
Koller, 2009: 186–206; Miller, 1976. U Hrvatskoj o općem interesu kao »središnjem počelu
upravnog prava« raspravlja i B. Babac (2004: 43–49).

3. Da bi se politika provela u djelo, nakon što su utvrđeni njezini ciljevi u procesu društvenog odabira između predloženih i kompetitivnih opcija, potrebno je osim resursa i vremena odrediti njezine institucionalne nositelje, kao i modalitete provedbe (implementacija). Ipak, provođenje javnih politika nije samo administrativna tehnikalija, nego uključuje i odlučivanje o resursima i načinima provedbe.

4. Političko odlučivanje u širem ili užem okviru može se odvijati na dva načina: racionalno, gdje se najprije utvrđuju ciljevi i kreće se »od vrha prema dolje«, i putem traženja dobrih rješenja koja nisu unaprijed strogo fiksirana (Hague, 2001: 422). U ovom posljednjem slučaju, ciljevi i sredstva utvrđuju se zajedno, i to konzultiranjem aktera (*bottom-up approach*), s tim da su moguće naknadne izmjene i prilagodbe. Ta su dva modela poznata kao racionalni ili sinoptički (Simon, 1976) i kao »inkrementalistički« (malim koracima – Lindblom, 1959, koji se koristi i izrazom »*muddling through*« u smislu ispetljavanje, plivanje u mutnom).

5. Suvremene teorije organizacije odraz su weberovske tradicije, koja pokazuje da su modernost i racionalnost zasade na kojima se razvila moderna organizacija. Međutim, osim striktno racionalnog modela, poznati su i moguć i drugi tipovi organizacija (Clegg, 1990; Morgan, 1986).³ S gledišta teorije organizacije, u suvremenom su se razvoju javne uprave afirmirala dva modela: klasični i tržišno-kombinirani model. Dok prvi počiva na shvaćanju birokratske organizacije kao impersonalne cjeline, hijerarhijski utvrđenih poslova i ovlasti, kod drugog se obavljanje upravnih poslova približava upravljanju u privatnom sektoru. U tom se slučaju nameću tržišni principi racionalnosti s jedne strane (učinkovitost i rentabilnost), a s druge se strane pružanje usluga nastoji što više približiti preferencijama korisnika.

6. Napuštanjem klasičnog modela javne uprave i naglaskom na pluralizam aktera koji sudjeluju u političkom odlučivanju uvedena je i nova kovanica za označavanje javnog upravljanja – »vladanje« (*governance*). Prema zapažanju R. A. W. Rhodesa, u Velikoj Britaniji i u američkom engleskom jeziku postoji bar šest distinktnih upotreba toga termina:

- minimalna država,
- korporacijsko upravljanje,

³ Prema Lammersu, mogu se razlikovati četiri tipa organizacija: tradicionalno-paternalistička organizacija, klasična birokracija, elastični ili organsko-birokratski model i, kao zadnji oblik, demokratska organizacija koja počiva na kooperaciji. Lammers, 1993: 172–207.

- novi javni menadžment,
- »dobro vladanje« (*good governance*),
- socio-kibernetički sustav i
- samoorganizirajuće mreže (Rhodes, 1996: 652–667; v. i Rhodes, 2000: 54–90).⁴

Od tih značenja najviše je u zadnjem desetljeću proširen pojam »dobrog vladanja« (*good governance*). Prema konceptualizaciji Svjetske banke, zemljama tzv. »Trećeg svijeta« potreban je takav koncept, koji u biti znači kombiniranje novog javnog menadžmenta sa strukturama liberalne demokratske države. Dobro vladanje trebalo bi pokrivati tri značajna aspekta: sistemski, politički i upravni. Dok se sistemsko značenje toga termina odnosi na vanjsku i unutrašnju raspodjelu moći, politički aspekt pokriva legitimno vršenje vlasti po demokratskoj proceduri. Za upravu, »dobro vladanje«, prema riječima jednog od eksperata Svjetske banke Adriana Leftwicha, predstavlja: »učinkovitu, otvorenu, odgovornu i računski provjerenu javnu službu, koja raspolaže birokratskim ovlastima s ciljem osmišljanja i provođenja odgovarajućih politika te upravljanja sa svim što se odnosi na javni sektor«. (A. Leftwich: *Governance, Democracy and Development in the Third World*, *Third World Quarterly*, 14 (1993), 605–624, cit. u: Rhodes, 1996: 656.)

2.2. Tradicionalni (klasični) model uprave i upravljanja

Po klasičnom modelu, koji počiva na Weberovom shvaćanju birokratske organizacije, uprava predstavlja jedan hijerarhijski podsustav državne organizacije koji karakterizira – između ostalog – impersonalnost, vezanost uz pravo i tehnička pravila te stručnost djelatnika. Donošenje odluka i provedba ciljeva državne politike u birokraciji podređeni su smjernicama s vrha i unaprijed utvrđenim finansijskoplanskim razmjerima. Ne ulazeći u detalje, može se napomenuti da je ovaj model različito primijenjen u raznim društveno-političkim kontekstima. Posebno je zanimljiva kombinacija ovog modela s istočnjačkim patrimonijalizmom u zemljama

⁴ Kao i kod termina »policy«, prijevod toga izraza na hrvatski jezik nameće teškoće. U tome smislu primjećuje Vedran Đulabić: »Engleski izraz *governance* ima različita značenja za različite autore, pa je teško doći do njegova jednoznačnog i nedvosmislenog tumačenja. To otežava njegov prijevod na hrvatski jezik«. Đulabić, 2007: 30, fn48.

u razvoju ili dinamike političkih birokracija u autoritativnim i totalitarnim režimima, što je svakako zasebna tema.

Kritičari ovoga modela – uspoređujući ga s upravljanjem u tržišnim okvirima privatnog sektora – ilustriraju rad administracije slikom kontinuiranog kretanja, poput veslača u tunelu, koji se stalno kreće u jednom smjeru (*rowing*), ne preispitujući svoj dosadašnji hod, odnosno usmjeravajući djelovanje razmatranjem i drugih mogućnosti (*steering*). U tom smislu argumentiraju Osborne i Gaebler (1992: 34) da bi preobrazba javnog sektora trebala smanjiti usredotočenost na »vladanje« (*government, rowing*), a više se orijentirati na upravljanje kao usmjeravanje (*governance, steering*).

Najopćenitija zamjerka koja je upućivana Weberovom modelu odnosi se na pojam birokratski racionalnog upravljanja. Dok je on smatrao da birokratski način upravljanja – prisutan u crkvi i državi već od europskog srednjovjekovlja – uklanja proizvoljnost, ograničava samovolju vlastodržaca (prisutnu naročito u istočnjačkim patrimonijalnim poredcima) te omogućuje učinkovito kolektivno djelovanje u javnom interesu, suvremene teorije organizacije i društva sve su više zauzimale skeptičan stav prema toj postavci. Upozoravalo se tako da birokracije postupaju često »iracionalno«, odnosno da je racionalno odlučivanje determinirano kvalitetom prijašnjih odluka na ranijim stadijima odlučivanja (Simon, 1976) ili da izražava neizvjesnost (kontingencija) ovisno o tome kako okolina djeluje na sustav upravljanja. Nepredvidljivost i arbitrarnost postupanja postale su – u nekim razmišljanjima – i obilježja postmodernog doba, gdje je javna vlast sve više nemoćna da se suočava s rastućim složenim problemima društva.

Iako nema dvojbe da su hijerarhičnost i profesionalnost – kao je Weber istaknuo – bitna obilježja većine modernih organizacija, suvremena istraživanja upućuju i na raznolikost struktura i oblika komunikacije u organizacijama. Često je odlučujuća i uloga neformalnih kanala i interpersonalnih veza. Mnoge su suvremene organizacije tako »mješovitog tipa« (modularne) ili pak kod njih hijerarhijski model ustupa mjesto timskom djelovanju (Koprić, 1995: 726).

2.3. Novi javni menadžment (New Public Management)

Misao da je tradicionalni model javne uprave zastario i da ga treba nadomjestiti novim promišljanjem odnosa između tržišta i državne uprave odnosno vlade i građana prevladala je 1970-ih i početkom 1980-ih najprije u Velikoj Britaniji i SAD-u. Kao što je već 1990. primijetio Pollitt, taj

pristup, poznat i kao »menadžerstvo« (*managerialism*), u biti je ideološke prirode i naslanja se s jedne strane na ideju da je potrebno smanjiti uloge države, a s druge strane na težnju da se poboljša izvedba (*performance*), tj. kvaliteta obavljanja javnih poslova (Pollitt, 1990: VI i 49). On je izraz ideologije neoliberalizma (konzervativizma), koji su u SAD-u zastupali predsjednik Reagan, a u Velikoj Britaniji Margaret Thatcher. U anglo-američkom krugu takva je ideologija uživala široku podršku, naročito političkih krugova, dok se u popularnim predodžbama koristila averzija prema »birokraciji« i poreznim i drugim opterećenjima. Takav je pristup bio osobito intenzivan na području javnih poduzeća (koja su više ili manje privatizirana) i na području klasičnih javnih službi.

Otvoreno je pitanje u kojoj mjeri reforme poduzete u okviru koncepta »novog javnog menadžmenta« (NJM) mogu uspjeti u onim zemljama u kojima su ukorijenjene drugačije tradicije. Kao što je poznato, u mnogim zemljama Trećeg svijeta, a i u postkomunističkim sredinama, ne postoji jasna distinkcija između politike i uprave, a razne se reforme provode bez prave političke volje. Izvjesno je da su neki korisni pomaci postignuti uvođenjem nekih rješenja kao što je e-uprava, *one stop shop* i drugo.

Međutim i u nekim razvijenijim zemljama koje ne pripadaju tome krugu javili su se otpori i kritička promišljanja menadžerskog modela. Bitno je zapažanje kod tih kritika, kao što to navodi Owen E. Hughes, da »tržišna rješenja nisu prikladna u svim okolnostima« (1994, 265). U primjeni menadžerskog modela u Velikoj Britaniji uočeni su tako mnogobrojni nedostaci toga pristupa, koji se očituju napose u fragmentaciji upravnog djelovanja, u padu kvalitete usluga bivših javnih službi i u nedostatnoj koordinaciji između takvih interorganizacijskih mreža (Rhodes, 1996: 666). Uočena je i prevaga etabliranih interesa i privilegiranih oligarhija, među kojima se pojavljuju i privatni poduzetnici na uštrb interesa javnosti. Moglo bi se primijetiti da tržišni kriteriji nisu prilagođeni zahtjevima korisnika, uzimajući u obzir potrebu za uspostavom povjerenja, dijaloga i suradnje. Najveći problem novog javnog menadžmenta jest definiranje demokratske odgovornosti (*accountability*), participacije i javnog interesa.

Ukratko: inzistiranja na novom modelu javnog upravljanja (NJM) potiskuju razlikovanje između politike i privrede kao autonomnih sistema, dok se u organizacijskoj dimenziji upravno djelovanje rastače u novu akcijsku cjelinu »vladanja« (*governance*). Ona se nije oblikovala u strukturu distinktnu od hijerarhija i nesputanog tržišta, nego plovi između ta dva pola, pružajući prilično nekoherentnu sliku djelovanja.

3. Luhmannov pristup organizaciji i upravi

3.1. Opća teorijska ishodišta

Među ključne koncepte iz Luhmannove teorije koji su relevantni za teoriju organizacije i uprave pripadaju pojmovi sustava (sistema) i autopoiesisa, ali i kontingencije i diferencijacije.

Sustav (sistem) jest organizirana cjelina međusobno povezanih elemenata koji se sastoje u biti od komunikacijskih procesa i koja se razgraničava prema svojoj okolini. Tako neki promatrač može razlikovati sistem od njegove okoline (*Umwelt*), s time da je bitno da sistem u načelu operira samo unutar svojih granica. Za razgraničavanje sistema služe sistemski-specifični kodovi (npr. kod prava: pravo-nepravo). Mogu se razlikovati alopoietički i autopoietički sustavi. Dok su prvi kao strojevi, nepodesni za samoregulaciju i samoorganizaciju, kod autopoietičkih sustava postoji referentni okvir, po kojem se određuje što je svoje i tuđe, kao i mogućnost samoorganizacije. Autopoietički sustavi su biološki i oni koji proizvode smisao (*sinnhafte Systeme*), a to su psihički i komunikativni odnosno društveni sustavi.

Autopoiesis je obilježje živih, psihičkih i socijalnih sistema i označava onu samoreferencijalnu zatvorenost sistema po kojoj se on strukturira iznutra i reagira na podražaje izvana. Drugim riječima, riječ je o svojevrsnoj integraciji složenih sistema koja se odvija putem niza operacija koje predstavljaju komunikaciju unutar i izvan sistema.⁵

Treći značajni pojam je *kontingencija*. Taj pojam implicira da je moguće i drugačije događanje.⁶ Kontingencija postoji naročito u okolini sistema kao beskonačne rezerve mogućnosti. Međutim i sam je sustav na neki način kontingentan, jer se uvijek može postaviti drugačije prema sebi i prema

⁵ Za koncept autopoiesisa v. npr. Luhmann, 2001: 20–21. Za primjenu toga koncepta u teoriji organizacije v. Morgan, 1986, 235–245; Jessop, 1990; Kickert, 1993: 261–278. Dok su za Luhmanna svi društveni sistemi autopoietički, neki sociolozi iz bielefeldskog kruga (Grunow) pokušali su upravu sagledati kao neautonoman, alopoietički sustav.

⁶ U kapitalnom djelu *Društveni sustavi (Soziale Systeme)* Luhmann definira kontingenciju ovako: »Kontingentno je nešto što nije niti nužno, niti nemoguće; to je dakle tako kao što jest (bilo, bit će) ono što može biti, ali je i drugačije« (Luhmann, 1999: 152–153). Svaka je stvarnost kontingentna bilo da je riječ o nečem iskustveno doživljenom, očekivanom, zamišljenom ili maštom oblikovanom, ali se taj pojam ipak ne odnosi na bilo koje mogućnosti kao takve, nego na objekte u horizontu mogućih promjena. Drugim riječima, kontingencija referira na »possible worlds«. U povijesti filozofije taj se pojam nalazi već kod Aristotela i Tome Akvinskog.

vanjskim utjecajima. Luhmann se koristi pojmom dvostruke kontingencije, tumačeći ga otprilike ovako: ako se dvije pojave čije je ponašanje nepredvidivo i aleatorno nalaze u dodiru, reducira se njihova kontingencija i njihovo ponašanje postaje više odredivim. To je od posebne važnosti za odnos organizacije s okolinom.

Četvrti je ključni pojam *diferenciranje*. Djelomično inspiriran idejama lingvistike i dekonstruktivističke filozofije (Saussure, Derrida), Luhmann upućuje na jezičnu praksu koja uvodi nepromjenjivosti kod razlikovanja riječi, pa time formira i reproducira jedan relativno stabilan oblik komuniciranja. Za svaki je sistem ipak bitno njegovo razlikovanje prema okolini. S druge strane, svakom složenom sistemu potrebno je unutrašnje diferenciranje. Kod društvenih sistema postoji zapravo trostruka mogućnost diferenciranja: odnos prema cjelokupnom sistemu društva, odnos jednog subsystema prema drugim i odnos prema samom sebi (Luhmann, 2001: 360).

3.2. Strukturni spojevi, promatranje i refleksija sistema

1. Da bi funkcionalni sistemi međusobno bili integrirani u društvo kao cjelokupan sistem, potrebne su im takve veze koje akomodiraju sistem tako da ostane smisleno razlikovanje, ali i da se uspostavi povezanost sustava. Takvi strukturalni spojevi »nešto uključuju tako da isključuju nešto drugo«. Strukturalna povezivanja (*strukturelle Kopplungen*) predstavljaju poveznice koje povezuju međusobno funkcionalne podsisteme društva i održavaju ih u sklopu njega. Luhmann djelovanje takvih poveznica ilustrira prevodenjem analognih signala u digitalne kod računalno-elektroničke tehnike (Luhmann, I., 1998: 92–120 i II., 1998: 776–788). Postoji više vrsta strukturalnih spojeva s obzirom na vrste sustava. Luhmann navodi poreze i doprinose kao poveznice između politike i privrede, ustav kao poveznicu između prava i politike, vlasništvo i ugovor kao strukturalni spoj između prava i privrede, zatim sveučilišta kao poveznice između znanosti i obrazovanja.

2. Kad se neki sistem izdiferencira od svoje okoline, nastupa mogućnost *promatranja*. Bez vanjskih granica ne može se promatrati, a kod samopromatranja važi i pretpostavka uspostavljanja internih diferencija. Promatranje nije ništa drugo do operacijsko razlikovanje i označavanje sistema (Luhmann, 2001: 48–52). Kao ilustracija takvih razlikovanja mogu poslužiti sintagme: žena-muškarac, pravo-nepravo, istinito-neistinito, toplo-hladno i sl. Razlikovanje mora pratiti i označavanje: npr. »toplo je, a ne

hladno«, »odluke (postupanje) jest zakonita, a ne protupravna«, i sl. Kod promatranja može se razlikovati: promatranje kao operacija, koja se sastoji u razlikovanju i označavanju, struktura promatranja kao znanje koje je nastalo kao njegov rezultat, i promatrač, koji mora biti neki sistem, koji je jedinstven i izdiferenciran od drugih sistema i okolina. Za više organizme primjer za promatrača pružaju imunosustavi i sam središnji živčani sustav (mozak).

Prema Luhmannu postoji više vrsta promatranja; ako se promatra cjelokupan sistem, riječ je o funkciji, kod promatranja drugih sistema može se govoriti o učinku (*Leistung*), a kad sistem promatra sam sebe, riječ je o refleksiji.

3. Sve što se promatra ovisi o provedbenoj razlici ili sistemskom kodu, koji dolazi do izražaja u operaciji promatranja. Kod promatranja prvog reda izabire se neko razlikovanje i time se označavaju granice sustava i promatranja. Takvo promatranje odgovara na pitanje: što? Kod promatranja drugog reda (*zweiter Ordnung*) treba postojati neki sistem koji promatra promatranje. Takvo promatranje odgovara na pitanje: kako? Da bi sistem promatrao samog sebe, dolazi do promatranja trećeg reda. Njega je moguće zvati *refleksijom* i takvo je promatranje karakteristično za znanost kao funkcionalni sistem.

3.3. Politika, pravo i organizacije u Luhmannovoj teoriji

Prema Luhmannu, prema stupnju složenosti i drugim značajkama mogu se razlikovati tri tipa društvenih sistema: društva, organizacije i interaktivni sistemi. Interaktivni sustavi predstavljaju komunikacije između prisutnih osoba koje mogu biti sporadične, efemerne ili relativno trajne. Iako se u svakoj organizaciji stalno odvijaju interakcije, one nisu od većeg značenja za organizacijsku strukturu, premda se može govoriti o »personalizaciji organizacijskog promatranja«, kao ponašanju koje modificira i dopunjuje birokratsku strukturu.⁷

Društvo kao sustav diferencira se funkcionalno u *podsysteme*, koji ispunjavaju specifične funkcije za cjelinu. Tako se društvo diferencira u politički,

⁷ Luhmann primjećuje da Weberov opis klasične birokracije ne daje pravu sliku značenja osobnih interakcija u organizacijama. One utječu na uvjete rada i napredovanje, a mogu se suprotstavljati postavljenim pravilima. Kao primjer navodi razumijevanje koje se u pravilu pokazuje prema djelatnicima koji kasne na posao jer se moraju brinuti za dijete koje ide u vrtić. Luhmann, II., 1998, 839.

pravni, gospodarski, obrazovni znanstveni i druge podsisteme. Za promatranje uprave od posebnog su značenja politički i pravni sustav. Zapravo, uprava bi se mogla svrstati u politički sustav, kao jedan njegov bitni segment.⁸ Kod Luhmanna »država« predstavlja samo terminološko razlikovanje, odnosno samoopisivanje političkog sustava, neku vrstu identifikacije politike bez većeg značenja (osim za povijest ideja). Moglo bi se reći da pokušaj Luhmanna i njegovih sljedbenika (iz bielefeldskog kruga i šire) da upravu koncipiraju kao zaseban autonoman sustav u okviru politike kao funkcionalnog podsistema društva nisu uspjeli, kao ni zamisao da se politika postavi kao rukovodeći funkcionalni sustav društva.⁹ S tim u svezi nije na odmet spomenuti da državna sfera politike obuhvaća razlikovanje – uobičajeno u francuskoj teoriji uprave (Hauriou) – vladanja (*fonction gouvernementale*, *Regierung*, *government*) od uprave i upravljanja (*administration*, *Verwaltung*). Kao orijentir može se uvažiti ova postavka: uprava se od »vladine« politike i političkog predstavnništva razlikuje po tome što se manje bavi strateškim odlučivanjem, a više je vezana uz pravo.

U moderno doba djelovanje uprave nezamislivo je bez organizacije i organiziranja. *Organizacije* su takvi socijalni sistemi koji počivaju na odlučivanju i jedini su sistemi koji mogu komunicirati prema van (v. Luhmann, 1998: 834; Luhmann, 2001: 380 i dalje). Luhmann primjećuje da se svaka organizacija u biti ne sastoji ni od čega drugoga do komunikacija o odlučivanju. »U sekvencijama vlastitih odluka definira organizacija svijet kojim se bavi. Ona nadomještava tekuće neizvjesnosti samostvorenim sigurnostima, kojih se po mogućnosti čvrsto drži, čak ako se pojave neke sumnje« (Luhmann, II., 1998: 833).

U organizacijama odlučivanje počiva na institucionaliziranim zadaćama i odvija se uglavnom u obliku akata, dakle pisanih tekstova koji sadržavaju upute, rješenja, protokole i pravila. Doduše, u mnogim organizacijama (kod policije, socijalnog rada npr.) postoje i drugi oblici djelovanja (npr. terenski rad). Ovakve odluke oslanjaju se uvijek na prijašnje odlučivanje, bez obzira na to je li ta veza fundirana ili ne (npr. kod političkih birokracija, gdje je organizacija podvrgnuta nepredvidivim intervencijama političkih autoriteta, kao što su npr. oligarhije, ili kod koruptivnih praksi, fingira se da su odluke utemeljene na kontinuitetu, dakle ideologiji, odnosno prijašnjim modusima izbora i odluka). Kao radni sustavi naročite

⁸ V. kritički osvrt na odjek Luhmannove refleksije o upravi, poglavito u njemačkom jezičnom području, u: Dammann, 2000: 469–510. V. i Dammann, 1994: 143–167.

⁹ O pokušajima razrade koncepta politike i uprave prema Luhmannovoj koncepciji v. Göbel, 2000: 134–174.

vrste – koji se razlikuju od sustava jednostavne kooperacije tradicionalnog agrarnog društva, koja postoji npr. u domaćinstvu kod kućanskih i sličnih poslova – organizacije moraju imati stalno članstvo, čija je lojalnost organizaciji primarna pri izboru i napredovanju u službi.

Za organizacije je dakle bitna specifična autopoiesis, po kojoj ona nastoji u svojoj razmjeni s okolinom reducirati rizike (*Unsicherheitsapsorption*).

3.4. Dinamička interakcija uprave i okoline

U perspektivi Luhmannove teorije uprava se može promatrati na dvije razine: kao dio političko-upravnog sistema društva i kao organizirano djelovanje (organizacija). Ostavljajući po strani ovaj prvi aspekt, u kojemu dolaze do izražaja složeni odnosi uprave i politike s drugim tzv. funkcionalnim društvenim podsistemima (privreda, znanost, javno zdravstvo, itd.), može se istaknuti ona dimenzija koja upravu promatra kao organizaciju, odnosno kao niz organizacija s posebnim ciljevima. Prema Pusiću, »uprava je tradicionalno vezana uz upravne organizacije. Ove su organizacije – ministarstva, policijske postaje, porezni uredi, katastri, pošte itd. itd. – ujedno institucije, tj. društvene strukture obilježene normativnošću.« (Pusić, 1995: 80).

Razmišljanja o upravi polazila su od cjeline, od ciljeva i sredstava upravnog djelovanja te od promatranja odnosa u hijerarhiji vlasti. Već u početku svojeg razmišljanja o upravi Luhmann je istaknuo ulogu članstva (*Mitgliedschaft*), kao osebujnu značajku organizacija, nasuprot prijašnjem naglašavanju ciljeva (*Zweck*), da bi kasnije naglasio važnost odnosa između uprave kao sistema i njezine okoline, upozoravajući na diferenciranje, odlučivanje i promatranje kao procese inherentne organizacijskoj dinamici. Bez članstva i pripadnosti organizaciji ne može biti organizacijskog djelovanja. S tim u svezi postoje položaji odnosno uloge u organizaciji i radni zadaci.

Za funkcioniranje upravnih organizacija nisu bitna događanja kao što je npr. obavljanje rutinskih poslova ili pak donošenje akata, nego ona odlučivanja kojima se zasniva odnos prema okolini. Takva odlučivanja uspostavljaju određeni odnos između uprave kao organizacije i njezine okoline. S toga gledišta treba ocjenjivati i racionalnost organizacija, uključivši i upravu.

O racionalnosti se može raspravljati – kao što to čini Luhmann – s gledišta historijske semantike i filozofijskih pristupa od Aristotela nadalje.

Klasični pogled na racionalnost sagledava je kroz odnos cilja i sredstava. Luhmann navodi u svojoj knjizi *Društvo društva* da se »staroeuropski pojam racionalnosti« rastvorio na supstantivni i proceduralni aspekt, koji su opet ostali nemoćni da obuhvate složenost i nepredvidljivost modernog društva (Luhmann, I., 1998: 171–189). Pojednostavnjujući stvari, mogli bismo reći da postoje dva pogleda na racionalnost uprave: racionalno-birokratski i menadžerski pristup. Dakle, racionalna uprava bila bi ona koja je birokratski i hijerarhijski ustrojena (bez sumnje za svaku je organizaciju, za razliku od spontanijih interakcijskih grupa i društvenih pokreta, stanovita birokratizacija prijeko potrebna) ili pak ona koja je usmjerena na reduciranje troškova i financijske pogodnosti (npr. pritok novca privatnim ulaganjima u javne projekte putem koncesija ili javno-privatnog partnerstva). Međutim, postoji i drugačiji pristup racionalnosti uprave. Racionalnost se može ocjenjivati s obzirom na stupanj profesionalizacije, fleksibiliteta i participativne otvorenosti, polazeći od toga da je bitna prilagodba organizacije javnosti.

4. Ekologija, demokracija i održivi razvoj: doprinos upravne regulacije

O pitanjima ekologije i o ekološkim problemima u zadnjoj se deceniji dosta piše. Ostvaren je dosta važan odmak od razdoblja kad su se pitanja ekologije svodila na zaštitu prirode i krajolika, odnosno javnog zdravlja, a da se ne govori o dosta dugom ignoriranju utjecaja tehnologije i urbanizacije na kvalitetu života i s tim povezanu krizu okoliša. Najznačajnija je promjena svakako uslijedila u sazrijevanju shvaćanja da ekološka problematika zahtijeva transregionalni i transgranični pristup. Nužnost takvog pristupa postala je očigledna i s uočavanjem sve većeg onečišćenja mora i iscrpljivanja pomorskih resursa (pomorska biosfera, ribarstvo). Uočeno je i nestajanje mnogih biljnih i životinjskih vrsta te su podaci o smanjenju biološke diverzifikacije alarmantni. U novije vrijeme sve se više probija shvaćanje da nestašica prirodnih dobara (npr. nafte, vode i drugih neobnovljivih resursa) zahtijeva novu koncepciju tzv. »održivog razvoja«. O tome se dosta rano počelo raspravljati u okviru Rimskog kluba, s tim da je pitanje održivosti razvoja i dalje dosta prijeporno. Ekologija je tako postala aspekt globalizacije i međunarodnih strategija zaštite životne sredine. U tom pogledu sve su značajnije međunarodne inicijative, a razvija se i pravo okoliša kao grana međunarodnog prava.

Za Europsku uniju pitanja okoliša postala su dosta rano predmetom djelovanja onog upravnog sektora Europske komisije koji djeluje u Bruxellesu pod nazivom Generalni direktorat (DG) za okoliš i osnivanjem Europske agencije za okoliš (EEA) u Kopenhagenu. Djelovanje europskih institucija usredotočuje se na uklanjanje posljedica zagađivanja, štetnih imisija i radicija, na očuvanje prirode i prirodnih resursa te na edukaciju iz ekoloških pitanja.¹⁰

O okolišu i biosferi može se raspravljati s dva polazišta: teorijski-konceptualno i pragmatički-akcijski. S gledišta systemske teorije, pitanja okoliša zahvaćaju najvećim dijelom funkcioniranje politike, privrede i javnog zdravstva kao podsustava globalnog društva. Može se primijetiti da je kriza okoliša povezana s rizicima i nepredvidivošću kao obilježjima postmodernog doba. Nesigurnost i netransparentnost, rastvaranje razlike između sadašnjeg i budućeg, pojma koristi i štete (npr. nuklearna energija) te gubljenje sigurnosti za neke su promatrače obilježja današnjice za razliku od starijih društava. U tom smislu njemački sociolog Ulrich Beck govori o »rizičnom društvu« (*Risikogesellschaft*, 1986).

Međutim, kod Luhmanna se pojavljuju druga razlikovanja i drugi način razmišljanja u odnosu na tehnologiju i krizu okoliša. Prije svega on odbacuje termin »ekosustav« i predlaže da se umjesto toga govori o »ekokompleksu«. Naime ekološki problemi ne čine odnos sistem-okolina u uobičajenom smislu (Luhmann, 1987: 55 i fn 52).¹¹ U drugom dijelu knjige *Društvo društva* on razlikuje dvije vrste okoline društvenih sistema: s jedne strane »ekološke preduvjete komunikacije« i s druge strane ljude kao pojedince (*Personen*). Tome dodaje i »biomasu ljudskih tijela« (Luhmann, II., 1998: 804). Kod drugih ranijih razmatranja uvodi razliku rizika od opasnosti. Dok su rizicima izloženi pri odlučivanju, opasnostima (*Gefahren*) su ljudi izloženi kao vanjskim događajima koji prouzrokuju štete. Dok su u tradicionalnim društvima glavne ugroze proizlazile od prirodnih događaja (npr. potres, erupcije vulkana kao Vezuva u Pompejima i sl.), dakle od opasnosti, u moderno doba glavni su problem rizična odlučivanja (Luhmann, 1991; v. i njegova razmišljanja o odnosu društvenog sistema i okoliša u: Luhmann, II., 1998, 802–805).

¹⁰ Za neke europske inicijative v. npr. EC, 2002; EC, 2008. Od interesa za razvoj prava okoliša jesu i prilozi u časopisu *European Environmental Law Review*.

¹¹ Za Luhmanna ekološki su problemi povezani s nemogućnošću prognoziranja budućnosti, što ističe značenje pojmova evolucija, znanost, tehnologija, priroda i vrijeme (sadašnjost, budućnost, prošlost). Na djelu je tako kriza budućnosti kao optimističke perspektive 18. i 19. stoljeća. V. Luhmann, 2001: 346–351.

Pritom treba dodati tri primjedbe. Prvo, ako se razlikuje one koji odlučuju od ostalih, tj. sudionika (*Betroffene*), onda je odnos opasnosti od rizika izmjenjiv; ono što je za jedne rizik, za druge je opasnost. Drugo, za Luhmanna pojam društva nije teritorijalno ograničen na države, nego on operira pojmom »svjetsko društvo« (*Weltgesellschaft*). U tom se okviru jedino mogu razmatrati širi ekološki planetarni problemi. Treće, probleme okoliša može se sagledavati kao promatranja prvog i drugog reda. Kod promatranja prvog reda opisuju se promjene u okolišu, dok se u drugom načinu promatranja možemo usredotočiti na načine *kako* se promatra i reagira na krizu okoliša sa stajališta politike i sudionika. Takav se pristup pokazuje kao vrijednosni neutralan u weberijanskom smislu.

Luhmannove opservacije o okolišu obilježene su stanovitim rezervama prema moraliziranju i zahtjevima ekoloških aktivista, koje on promatra kao neprimjerene sistemskoj strukturi i diferencijaciji društva. Prije svega, on primjećuje da ne postoji središnja društvena instancija koja bi bila nadležna za rješavanje ekoloških pitanja te da »društvo ne može samo djelovati« (Luhmann, 1998: 802).¹² Djelovati mogu samo pojedini funkcionalni podsistemi, kao politika, pravo, privreda, znanost, kao i kvaziinteraktivni sustavi kao što su masovni pokreti. Mogle bi se uputiti kritike takvom – previše krutom – modelu zatvorenih funkcionalnih sistema, čija je racionalnost formalno i normativno reducirana. Naime, Luhmann na drugim mjestima dopušta i empirijska odstupanja od zacrtanih oblika djelovanja (npr. neformalne organizacije), a u kasnijim se radovima koristio i pojmom interpenetracija sustava. U svakom slučaju, njegov osvrt na okoliš i ekološka pitanja doima se previše pesimističnim, kao da je sputan svojom shemom samoreferentnih sistema, koji na neki način ostaju zarobljeni u vlastitoj autopoiezi.

S gledišta *prava*, zaštita okoliša postiže se na tri načina: kaznenim pravom, pravnim mjerama, uključivši prekršajno zakonodavstvo, te putem tužbi građanskog prava. U Hrvatskoj se na zaštitu okoliša odnose pravni akti čija je vrijednost neprijeporna, iako su neki od njih donedavno imali više simbolički-političku do stvarnu ulogu (Ustav RH – čl. 3., Deklaracija o zaštiti okoliša iz 1992., Zakon o zaštiti okoliša iz 1994.; novije zakonodavstvo doneseno je najviše na poticaj iz EU).¹³

¹² Kako se ekološki problemi – koje tumači kao »odjek« (*Resonanz*) – održavaju na razne društvene podsisteme, Luhmann prikazuje i u jednoj ranijoj raspravi. Luhmann, 1988.

¹³ Za prikaz slovenskog i stranog prava okoliša prema stanju s kraja 1990-ih v. Zbornik, 1996.

Može se reći da su instituti građanskog prava koji služe zaštiti okoliša dobro poznati i prokušani u sudskoj praksi. Riječ je o susjedskom pravu i zaštiti posjeda, naknadama šteta, *actio popularis* i sl. Kao klasični instrumentarij služe tužbe zbog naknade šteta. Usvojeno je načelo tzv. objektivne odgovornosti (eng. *strict liability*) po kojem bez obzira na krivnju zagađivač snosi troškove onečišćenja i dužan je dovesti okoliš u prethodno stanje. Međutim, kako pokazuju neka istraživanja, uzroci onečišćenja zraka, zagađivanja i nepovoljne životne sredine mogu biti složeni i teško prepoznatljivi.¹⁴ Zbog toga su sudski načini zaštite okoliša donekle problematični. Ipak, ovo zapažanje ne uklanja potrebu da se »vladanje okolišem« (*environmental governance*) ne produbljuje i u sferi pravosuđa, koristeći se poredbenim iskustvima. Zbog toga bi trebalo osnivati i posebne odjele ili vijeća za okoliš u pravosudnim institucijama, koristiti se međunarodnim načelima u domaćoj sudskoj praksi i ispravljati nedostatke domaćeg zakonodavstva. Poseban su problem relativno visoki sudski troškovi i druge proceduralne zapreke (Kotzé, Paterson, 2009).

Nije sporno da u sučeljavanju s rizicima i problemima okoliša *uprava* ima posebno značajnu ulogu. Da bi se izašlo u susret sve većim izazovima na tome području i poradi organizacijske efikasnosti, u mnogim se državama osnivaju posebna upravna tijela s više ili manje specificiranim nadležnostima (u Hrvatskoj: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Državni zavod za zaštitu od zračenja, Državni zavod za zaštitu prirode te druge ustanove i tijela). Međutim, upravni nadzor i intervencije na tom području zahtijevaju višedimenzionalni pristup. On se izražava u svojevrstnom paradoksu, odnosno u naizgled suprotstavljenim parametrima: rutina-inovacija, lokalno-globalno. Naime, intervencije radi zaštite okoliša trebaju biti s jedne strane dovoljno standardizirane da bi se omogućio što precizniji uvid u stanje okoliša, a s druge strane odlučivanja moraju biti otvorena prema inovativnim rješenjima. Pored toga, iako zaštita prirodne sredine nadmašuje lokalne i državne granice, lokalni projekti i inicijative od nesumnjive su važnosti. Građani koji su neposredno tangirani zadiranjem u zdravlje i okoliš mogu često sami pronaći dobra i brza rješenja, pod uvjetom da se njihov glas čuje u okviru dijaloga između njih i upravnih organizacija, odnosno javnog i privatnog sektora privre-

¹⁴ Prema nekim analizama, prijevoz pridonosi porastu onečišćenja okoliša putem takvih onečišćivača kao što su krute čestice, ozon, dušikov dioksid i benzen. Iako onečišćavanje zraka ostaje djelomično neobjašnjiv fenomen, može se ustvrditi da dostupnost javnog prijevoza predstavlja čimbenik koji djeluje na smanjivanje takvih štetnih efekata prijevoza. Daniels, 2006: 55–82.

de. Poznata je i uloga nevladinih organizacija na tom području (NGO). Mnogi pojedinci i udruge često raspolažu znanjem o biljnim i životinjskim vrstama te o stanju mora i voda koja nisu dostupna ili prilagođena kabinetskom odlučivanju.

Inercija i neprilagodljivost upravnih struktura zahtjevima ekologije možda nije nigdje tako vidljiva kao kod projekata održivog razvoja i obnovljivih izvora energije. Naime, zbog orijentacije na obnovljive izvore energije grade se solarne elektrane i uređaji za korištenje energije vjetra odnosno tzv. kogeneracijski pogoni. Prema zaključcima Europskog vijeća iz prosinca 2008., u zemljama EU trebalo bi 20% povećati udio obnovljive energije u ukupnoj potrošnji uz istodobno smanjenje emisije stakleničkih plinova. U Hrvatskoj proizvodnju i distribuciju takvih izvora regulira Zakon o energiji i Zakon o tržištu električne energije, pored mnogobrojnih podzakonskih akata. Prema sadašnjem stanju, upravni postupak za dobivanje odobrenja i statusa proizvođača energije iz obnovljivih izvora odobrava više instancija. To su Ministarstvo gospodarstva, Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA), Hrvatski operator tržišta energije (HROTE) i sam HEP. Procedura za dobivanje takvog statusa nevjerojatno je složena.¹⁵ Prema novinskim izvješćima, ona uključuje skoro šezdeset upravnih koraka (postavljeni kao pet postupaka: prethodna odobrenja, energetska odobrenja, prethodna rješenja o statusu povlaštenog proizvođača te na kraju, sam ugovor o otkupu energije i priznavanju statusa).

Mogli bismo zaključiti: složenost suvremenog društva, rastvaranje tradicionalnog morala i racionalnosti i sve veći rizici upotrebe novih tehnologija kao i zadiranja u biosferu nameću nove zadaće kojima tradicionalne upravne organizacije nisu dorasle. Ključno je pitanje kako povećati unutarsistemsku priključivost uprave, kao postmodernog sistema, problemima zaštite okoliša.

5. Novi model: uprava kao otvoreni i samokorektivni sustav

Luhmannov bogati i visokoapstraktni teorijski opus, koji obuhvaća divergentne kontekste od politike i uprave do znanosti i umjetnosti, može

¹⁵ V. Novi list, 18. siječnja 2010., str. 3, za sudbinu nekih takvih projekata, kod kojih se za odobrenje čeka gotovo godinu dana, uz pribavljanje velikog broja isprava i potrebnih papira.

djelovati zbunjjuće manje strpljivom čitaocu. Neka njegova razmišljanja, koje je dopunjavao i modificirao tokom dugog niza godina, mogu se doimati i kao previše općenite ili čak »beživotne« generalizacije, koje nisu bliske svakodnevnom iskustvu upravljanja. Pritom ipak ne treba zaboraviti da su konkretni sustavi upravljanja, kako u privredi tako i u upravi, rezultat povijesnih kontingencija. Sistematizirani opis upravnog iskustva teško može izbjeći zamke semantičkih dvoznačnosti i razlika u upravno-političkim kulturama. Zbog toga su korisne i metateorijske spekulacije o upravi i upravljanju, koje povezuju upravnu problematiku sa širim teorijskim horizontima.

Ako se javna uprava shvati kao adaptabilan sustav u kojem se komunikacija uspostavlja stalnom razmjenom informacija s drugim sustavima i okolinom, onda su potrebni novi načini djelovanja koji će nadmašiti nedostatke, kako klasičnog modela tako i modela novog javnog menadžmenta. U tome su smislu, zauzimajući kritičku distanciju prema reformama koje su se provodile pod utjecajem menadžerskog pristupa, Geert Bouckaert i Christopher Pollitt predložili nov pristup reformi uprave, poznat kao »neoweberijanska država« (European Model, 2008/2009). Oni sugeriraju očuvanje nekih zasada tradicionalnog racionalnog birokratskog modela uz uvođenje novih smjernica. Kao novine u koncepciji uprave pojavljuju se napose sljedeća obilježja:

- poboljšanje kvalitete upravnih usluga u skladu s potrebama korisnika;
- orijentacija na rezultate odnosno kontrolu postignutog za razliku od usredotočenja na postupak;
- omogućavanje izravne participacije i konzultiranja korisnika građana, i
- dopunsko i permanentno obrazovanje upravnih službenika, čime se povećava stupanj profesionalizacije i stručnosti uprave.

Oslanjajući se na Luhmannova zapažanja o sistemima s posebnim osvrtom na politiku kao sistem, koji uključuje upravu odnosno upravne organizacije, može se sugerirati mogućnost drugačijeg odnosa uprave prema svojoj okolini. Ova se zapažanja mogu posebno plodonosno primijeniti u već skiciranim pitanjima zaštite okoliša, ali mogu važiti i šire kao neka vrsta alternativnog modela upravljanja. Taj se model oslanja na ove postavke:

1. Ulogu kontingentnih operacija i događanja izvan i unutar sistema. Takve kontingencije omogućuju da se autoreferentna komunikacijska mreža sistema drugačije definira i postavi prema okolini. Drugim riječima,

upravne organizacije moraju biti spremne prepoznati promjene u okolini, bez obzira na to je li riječ o uvjetima života, zaposlenosti, tehnološkim i prirodnim rizicima ili drugom.

2. Uzimajući u obzir Luhmannov koncept »refleksije«, treba istaknuti mogućnost akomodacije sistema zahtjevima okoline putem samopromatranja. To samopromatranje, kao promatranje »trećeg reda«, daje uvid u načine i mehanizme prilagodbe odnosno razmjene s okolinom.

3. Politički sustav može se adaptirati u smjeru veće participacije građana u rješavanju svakodnevnih, posebno ekoloških problema. Moguće je tako ostvariti povezivanja (*couplings/Verkoppelungen*) uprave i upravnih organizacija s drugim akterima kao što su korisnici-potrošači, privatni sektor i sektor civilnog društva. Raširena je postavka da reforme u smjeru decentralizacije, regionalizacije i jačanja lokalne samouprave omogućuju veću participaciju građana u upravnim poslovima. Ta tvrdnja nije sama po sebi sporna, ali decentralizacija sama po sebi ne može riješiti probleme, pa ni ekološke.¹⁶

4. Da bi se politički sustav bolje akomodirao tim zahtjevima, potrebna je i komunikacija. Komunikacija nije sama po sebi – kao ni participacija, uostalom – rješenje problema akomodacije sustava, ali mu znatno pridonosi. Kod političkog sustava komunikacija će biti uspješna u tome smislu ako se orijentira od »govora/(*talk*)« na dijalog. Na taj se način potiskuje i narcisoidnost političara i birokratska rutina kao odraz formalne racionalnosti (cilj-sredstva).

5. Konačno, bez obzira na trivijalnosti kao i teškoće uvođenja nekih etičkih premisa (dobro/zlo) u politički diskurs, kao i u odnos uprave prema okolini, bioetičke i općenito moralne premise trebaju biti prihvaćene kao osnove upravnog djelovanja.

Na ovome se mjestu ne može ulaziti u raspravu o metodama i tehnikama upravnog djelovanja, koje se u novije vrijeme u znatnoj mjeri inspiriraju tržišno-menadžerskim pristupom.¹⁷ Svakako da su korisna i razmatranja

¹⁶ O više razina upravljanja upravnim poslovima v. Đulabić, 2007: 27–74.

¹⁷ Što se tiče praktičnih rješenja, dosadašnja iskustva pokazuju korisnost novih načina komuniciranja između uprave i korisnika – kao što je e-uprava, *one stop shop* i drugo. Jedno od njih svakako je uvođenje autonomnih upravnih organizacija kao mreža koje nisu vezane uz centralne hijerarhije, ali nisu ni isključivo orijentirane prema tržištu. Jedno od takvih rješenja, koje je već iskušano u praksi npr. Švedske i drugih zemalja, jest osnivanje *agencija*

usmjerena na nacionalne organizacije javne uprave i mogućnosti njihova reformiranja. Međutim, u teoretskoj perspektivi sistemskog pristupa takav je prikaz teško izvediv. Glavna je teškoća pri tome kontekstualna šarolikost uprave. Naime, treba uzeti u obzir neizmjerljiv čimbenik težine nacionalnih tradicija i domaće kulture.

6. Zaključak

Korištenje novog termina »vladanje« (*governance*) na uštrb prijašnjeg pojma »vladanja« (*government*) u engleskom vokabularu upućuje i na nove trendove, kako u djelovanju javne uprave tako i u političkoj filozofiji. Termin »governance« sugerira potrebu za novim stilom javnog upravljanja, koji počiva na suzivanju djelovanja središnjih državnih i lokalnih tijela te na izrastanju samoorganizirajućih mreža (*networks*) koje povezuju javne i privatne inicijative. Takav način obavljanja poslova koji se odnose na javne usluge najviše je razvijen u Velikoj Britaniji i nekim drugim zemljama koje su preuzele reformnu logiku minimalne države potkrijepljenu doktrinom neoliberalizma. Pored privatizacije, koriste se i tehnike tržišne evaluacije i nadmetanja, kao što je marketing. Takav se pristup najviše koristi na području socijalne skrbi i kod tradicionalnih javnih službi.

Međutim novi način obavljanja poslova u javnom interesu predstavlja više od običnog stila upravljanja. Njime se uvode nove i dosada neiskušane koordinate u javno djelovanje. Usredotočenost na *governance* prijeti iščezavanjem distinkcije između civilnog društva i države, stvarajući prazninu u kojoj se osjeća nedostatak regulacije i kontrole. Rastvaranjem javne odgovornosti polako nestaje prostor za nadzor nad privatnim interesima, a suzuje se i pristup informacijama, koje se tretiraju kao poslovna tajna ili kao privilegirano odnosno naplatno znanje.

U kojoj je mjeri nametanje privatizacije i tržišne filozofije neprikladno za rješavanje krupnih socijetalnih problema – uza sve moguće i kratkoročno neosporne prednosti nekih takvih inicijativa, kao što su npr. infrastrukturni i uslužni projekti – pokazuje i uvid u probleme zaštite okoliša te sagledavanje napora za poticanje održivog razvoja. Orijehtacija na korištenje novih obnovljivih izvora energije sukobljava se tako s inercijom tradicio-

za rješavanje posebnih zadaća uprave (npr. za energiju, za razvoj itd.) i već spomenutih *one stop shops*.

nalne administracije i, s druge strane, s nedovoljnim interesom privatnog sektora za dugoročna ulaganja.

Ne zagovarajući povratak na prevladani stil hijerarhijski ustrojene centralizirane države, čije bi suvereno djelovanje bilo odmak od globalnih procesa razmjene i suradnje, sugerira se potreba za dogradnjom novog modela javnog upravljanja, koristeći se nekim dostignućima systemske teorije. U tom se pogledu sugestivno nameću opažanja njemačkog teoretičara Niklasa Luhmanna, koji je poimao modernitet ne kao fatalni otklon od klasičnih vrijednosti, nego kao dinamičnu interakciju decentriranih i diferenciranih entiteta. Zabacujući esencijalistički način razmišljanja, po kojemu se teži apsolutima u vidu idealnog ili perfektno harmoničnog odnosno neizdiferenciranog društva, on ističe potrebu da se politički sustav postavi u ravnotežu s pravom i ekonomijom, kao i s drugim društvenim podsistemima. Zbog toga politiku i upravu ne treba podrediti ekonomiji i ekonomističkom načinu razmišljanja. U suprotnom ona se rastvara u svijet korporativnih entiteta, koji na globalnom tržištu dobara i ideja ostaju podređeni logici stjecanja dobiti i čuvanja privilegija. U novom modelu upravljanja politički sustav i javna uprava, ako zadrže svoju autonomiju i uspješno prebrode krize transformacije, mogu odgovoriti zahtjevima demokratske prilagodbe.

Literatura

- Babac, Branko (2004) Upravno pravo: odabrana poglavlja iz teorije i praksisa. Osijek
- Bovens, M., T. Hart (1996) Understanding Policy Fiascos. New Brunswick, London: Transaction Publ.
- Clegg, S. R. (1990) Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World. London
- Cram, Laura (2001) Integration Theory and the Study of the European Policy Process: Towards a Synthesis of Approaches. U: J. Richardson (ur.) European Union. Drugo izd. London, New York, 51–73
- Dammann, Klaus (1994) Verwaltungshandeln: Wer, wie und wieviel davon? U: K. Dammann, D. Grunow, K. P. Japp (ur.) Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen, 143–167
- Dammann, Klaus (2000) Luhmannianische und Luhmannesque Gedanken in der Verwaltungsreflexion. U: Henk de Berg, Johannes F. K. Schmidt (ur.) Rezeption und Reflexion: Zur Resonanz der Systemtheorie Niklas Luhmanns ausserhalb der Soziologie. Suhrkamp, 469–510
- Daniels, R. (2006) Air Pollution and Road Transport in Europe: A Cluster and a Regression Analysis among Countries and Cities (Review). Pomorski zbornik, 44, 55–82

- EC (2002) Financing and incentive schemes for municipal waste management – case studies. Brussels: EC: Environment DG
- EC (2008) Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne. Luxembourg: Office des publ. officielles des Communautés européennes
- European Model (2008/2009) A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. Special issue of the NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, no 2
- Đulabić, Vedran (2007) Regionalizam i regionalna politika. Zagreb: Društveno veleučilište
- Đulabić, Vedran (2009) Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka. U: I. Koprić, V. Đulabić (ur.) Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu, 91–110
- Göbel, Andreas (2000) Politikwissenschaft u. Gesellschaftstheorie: Zu Rezeption u. versäumter Rezeption der Luhmann'schen Systemtheorie. U: Henk de Berg, Johannes F. K. Schmidt (ur.) Rezeption und Reflexion: Zur Resonanz der Systemtheorie Niklas Luhmanns ausserhalb der Soziologie. Suhrkamp, 134–174
- Hague, Rod et al. (2001) Komparativna vladavina i politika: uvod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Holmström, Susanne (2007) Niklas Luhmann: Contingency, Risk, Trust and Reflection, Public Relations Review, 33, 255–262, www.sciencedirect.com
- Hughes, Owen E. (1994) Public Management and Administration: An Introduction. London, Basingstoke; New York: Macmillan
- Jeserich, Kurt G. A. et al. (eds.) (1988) Deutsche Verwaltungsgeschichte, I.–VI. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt
- Jessop, B. (1990) State Theory. Cambridge
- Kalanj, Rade (2010) Ideologija, utopija, moć. Zagreb: Jesenski i Turk
- Kickert, W. (1993) Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense. Organization Studies, 14, 261–278
- Koller, P. (2001) Zur Semantik der Gerechtigkeit. U: P. Koller (ur.) Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart. Beč/Wien, 19–46
- Koller, P. (2009) International Law and Global Justice. u: Lukas H. Meyer (ur.): Legitimacy, Justice and Public International Law. Cambridge, 186–206
- Koprić, Ivan (1995) Strukturna uvjetovanost uspostavljenosti formalnih kanala u komunikacijskoj mreži organizacija. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 45(6): 715–751
- Koprić, Ivan (1996) Komunikacijsko posredovanje utjecaja okoline na strukturnu hijerarhičnost upravne organizacije. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 46(2): 179–206
- Kotzé, Louis J., A. Paterson (eds.) (2009) The Role of Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives. Kluwer
- Krause, Detlef (1999) Luhmann-Lexikon: Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann. Drugo, prerađeno, dopunjeno i aktualizirano izdanje. Stuttgart: F. Enke

- Küpper, Willi, Günther Ortman (ur.) (1992) Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Drugo izdanje. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Lammers, C. J. (1993) Organiseren van bovenaf en van Onderop: Een beknopte onleiding in de Organisatiesociologie. Utrecht
- Lindblom, Charles E. (1959) The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 78–88
- Lindblom, Charles E. (1977) *Politics and Markets*. New York: Basic books
- Luhmann, Niklas (1988) *Ökologische Kommunikation*. Drugo izdanje. Opladen (1986)
- Luhmann, N. (1991) *Soziologie des Risikos*. Berlin, New York
- Luhmann, Niklas (1992) *Organisation*. U: W. Kupper, G. Ortman (ur.) *Mikropolitik*. Opladen, 165–186
- Luhmann, Niklas (1995) *Das Recht der Gesellschaft*. Suhrkamp, (1993)
- Luhmann, Niklas (1998) *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, I.–II. Suhrkamp
- Luhmann, Niklas (1999) *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeiner Theorie*. Sedmo izdanje. Frankfurt a. M.: STW
- Luhmann, Niklas (2001) *Znanost društva*. Zagreb: Politička kultura
- Manojlović, Romea (2010) Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10(4): 961–996
- Miller, David (1976) *Social Justice*. Oxford
- Morgan, G. (1986) *Images of Organizations*. London, Beverly Hills, etc.
- Osborne, David, Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley
- Parsons, Wayne (1999) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham (1996)
- Perko-Šeparović, Inge (2002) Novi javni menadžment: britanski model. *Politička misao*, 39(4): 31–43
- Pollitt, Christopher (1990) *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell
- Pusić, Eugen (1989) *Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva*. Zagreb
- Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi. Dvanaesto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (1992) *Teorija sistema i sistematizirano iskustvo prava. Predgovor knjizi Niklasa Luhmanna: Legitimacija kroz proceduru*. Zagreb: Naprijed
- Pusić, Eugen (1995) *Modernizacija uprave: obrati i trajanja*. U: E. Pusić et al.: *Upravna znanost: izbor radova*. Zagreb
- Rasch, William (2000) *Niklas Luhmann's Modernity: The Paradoxes of Differentiation*. Stanford Press
- Rhodes, R. A. W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*, XLIV, 652–667
- Rhodes, R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration*. U: P. Jon (ur.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford

- Simon, Herbert A. (1976) *Administrative Behavior*. Treće izdanje. New York: Free Press (1945. i 1957)
- Van Assche, Kristof, Gert Verschraegen (2008) *The Limits of Planning: Niklas Luhmann's System Theory and the Analysis of Planning and Planning Ambitions*. *Planning Theory*, 7, 263–283, <http://plt.sagepub.com/content/7/3/263>
- Vrban, Duško (2006) *Sociologija prava: Uvod i izvorišne osnove*. Zagreb: Golden marketing: Tehnička knjiga
- Zbornik (1996) *Pravne možnosti varovanja skupinskih interesov ljudi za zdravo okolje*. Zbornik referatov in razprav. Maribor: Pravna fakulteta

ADMINISTRATION, GOOD GOVERNANCE AND AUTOPOIESIS

Summary

This article is an attempt to summarise and to discuss the contemporary evolution of public administration by reviewing the existing concepts and proposing a new model of thinking about the adaptation of public services to the changing social context. The author criticises tendencies to reduce administrative action to mere managerial practices, which leads to the demise of classic bureaucracy and augments the risks of decreasing the autonomy of administration as a part of the political system. Under these circumstances, recent proposals for administrative reform known as neo-weberian state appear as a valuable alternative to the managerial approach. Referring to some insights developed by a German scientist Niklas Luhmann, the author suggests the possibilities for transforming public administration in a way that could preserve its autonomy and reinforce its performance capacity through an open and democratic style of government. In the terminology of the system theory: dealing with contingencies may produce new, fruitful exchanges with the system's environment. The concepts of communication, system differentiation, observation and reflection seem to be useful tools for that purpose.

In order to illustrate these arguments, the author points out to the ways of dealing with environmental problems and energy saving.

Key words: autonomy/autopoiesis, differentiation, good governance, ecology, Niklas Luhmann, New Public Management, participation, reflexivity of the system, system approach, sociology of public administration, organisation theory