

Pusićeva teorijsko-metodološka polazišta u istraživanju javne uprave: kontinuitet i/ili diskontinuitet

*Stjepan Ivanišević**

UDK: 35.071
35.01Pusić, E.

Izvorni znanstveni rad / original scientific paper

Primljeno / received: 4. 4. 2012.

Prihvaćeno / accepted: 11. 5. 2012.

Analizira se evolucija teorijskih i metodoloških polazišta Eugena Pusića u istraživanjima javne uprave. Početna mu teorijsko-metodološka pozicija nije bila konzistentna: metodološki, prihvatio je Weberovo stanovište da osnovnu građu društvenih znanosti predstavlja društveno ponašanje ljudi (interakcija), a umjesto Weberove metode empatijskog razumijevanja društvenog ponašanja prihvatio je Popperov kriterij verifikacije teorijskih hipoteza na temelju rezultata empirijskih istraživanja. U tumačenju funkcioniranja upravnih organizacija i odvijanja upravljanja za polazište je uzeo klasičnu teoriju organizacije obogaćenu kritikama Mertona, Simona, Argyrisa i drugih te razvio originalni koncept jedinstva suprotnosti diobe rada i istodobnog povezivanja u organizaciji. Kasnije je na osnovi rezultata vlastitih i tu-

* Dr. sc. Stjepan Ivanišević, umirovljeni redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (retired Professor of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: stjepan.ivanisevic1@zg.t-com.hr)

dih empirijskih istraživanja i razvoja teorijskih shvaćanja u svijetu prihvatio teoriju sistema, ali uz dodatak razvojnog pristupa. Uspješno je povezoao ta dva tada protuslovna teorijska pristupa u teoriji diferencijacije i integracije sistema. Na prijelazu u novi milenij Pusić napušta sistemski model i formulira novi, složeniji interakcijski teorijski model. Promjene Pusićevih teorijsko-metodoloških polazišta vizualno se mogu predočiti kao spirala u kojoj se kretanje od interakcije prema sistemu nastavlja vraćanjem na interakciju, ali na višem stupnju teorijske artikulacije.

Ključne riječi: Eugen Pusić, teorija sustava, teorija javne uprave, metodologija društvenih znanosti, upravna organizacija, javno upravljanje

1. Uvod

Kad se netko kao profesor Eugen Pusić preko pedeset godina bavio istraživanjima javne uprave, posve je prirodno da se njegova polazna teorijsko-metodološka pozicija s vremenom postupno modificirala i mijenjala. Prije svega, te su promjene bile uvjetovane dinamičkim razvitkom društvenih znanosti. Tijekom proteklih pola stoljeća u oblasti društvenih istraživanja dogodile su se značajne teorijske i metodološke inovacije koje nisu mogle promaći izvrsno informiranom znanstveniku kakav je bio Pusić. Pažljivo ih je pratio, kritički ocjenjivao te nastojao ugraditi u svoj dotadašnji teorijsko-metodološki okvir. Pored toga, mijenjala se i društvena zbilja, možda čak i radikalnije od njezinih teorijskih interpretacija. Neke od tih promjena učinile su gotovo irelevantnim ili čak bespredmetnim pojedina dotadašnja teorijska shvaćanja, pa i neke metodološke postulate. A Pusić je s jednakom pozornošću pratio lokalna i globalna društvena zbivanja te je shodno tome prilagođavao svoj teorijsko-metodološki aparat. Konačno, ali ne i najmanje važno, Pusić je s vremenom uvidio pojedine slabosti nekih svojih polaznih teorijsko-metodoloških pretpostavki. Pokušavao ih je dograditi ili popraviti, a ako je ocijenio da to nije moguće, bez kolebanja ih je napustio.

U ovom radu pokušat ću najprije ukratko naznačiti koja je bila njegova početna teorijsko-metodološka pozicija u istraživanju javne uprave, potom ću opisati kako ju je postupno razrađivao, dopunjavao i mijenjao te ću na

kraju prikazati kakva su teorijsko-metodološka polazišta prevladala u njegovim kasnijim radovima. Pri tome valja upozoriti na dva ograničenja koja su se nametnula prilikom pisanja rada. Prvo je bila nužna selektivnost. Uzeo sam u razmatranje samo one radove koji su, po mom mišljenju, relevantni za prosudbu evolucije Pusićeve teorijsko-metodološke pozicije u istraživanju javne uprave. A drugo je gotovo neizbježna pristranost. Budući da sam bio Pusićev student, a potom njegov dugogodišnji suradnik u nastavi i znanstvenim istraživanjima, vjerojatno nisam uspio biti dostatno distanciran u ocjeni njegova djela. Stoga cjelovitu i objektivnu ocjenu Pusićeve opusa prepuštam mlađim kolegama i kolegicama koji u tom pogledu neće biti opterećeni osobnim odnosom s autorom.

2. Početna teorijsko-metodološka pozicija

Pusić je 1961. objavio prvi dio svog zamišljenog udžbenika nauke o upravi pod naslovom *Uprava* (od II. izdanja iz 1968. nosi naslov *Nauka o upravi*) u kojem je prvi put¹ izložio svoja teorijsko-metodološka polazišta za istraživanje javne uprave.² Ta je knjiga bila preko četrdeset godina temeljnim udžbenikom nauke o upravi na diplomskim i postdiplomskim studijima na pravnim fakultetima, višim i visokim upravnim školama u Hrvatskoj i izvan nje. Služili su se njome sveučilišni nastavnici i studenti u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci, ali i oni u Ljubljani, Sarajevu, Beogradu, Skopju i drugdje. Takva njezina široka i dugotrajna upotreba ostavila je dubok i neizbrisiv trag u našoj stručnoj i znanstvenoj javnosti, a zahvaljujući njoj

¹ Premda je Pusić znatno prije toga objavio veliku monografiju o američkoj upravi, u njoj se nije sustavno bavio teorijsko-metodološkim pitanjima. Ipak i u njoj se mogu naći neke naznake kasnijeg razlikovanja uprave kao organizacije i kao specifične društvene funkcije (1954: 218–275).

² Pusić je uporno izbjegavao upotrebu izraza »javna uprava« obrazlažući kako on »upućuje na razlikovanje između privatne i javne sfere, privatnog i javnog prava. U opravdanost, ili bar u apsolutnost, ovog razlikovanja počelo se sumnjati svagdje na svijetu, a naročito su takve sumnje opravdane u našem ekonomskom i društvenom uređenju.« »Mi ćemo izraz javna uprava upotrebljavati ... kao opreku državnoj upravi, a kad ga upotrijebimo u tradicionalnom smislu, npr. historijskim prikazima – obilježit ćemo riječ javna u navodnicima« (Pusić, 1961: 3; Pusić, 1968a: 4). Čak ni nakon osamostaljenja Republike Hrvatske te promjene političkog i ekonomskog uređenja Pusić nije promijenio taj stav. Jedini terminološki ustupak učinio je u 12. izdanju udžbenika kad je termin »društveni poslovi« u definiciji jednog od bitnih obilježja upravnih organizacija zamijenio izrazom »javni poslovi« (Pusić, 2002: 33).

definitivno je na ovim prostorima prevladan isključivo pravni pristup procavanju uprave.³

2.1. Konceptualni okvir

Pusić započinje svoj udžbenik s tezom da upravu treba shvatiti dvoznačno: kao poseban oblik organizacije (»upravna organizacija«) i kao posebnu vrstu društvene djelatnosti (»djelatnost upravljanja«). Takvo određenje središnjeg pojma nauke o upravi otvorilo je čitav niz pitanja. Što obuhvaća kategorija upravnih organizacija i po čemu se one razlikuju od drugih organizacija u društvu? Što se podrazumijeva pod »djelatnošću upravljanja« i po kojim se specifičnim značajkama ta djelatnost razlikuje od ostalih društvenih djelatnosti? I na kraju, u kakvoj su relaciji organizacijska i funkcionalna komponenta pojma uprave?

Pusić u nastavku daje odgovore na ta pitanja. Najprije vrlo široko određuje pojam organizacije kao »skupine ljudi koji su sistematski međusobno povezani radi postizavanja određenog cilja koordiniranim, među njih podijeljenim radnim operacijama« (1961: 5). Zatim navodi i objašnjava specifične značajke upravne organizacije: obavljanje društvenih poslova, trajnu podjelu dužnosti i ovlasti te profesionalizam njezinih članova.⁴ Pritom pojam društvenih poslova zapravo definira relativno i zapravo volontaristički: to su »oni poslovi koje određena zajednica odnosno odlučujuća grupa u toj zajednici u određeno doba smatra da ih treba obavljati, a iz bilo kojeg razloga ne obavljaju ih pojedinci svaki za sebe« (1961: 6).

Nadalje, u prvom izdanju udžbenika definira djelatnost upravljanja, pod utjecajem Litchfielda (1956), kao kontinuiranu djelatnost »planiranja, usmjeravanja, kontroliranja, ocjenjivanja i ponovnog usmjeravanja neke društvene aktivnosti u okviru šireg sistema pravila, odnosno u okviru već donijete šire odluke o cilju koji treba postići«, ali ne navodi njegova speci-

³ Kolika je to bila promjena u izučavanju uprave najbolje je izrazio ugledni slovenski profesor uprave France Bučar: »Prije Pusića, naime, u nas znanosti o upravi i upravljanju, takvih kakve poznaje suvremeni razvijeni svijet, u stvari uopće nije bilo. Premda se na pravnim fakultetima obrađivalo područje uprave u okviru upravno-pravnih katedri, radilo se pretežno o bavljenju upravnom politikom na pojedinim područjima u smislu nastavljanja katedralističke tradicije, u najboljem slučaju, inače se područje ograničavalo na pravno-normativnu obradu državne uprave i upravnog sistema« (Bučar, 1987: 375).

⁴ U prvom izdanju udžbenika iz 1961. te se značajke, osim društvenih poslova, približe ne objašnjavaju. No u drugom izdanju (Pusić, 1968a: 7–9) svaka se od tih značajki posebno objašnjava.

fična obilježja, nego samo objašnjava razliku između upravljanja i vođenja (Pusić, 1961: 8). Međutim, već u sljedećem izdanju udžbenika upravljanje je definirano znatno općenitije, kao »kontinuirana djelatnost povezivanja više ljudi u akciji na obavljanju nekih društvenih poslova« (Pusić, 1968a: 9). Ali se zato navode i detaljno objašnjavaju specifične značajke djelatnosti upravljanja, a to su: transmisijski karakter, dinamičnost, reguliranost tehničkim pravilima i interesnim normama te kontinuitet.

Naposljetku, ostaje pitanje u kakvom su logičkom odnosu organizacijski i funkcionalni pojam uprave. Kad bi se denotacijski opseg tih pojmova prikazao vizualno, tada bi to bila dva kruga koji se međusobno samo djelomično preklapaju. S jedne strane, u upravnim organizacijama pored djelatnosti upravljanja obavljaju se po količini daleko obimniji, a po sadržaju veoma različiti stručni, tehnički i drugi poslovi koji ne spadaju u upravljanje. A s druge strane, upravljanje u smislu povezivanja ljudi u akciji na obavljanju nekih društvenih poslova pojavljuje se ne samo u upravnim organizacijama već i u drugim društvenim institucijama.

Iako su postojale četiri logičke mogućnosti, Pusić se odlučio za spajanje organizacijskog i funkcionalnog pojma uprave te je tako dobio najširi mogući predmet nauke o upravi i definira ga kao »ispitivanje zakonitosti društvenih pojava u vezi s upravnim organizacijama i djelatnošću upravljanja« (Pusić, 1961: 9; Pusić, 1968a: 12). Pritom je od slabe pomoći nešto uže pojmovno određivanje građe nauke o upravi po kojem su to »prvenstveno upravne organizacije«, jer tome dodaje da u građu ulaze »i druge društvene institucije u vezi s njezinim predmetom« (Pusić, 1961: 9; Pusić, 1968a: 12–13). Takvo određenje predmeta i građe nauke o upravi⁵ ni prije nije bilo sasvim zadovoljavajuće, jer je opravdano izazivalo prigovore da njime zadire u područja istraživanja drugih društvenih znanstvenih disciplina,

⁵ Kao što je uporno izbjegavao termin »javna uprava«, isto tako Pusić je uporno ostao pri nazivu »nauka o upravi«, samo je za to u kasnijim izdanjima svog udžbenika iznio uvjerljive razloge. Izraz »nauka« (*doctrine, Lehre*) uobičajeno se rabi za skup preskriptivnih znanja, do kojih se došlo na temelju sistematiziranog iskustva, koja se mogu neposredno primijeniti u praksi, a izraz »znanost« (*science, Wissenschaft*) označava sustav teorija koje objašnjavaju pojave određenog područja, iz kojih se posredno mogu izvesti tehnološke upute za djelovanje u praksi. Po Pusićevu mišljenju nauka o upravi je bila tradicionalno disciplina sistematiziranog iskustva pa je zbog toga primjereniji termin »nauka« nego termin »znanost«. To ne znači da u toj znanstvenoj disciplini nema teorijskih znanja iz kojih se mogu izvesti upute za praktično djelovanje, ali Pusić smatra da je njegovu udžbeniku prvenstvena svrha upoznati studente sa sistematiziranim iskustvom uprave kako bi ga mogli neposredno i uspješno primijeniti u budućem radu. U isti mah, udžbenik je i uvod u upravnu znanost te u tom smislu upućuje na teorijska razmišljanja o upravi koja nadilaze praktičnu primjenu (Pusić, 1996: 20–21).

posebno političke znanosti. A nakon bitnih promjena društveno-ekonomskog uređenja u našoj zemlji te uspostave privatnog i javnog sektora postalo je empirijski neodrživo.

2.2. Metodološka stajališta

Po Pusiću se metoda nauke o upravi u osnovi ne razlikuje bitno od metoda drugih društvenih empirijskih znanosti, odnosno od znanstvene metode uopće, a ona se sastoji u opisu i klasifikaciji građe na kojoj se stalno provjeravaju pretpostavke o pravilnostima u pojavama (Pusić, 1961: 9; Pusić, 1968a: 13).

Pusić je prihvatio metodološko stajalište M. Webera (1989) po kojem u istraživanju društvenih pojava valja poći od društvenog ponašanja pojedinaca i od smisla koji pojedini akteri daju svojim postupcima. U skladu s time Pusić definira ponašanje ljudi u upravi kao »svako djelovanje ili propuštanje djelovanja kojemu subjekt daje smisao povezan sa svojim članstvom u upravnoj organizaciji ili sa svojim trajnim ili trenutačnim odnosom s njome« (Pusić, 1961: 7; Pusić, 1968a: 125). To je metodološko stajalište u ono vrijeme predstavljalo značajno odstupanje od etablirane metodologije društvenih istraživanja koja je bila utemeljena na kolektivističkim simplifikacijama. Pusić i dalje prihvaća da društveno ponašanje ovisi o objektivnim faktorima danog društveno-ekonomskog uređenja, što je metodološki postulat historijskog materijalizma. Ali tome dodaje da to ponašanje ovisi i o načinu odražavanja tih faktora u ljudskoj svijesti te o mehanizmu motivacije (Pusić, 1961: 126; Pusić, 1968a: 127) čime se bitno usložnjava tumačenje društvenog ponašanja ljudi. Time se odlučno suprotstavlja metodološkom dogmatizmu koji zatvara oči pred činjenicama ili ih nasilno navlači u unaprijed pripremljene ideološke kalupe.

Iako je prihvatio temeljno polazište Weberove metodologije, ipak je u odnosu na nju Pusić iznio niz značajnih rezervi. Najprije, po njegovu mišljenju razumijevanje smisla društvenog djelovanja ljudi može poslužiti samo kao osnova za stvaranje pretpostavki o određenim pravilnostima u tom djelovanju. Te se pretpostavke moraju podvrći empirijskom istraživanju u kojem se one mogu potvrditi ili opovrći. Prema tome, znanstveno tumačenje društvenog ponašanja ne može se, kako smatra Weber, temeljiti isključivo na empatijskom razumijevanju smisla ljudskih postupaka.

Nadalje, Pusić ne prihvaća Weberovo oštro razlikovanje između metodologije prirodnih i društvenih znanosti. Weber je smatrao da postoji bitna razlika između prirodnih i društvenih znanosti: prirodne znanosti zanima-

ju se za opća svojstva i opće odnose između prirodnih pojava, dok se društvene znanosti zanimaju za pojedinačne društvene događaje i konkretne uzročne veze između njih. Shodno tome, njihovi su krajnji ciljevi različiti: prirodne znanosti teže tome da formuliraju sistem općih pravila (prirodnih zakona), dok je cilj društvenih znanosti objašnjenje pojedinih društvenih događaja. Pusić, naprotiv prihvaća Popperovo (1973) stanovište po kojem je metodologija znanstvenih istraživanja u prirodi i društvu identična. Opisu i klasifikaciji građe pristupa se s određenom pretpostavkom o pravilnostima u pojavama, jer bez takve pretpostavke ne bismo imali kriterij po kojem treba iz nepreglednog šarenila društvene stvarnosti izabrati baš one činjenice koje su za svrhu istraživanja relevantne. Znanstveno se istraživanje »sastoji u tome da te prvotne pretpostavke ispitamo na osnovi prikupljenih činjenica, da ih napuštamo kao neosnovane te zamjenjujemo drugima, odnosno da ih ispravljamo, upotpunjujemo i usavršavamo. Težište je na tumačenju, obrazloženju i provjeravanju pretpostavljenih pravilnosti, a ne na njihovu otkrivanju. Način otkrivanja takvih pravilnosti logički je irelevantan za njihovo važenje. Osnovno je kako te pretpostavke polažu ispit stalno ponavljano suočavanja s činjenicama« (Pusić, 1961: 9; Pusić, 1968a: 126).

Naposljetku, Pusić za razliku od Webera preferira razvojne hipoteze umjesto klasifikacija na statičke kategorije te u tom smislu kritizira njegovu metodu konstrukcije idealtipa. Weber je svoje idealtipske kategorije formirao apstrakcijom od konkretnih pojava, ali ne tako da su apstrahirane prosječno najčešće osobine promatranih pojava, već one koje su za dotičnu pojavu najviše karakteristične, odnosno koje bi pojava imala u »idealnom slučaju«. Koja su svojstva karakteristična, bitna, »idealna« za određenu pojavu odlučuje onaj koji stvara idealtip, jer za odabiranje tih svojstava nema nikakvog objektivnog, o pojedincu neovisnog kriterija. Stoga se prilikom konstrukcije idealtipa mogu najlakše uvući ograničenja mjesta i vremena u kojem autor živi. Pusić to ilustrira na primjeru Weberova idealtipa »birokratsko-monokratske« uprave čija svojstva obilježavaju njemačku upravu wilheminskog razdoblja u kojem je Weber živio i pisao, ali nisu bila tipična za tadašnju upravu u drugim zapadnim zemljama (Pusić, 1961: 34; Pusić, 1968a: 38–39).

2.3. Glavne teorijske postavke

Svoje teorijske postavke o upravi Pusić formulira ovisno o tome iz koje se perspektive mogu promatrati i istraživati problemi uprave i upravljanja.

Pri tome razlikuje dva rakursa istraživanja uprave. Jedan je makroproblematika uprave u okviru koje se istražuje uloga uprave u društvu kao cjelini, a drugi je mikroproblematika uprave koja se odnosi na probleme strukture i funkcioniranja upravnih organizacija.

2.3.1. Teorijske postavke o ulozi uprave u društvu

Po Pusiću problematika uloge uprave u društvu obuhvaća tri grupe pitanja: 1) kako je tekao razvoj uprave u sklopu šireg društvenog razvoja; 2) kakav je odnos između upravnih organizacija i političke vlasti u državi; 3) koje su mogućnosti uspostave oblika nedržavne uprave.

Pusić postavlja tezu da u razvoju uprave postoje određene pravilnosti koje naziva tendencijama, a pod tendencijom razumije »slijed pojavnih oblika u razvoju kod kojega su vremenski bliži oblici sličniji sadašnjem izgledu pojave od vremenski udaljenijih oblika« (Pusić, 1961: 33; Pusić, 1968a: 38). Slične pravilnosti postoje i u društvenom razvoju uopće (npr. porast stanovništva, urbanizacija i dr.).

Postojanje tendencija omogućuje predviđanje razvoja uprave s određenom mjerom vjerojatnosti, a ta je vjerojatnost to veća što je veći broj faktora kod kojih samo uspjeti ustanoviti pravilnost u kretanju. Tendenciju valja shvatiti šire od statističkog trenda, jer se ona može očitovati i u promjenama koje nisu statistički mjerljive. Pusić izričito ističe da postojanje tendencija u razvoju uprave ne implicira njihovu ireverzibilnost niti dopušta mogućnost ekstrapolacije budućih kretanja uprave.

Faktore kod kojih takva pravilnost pojavljivanja nije ustanovljena Pusić naziva popratnim okolnostima, a pod time razumije faktore koji su s promatranom pojavom u funkcionalnoj vezi, a nisu obuhvaćeni nijednom od ustanovljenih tendencija. Zapravo, na taj se način dopušta mogućnost *ad hoc* tumačenja konkretnih odstupanja od razvojnih procesa u upravi.

Pusić ustanovljava nekoliko tendencija u upravnom razvoju: apsolutni i relativni porast uprave; horizontalnu i vertikalnu diferencijaciju uprave; smanjenje uloge prinude odnosno ograničenje primjene prinude u upravi; profesionalizaciju uprave.⁶ Svaku od tih tendencija potanko opisuje, navodi njihove uzroke odnosno pokazuje koji su ih društveni procesi uvjetovali te sve to ilustrira na bogatom komparativno-historijskom materijalu.

⁶ Njima je u 12. izdanju svog udžbenika dodao tendenciju prema informatizaciji uprave (Pusić, 2002: 106–107).

Razmatranje uloge uprave u mehanizmu vlasti odnosno u političkom sistemu Pusić započinje definiranjem pojmova vlasti i političke vlasti, potom prelazi na analizu odnosa vlasti i uprave u normalnim okolnostima, da bi na kraju izložio svoje tumačenje problema birokratske vlasti.

Potonje je u to vrijeme predstavljalo prvorazrednu teorijsku inovaciju, jer u objašnjenju mehanizma političke vlasti u društvu Pusić nije prihvatio ni teoriju o nekoj posebnoj eliti vlasti, koju su u raznim varijantama zastupali V. Pareto, G. Mosca, J. Burnham, B. Rizzi ili W. R. Mills, niti se zadovoljio simplifikiranom marksističkom teorijom o vladajućoj klasi. Po njegovu mišljenju u institucionalnom mehanizmu vlasti u društvu valja razlikovati grupu koja donosi političke odluke i organizacije koje te odluke izvršavaju. Odlučujuća grupa obavlja političku vlast – donosi obvezatne odluke koje u krajnjoj liniji može nametnuti silom jer raspolaže monopolom primjene prinude na određenom teritoriju. No, ona ne temelji svoju vlast na vlastitoj društvenoj moći, već na tome što izražava i zastupa interese vladajuće klase odnosno u prijelaznim razdobljima interese politički relevantnog sloja stanovništva. Uprava je pak izvršna organizacija koja svoje djelovanje temelji na volji politički odlučujuće grupe. To znači da upravni službenici u načelu nisu članovi politički odlučujuće grupe, a upravne su organizacije u odnosu na politički odlučujuću grupu samo instrument vlasti, doduše potreban instrument, ali ne više od toga.

Po Pusićevu mišljenju birokratska vlast predstavlja u osnovi patološku promjenu odnosa između politički odlučujuće grupe i uprave, a nju obilježava to da »odlučujuća grupa nije nikad imala ili je izgubila odnosno svjesno raskinula vezu sa svojom političkom podlogom (tj. s vladajućom klasom, s biračima, proizvođačima i sl.) te se održava na vlasti pretežno ili isključivo s pomoću uprave« (Pusić, 1961: 75–76; Pusić, 1968a: 76). Birokratizam je, dakle, način vršenja vlasti, a ne oznaka za različite negativne pojave u djelovanju upravnih službenika. Isti konkretni članovi odlučujuće grupe mogu biti reprezentativni nosioci vladajuće političke koncepcije u društvu dok održavaju vezu sa svojom masovnom političkom podlogom, a mogu postati nositelji birokratske vlasti ako tu vezu izgube ili raskinu te se u vršenju vlasti oslone na upravni aparat. Birokratska vlast nije vlast uprave, već vlast na temelju uprave, odnosno s osloncem na one dijelove uprave koji raspolažu represivnim aparatom.

Po Pusićevu mišljenju mogućnost pojave birokratske vlasti povećava se s porastom uprave u društvu, a najveća je u prijelaznim razdobljima kad stara vladajuća klasa više ne može, a nova vladajuća klasa još ne može osigurati stabilnu političku situaciju u društvu.

Ljudi su u svojoj društvenoj praksi razmjerno rano otkrili taj »vlastodržački potencijal« uprave te su ga nastojali ograničiti ili oslabiti s pomoću niza postupaka i institucionalnih rješenja koje Pusić naziva sredstvima političke kontrole uprave. Pusić smatra da su ta sredstva u načelu vrijednosno neutralna, premda su neka više, a neka manje povezana s demokratskim, progresivnim ideologijama. Zapravo ona predstavljaju sredstva »političke tehnike« koja su se u praksi pokazala relativno uspješnima u sprečavanju birokratskih deformacija. Razlikuje dvije osnovne grupe sredstava političke kontrole uprave: organizacijska i funkcionalna. Organizacijska se sastoje u raznim oblicima organizacijske dekoncentracije uprave kao instrumenta vlasti (decentralizacija, odvajanje funkcija i kolektivnost odlučivanja), dok se funkcionalna sastoje u raznim formama vanjskog utjecaja na funkcioniranje uprave (odlučivanje građana, predstavništvo građana, sudjelovanje građana te ograničavanje uprave pravnim, stručnim i drugim pravilima). U knjizi je kazuistika tih sredstava vrlo detaljno razrađena i ilustrirana (Pusić, 1961: 83–98; Pusić, 1968a: 83–97).

U okviru makroproblematike uprave analizira one koncepcije koje negiraju državu i zagovaraju uspostavu oblika nedržavne uprave, od socijalista-utopista do teorije i prakse samoupravljanja u Jugoslaviji (Pusić, 1961: 98–124; Pusić, 1968a: 97–123).

2.3.2. *Teorijske postavke o upravi kao društvenoj djelatnosti*

Teorijske postavke o upravi kao društvenoj djelatnosti, po Pusićevu mišljenju, moraju početi od ponašanja ljudi u upravi i u odnosima s upravom, s ciljem da se to ponašanje protumači i predvidi. Težište je, dakle, na statističkim pravilnostima u tom ponašanju i na tumačenju tih pravilnosti. Pusić ukazuje na to da se često na temelju načelne nepredvidivosti postupaka konkretnog pojedinca u nekoj situaciji zaključuje kako je društveno djelovanje ljudi u biti nepredvidivo. Takvo zaključivanje smatra logički nedopustivim i empirijski demantiranim (Pusić, 1968a: 127).

U skladu s tada prevladavajućim mišljenjem u zapadnoj sociologiji (Parsons, Merton, Dahrendorf, Gouldner, Gerth i Mills, Katz i Kahn i dr.), Pusić smatra da je glavni analitički instrument za istraživanje ponašanja ljudi u upravnim organizacijama društvena odnosno organizacijska uloga. Društvenu ulogu definira kao »skup očekivanih postupaka pojedinca koji sa stajališta ukupnosti društvenih normi i zahtjeva odgovaraju određenoj društvenoj situaciji u kojoj se pojedinac nalazi«, a organizacijska je uloga, kao specijalni slučaj društvene uloge, »skup očekivanih postupaka koji u

smislu konkretnog normativnog sistema odgovaraju činjenici pripadnosti pojedinca određenoj organizaciji» (Pusić, 1961: 128; Pusić, 1968a: 129).

Po Pusićevu mišljenju sve teorije koje nastoje objasniti ponašanje ljudi u upravi mogu se ovisno o njihovu polazištu sistematizirati u tri grupe. Prvu grupu čine sociološke teorije koje polaze od okvirnih vrijednosti, pravila i normi koje određeno društvo postavlja za djelovanje svojih članova. Društvo se ovdje promatra kao izvor normativnog sistema koji regulira društvene uloge u okviru kojih kreće ponašanje ljudi u svim društvenim situacijama, pa tako i u upravnim organizacijama. Kao suvremene primjere takvih teorija navodi opću teoriju akcije T. Parsonsa i E. Shillsa te teoriju o disfunkcijama upravnih organizacija R. Mertona.

Druga grupa teorija polazi od ciljeva upravnih organizacija te pretpostavlja da će ponašanje njihovih članova biti prvenstveno orijentirano na postizanje tih ciljeva na najlakši, najbrži i najekonomičniji način, pri čemu kao bitno obilježje upravnih organizacija ističe njezinu racionalnost. U tu grupu prije svega spadaju djela klasika organizacijske teorije kao što su M. Weber, H. Fayol i F. W. Taylor te predstavnika škole javnog menadžmenta L. Gulicka i L. Urwicka. A od suvremenih autora navodi radove R. Presthusa i J. D. Thompsona.

Treću grupu čine psihološke teorije koje polaze od osnovnih potreba ljudi koji rade u upravnim organizacijama odnosno od temeljne strukture ličnosti u pojedinoj kulturi. U tim se teorijama pretpostavlja da će se ljudi u upravnim organizacijama ponašati tako da ostvare svoje težnje koje su pak u znatnoj mjeri određene obilježjima mjesta i vremena, njihova odgoja, njihove društvene sredine. Kao suvremeni primjer takve teorije navodi rad Ch. Argyrisa.

Sučeljavanje teorija koje polaze s različitih gledišta, smatra Pusić, stvara posebnu dinamiku u razvoju teorijskih razmišljanja o upravi i upravljanju, jer svaka uspješna kritika nužno nalaže i širenje teorijskog horizonta. Osim toga, potiče ona pregnuća koja nastoje kombinirati razna polazišta kako bi se na taj način stvorili širi temelji za izgrađivanje cjelovitije teorije o upravi. Kao suvremene primjere takvih sintetičkih nastojanja Pusić navodi opću teoriju upravljanja E. Litchfielda, teoriju organizacije J. Marcha i H. Simona, teoriju začaranog birokratskog kruga M. Croziera, kibernetiku teoriju upravljanja L. Mehla te sistemsku teoriju W. Buckleya i F. K. Berriena.

U prvom izdanju svog udžbenika Pusić je u pet točaka izložio elemente svog teorijskog modela uprave (Pusić, 1961: 136–137), ali je to već u sljedećem izdanju izostavio, s time da se u kasnijim izdanjima udžbenika

neke od teza koje su u tom modelu bile navedene pojavljuju tamo gdje se raspravlja o pojedinim aspektima upravne organizacije i djelatnosti upravljanja.

Tako se, na primjer, u dijelu udžbenika u kojem obrađuje organizacijsku strukturu nalazi zanimljiva teorijska ideja koju će Pusić razviti u svojim kasnijim radovima. Naime, Pusić definira organizaciju kao proces diobe rada i istodobnog sistematskog povezivanja poslova podijeljenih među ljude opremljene materijalnim sredstvima radi izvršenja zadatka, a organizacijsku strukturu kao relativno trajni plan rasporeda poslova i sistem međusobnih veza među ljudima koji obavljaju te poslove. Prema tome, osnovno obilježje društvene pojave organizacije čini dinamičko jedinstvo suprotnosti, diobe rada i istodobnog povezivanja tako podijeljenog rada u cjelinu, a to se može bolje objasniti dijalektičkom nego analitičkom metodom (Pusić, 1961: 244–245; Pusić, 1968a: 135–136). Na osnovi takvog dijalektičkog poimanja organizacije Pusić onda objašnjava suprotnosti u organizacijskoj strukturi između funkcije i hijerarhije, centralizacije i decentralizacije, pojedinačnog i kolektivnog djelovanja, vanjskih i unutarnjih organizacijskih jedinica te formalne i neformalne organizacijske strukture.

Zaključno se može konstatirati sljedeće: iako je u svojem udžbeniku Pusić napravio niz značajnih teorijskih iskoraka, posebno u razmatranju društvene uloge uprave, njezina razvoja i pozicije u političkom sistemu, ipak je u njemu izostala cjelovita i koherentna teorija o upravi. A u objašnjenju funkcioniranja upravnih organizacija te u analizi pojedinih komponenti djelatnosti upravljanja Pusić je, uz gore spomenute iznimke, uglavnom ostao na teorijskim pozicijama klasične organizacijske teorije.

3. Posebne studije o pojedinim područjima upravljanja

Tijekom 1960-ih i 1970-ih Pusić je objavio nekoliko specijaliziranih studija koje se na produbljeni način bave pojedinim problemima odnosno područjima upravljanja. Prva u tom nizu je izvrsna monografija o lokalnom upravljanju *Lokalna zajednica* (1963), slijedi 1968. knjiga *Samoupravljanje – prilozi teoriji i praktični problemi*, a 1974. u Biblioteci Encyclopaediae moderne knjiga *Razvedenost i povezanost – teorijski problemi samoupravnog modela*. U svakoj od njih ima značajnih teorijsko-metodoloških inovacija.

3.1. Lokalna zajednica (1963)

U toj je knjizi⁷ Pusić nakon kritike pojma potrebe kao motiva društvene akcije ljudi predložio svoju teoriju interesa s pomoću koje se može bolje razumjeti i predvidjeti društvene procese uopće, pa tako i procese u lokalnoj zajednici. Prvo je objasnio razliku između objektivnog i subjektivnog interesa: objektivni interes predstavlja »činjenično stanje kojim se ostvaruje odnosno povećava neka društveno prihvaćena vrijednost u korist pojedinca i grupe«, a subjektivni interes je »stanje svijesti pojedinca ili pojedinaca da određena situacija postoji i da ostvaruje odnosno povećava neku njihovu, makar samo osobnu, vrijednost« (1963: 63). I subjektivni i objektivni interesi mogu se razlikovati po stupnju općenitosti i po stupnju određenosti. Objektivni interesi međusobno se razlikuju po veličini ovisno o mjestu dotične vrijednosti na društvenoj skali vrijednosti, a subjektivni se razlikuju po intenzitetu prema stupnju emocionalne angažiranosti subjekta na ostvarenju odnosno zaštiti interesa (1963: 63–64).

U procesu ostvarivanja interesa važno je razlikovati interesente od predstavnika interesa. »Interesent je onaj pojedinac koji se nalazi u određenoj interesnoj situaciji ili koji ima određeno mišljenje o svom odnosu prema nekoj interesnoj situaciji«, a predstavnik interesa je »onaj pojedinac, grupa ili organizacija koja ostvaruje određeni interes, svoj ili tuđi, tj. koji nastoji dovesti do nastupanja za interesenta povoljne objektivne situacije ili proizvesti kod njega predodžbu o postojanju takve situacije« (Pusić, 1963: 64–65). U pravilu ljudi sami zastupaju svoje interese, ali su u suvremenim društvima sve češći slučajevi kad interesente u ostvarivanju njihovih interesa predstavljaju drugi pojedinci, grupe ili organizacije.

Posebno je analizirao sukobe interesa. Razni objektivni interesi nalaze se u konfliktu ako ostvarenje činjeničnog stanja kojim se ostvaruje interes jednog ili jednih, zbog logičkih ili empirijskih razloga, umanjuje mogućnost ostvarivanja interesa drugog ili drugih. A razni subjektivni interesi sukobljavaju se onda kad jedni subjekti smatraju da ostvarenje njihovih subjektivnih interesa umanjuje mogućnost ostvarenja subjektivnih interesa drugih. Treba razlikovati vanjski sukob interesa u kojem se sukobljavaju razni interesenti od unutarnjeg sukoba u kojem jedan interesent mora birati između više svojih interesa. Konačno, može se govoriti o sukobu između objektivnog i subjektivnog interesa kad subjektivni interes nekog

⁷ Knjiga je uz neznatne izmjene i dopune ponovo objavljena 1981. pod naslovom *Komuna i općina*, s tim da su dodana dva izvještaja o empirijskim istraživanjima koja su u razdoblju 1964.–1966. provedena u općinama u Hrvatskoj.

interesenta ide u obrnutom smjeru od njegova objektivnog interesa (Pusić, 1963: 66).

Pusić naglašava da konflikti proizlaze logičkom nužnošću iz situacije u kojoj se ostvaruju interesi te se njihovo pojavljivanje ne bi smjelo smatrati društvenom patologijom. Smatra da iza negativne percepcije konflikta može stajati želja da se izbjegnu negativne posljedice sukobljavanja, ali i težnja da se održi postojeća konstelacija interesa u društvu. U sukobu se ljudi osjećaju nesigurnima i stoga teže pojačati svoje pozicije. To je izvor nastojanja da se stvore interesne koalicije, savezi interesenata čiji se interesi podudaraju ili nadopunjuju, a koji smatraju da će takvim povezivanjem postići povoljnije izgleda za ostvarenje interesa nego svaki sam za sebe.

Za rješavanje sukoba interesa u uvjetima oskudice sredstava za njihovo zadovoljavanje iskustvom su se razvile tri osnovne metode: dominacija, koja znači potpuno podređivanje jednog interesa drugom; reorijentacija, tj. usmjeravanje jedne od strana u interesnom sukobu na supstitutivno ostvarivanje interesa, tj. na zamjenu izvornog interesa nekim drugim interesom; kompromis, tj. djelomično ostvarivanje svih interesa u sukobu. A na tim metodama temelje se i odgovarajuće društvene institucije: dominaciji odgovara institucija vlasti; reorijentaciji – razni sistemi supstitucije u zadovoljavanju potreba, kao što su religija, umjetnost ili filozofija; kompromisu – institucija ugovora (Pusić, 1963: 66–67).

Pusić postavlja hipotezu po kojoj porast produktivnosti rada povećava mogućnosti ostvarivanja potreba, a to dovodi do diferencijacije potreba i, još više, do diferencijacije interesa. Posljedica je pak proces diferencijacije interesa da sve veći broj ljudi sudjeluje u sve većem broju »interesnih krugova«. Interesi koji povezuju svakog pojedinca s raznim grupama interesenata sve su različitiji i stoga su manje vezani uz određeni teritorij. Tu disperziju interesa prati proces dekoncentracije vrijednosti odnosno »emotivna dekompresija«. Ljudi u interesnom pogledu manje su spremni sve staviti na jednu kartu, a njihova je emotivna angažiranost razdjeljena i stoga u odnosu na pojedini interes manja.

Paralelno s time dolazi do tendencije prenošenja ostvarivanja interesa s interesenata na predstavnike, to s druge strane otvara mogućnost konflikta između interesenata i predstavnika. Ta se mogućnost povećava zbog toga što s vremenom organizacije postaju predstavnice interesa, a onda se u tom smislu transformiraju i institucije za rješavanje interesnih sukoba, što sve bitno utječe na mehanizam lokalnog odlučivanja (Pusić, 1963: 70–71).

Pored teorije o interesima, u ovoj knjizi Pusić je dao doprinose rješavanju nekih problema lokalnog upravljanja kao što su: problem optimalne lokacije službi u lokalnoj zajednici, pitanje izbora kriterija za formiranje lokalnih upravnih jedinica te problem veličine lokalne jedinice (Pusić, 1963: 74–84) koji se u osnovi sastoje u razradi i dopuni klasične organizacijske teorije.

Naposljetku, u ovoj knjizi Pusić je izložio tipologiju lokalnih sistema upravljanja s obzirom na mjesto kumulacije utjecaja na prijelaznom lancu od političkih institucija do upravnih organizacija. Ta tipologija nije provedena sasvim konzekventno, jer su u istu kategoriju svrstani lokalni sistemi upravljanja koji se znatno razlikuju po odabranom kriteriju (npr. britanski sistem lokalnih vijeća s brojnim komitetima te razne varijante američke lokalne samouprave s podjelom vlasti između načelnika i lokalnog vijeća) (Pusić, 1963: 139). Ipak treba naglasiti da je to bio prvi pokušaj u našoj znanstvenoj literaturi da se na osnovi određenih kriterija interpretira strukturna raznolikost lokalne samouprave u svijetu.

3.2. Samoupravljanje (1968)

Pusić se u toj knjizi⁸ prvenstveno bavi teorijom upravljanja te propituje mogućnosti samoupravne organizacije kao alternative klasičnoj upravnoj organizaciji. U prvom poglavlju Pusić prikazuje razvoj ideja o upravljanju, s time da težište stavlja na suvremene teorije upravljanja. Prikaz je tematski oslonjen na dva pravca kritike upravne organizacije. Jedan je kritika uprave kao sredstva koordinacije u obavljaju društvenih poslova odnosno kritika klasične upravne teorije. Po Pusiću ta je kritika trojaka: psihološka, sociološka i upravna (Pusić, 1968b: 8–25). Drugi je kritika uprave kao instrumenta vlasti odnosno prikaz teorija koje se bave birokratskim metodom upravljanja te »političkim birokratizmom« uopće. U tom kontekstu razmatra i jugoslavensku doktrinu samoupravljanja.

U drugom poglavlju Pusić izlaže svoj originalni teorijski model upravljanja društvenim poslovima koji bi mogao zamijeniti klasični oblik hijerarhijske organizacije. Model ima tri konstrukcijska uporišta.

⁸ Kako je Pusić naveo u svom predgovoru, većina materijala u toj knjizi u razdoblju 1964.–1968. bila je publicirana u raznim stručnim časopisima, što se odrazilo na sistematiku knjige te je imalo kao posljedicu česta ponavljanja sličnih teorijskih razmatranja. I u toj su knjizi na kraju dodani izvještaji o tri istraživanja lokalne samouprave u Hrvatskoj koja su provedena 1959., 1965/66. i 1967. (str. 198–274).

Prvo uporište je opreka između pojedinca i radne grupe. Pod radnom grupom Pusić podrazumijeva »sistem odnosa među ljudima koji rade poslove svog stručnog djelokruga i interesa na taj način da se ti poslovi uklapaju u šire cjeline«. U okviru modela upravljanja društvenim poslovima zadaci se ne dodjeljuju, nego »izviru iz racionalno postavljenih općih društvenih uvjeta za pojedinu djelatnost, iz širih programa i užih planova, oni su sadržani u stručnosti pojedinca, u njegovu specifičnom području, u njegovu znanju i ekspertizi« (Pusić, 1968b: 87). Oslobođenje pojedinca na radu i njegova »dijalektička ravnopravnost« s radnom grupom pretpostavlja ispunjenje nekih uvjeta. To s jedne strane podrazumijeva razvoj u smjeru cjelovitosti specijalističkog stručnog rada pojedinca, a ujedno pretpostavlja oslobađanje od rutinskih poslova, što se može postići prenošenjem pojednostavljenih radnih operacija s ljudi na strojeve. A s druge strane, kruta disciplina organizacije bila bi zamijenjena slobodom radne grupe koja pak pretpostavlja znatno pojačani i prošireni proces stvaranja i internalizacije pravila, kako tehničkih pravila tako i pravila profesionalne etike.

Drugo uporište je opreka između foruma odlučivanja i točaka povezivanja. Radne grupe i aktivnost svakog pojedinog njihovog člana postupno se uklapaju u sve šire i složenije sklopove međusobne suradnje, ovisnosti i interakcije prema ostvarenju interesa sve šireg i šireg opsega. To uklapanje odvija se po dvije linije. Svaka radna grupa nastoji »isfiltrirati« iz svog radnog programa sve one aktivnosti koje ne spadaju u stručnu funkciju njezinih članova, a potrebne su radi usklađivanja s drugim radnim grupama u odnosu na šire društveno prihvaćene interese. Te se aktivnosti povjeravaju posebnim točkama povezivanja, gdje ih obavljaju za te poslove stručni pojedinci i radne grupe (npr. poslovi financiranja). Budući da se usklađivanje odvija u uvjetima divergiranja interesa, potrebno je da radne grupe zadrže pravo i mogućnost intervencije kad god dođu u pitanje njihovi interesi. Stoga uz svaku točku povezivanja treba postojati forum odlučivanja u kojem mogu sudjelovati radne grupe i njihovi članovi te raščistiti eventualne međusobne interesne prijepore.

Treće uporište je opreka između interesenta i nositelja aktivnosti. Nositelji aktivnosti odnosno članovi radnih grupa obavljaju poslove svoje struke te svojim radom ostvaruju vlastite interese te ujedno omogućuju ostvarenje interesa užeg ili šireg, ali obično neodređenog kruga korisnika. To otvara niz mogućnosti divergiranja interesa, pa prema tome u odlučivanju o tim interesima ne treba ostaviti po strani neposredne interesente, već valja omogućiti njihovo suodlučivanje. Prvi je problem kako identificirati krug interesenata za pojedinu službu, odnosno za pojedinu ustanovu u sklopu službe, te na koji način osigurati njihovo sudjelovanje u odlučiva-

nju. Drugi je problem u tome što uključivanje vanjskog kruga interesenata može imati kao posljedicu negiranje svih glavnih tekovina društvene diobe i specijalizacije. Odgovor na te probleme mogao bi biti da je uključivanje vanjskih interesenata u forume odlučivanja moguće, ali ne i obvezatno, tj. da ga treba omogućiti tek onda kad intenzitet interesnih divergencija prijede određenu, za obavljanje društvenih poslova opasnu granicu. A s usavršavanjem planiranja, stvaranjem mehanizama »ravnoteže objektivnih situacija« i sistemom društvenih pravila takav sistem intervencija interesenata mogao bi postati suvišan.

U tom kontekstu upravljanje društvenim poslovima pokazuje se kao raznovrsna i mnogostrana djelatnost, stručna u točkama povezivanja i interesna u forumima odlučivanja, profesionalna i neprofesionalna, ujedno »politička« i »upravna«. Pusić ga definira kao »kontinuirano usklađivanje djelatnosti pojedinaca i radnih grupa na ostvarivanju društveno prihvaćenih vrijednosti pod uvjetima njihova divergiranja, sistematskim uklapanjem specijalnih zadataka u općenitije na osnovi selektivnog odlučivanja interesenata i nosilaca aktivnosti« (Pusić, 1968b: 99). U trećem poglavlju Pusić detaljno razmatra neka konkretna pitanja, i moguće odgovore na njih, koja će se vjerojatno pojaviti u razvoju institucionalnog sistema samoupravljanja, a odnose se na odvijanje procesa integracije te na njegove strukturne posljedice (Pusić, 1968b: 100–138).

Teorijski je zanimljivo i četvrto poglavlje u kojem Pusić iznosi i obrazlaže hipotezu o razvoju upravljanja društvenim poslovima. Po njegovu mišljenju, »upravljanje društvenim poslovima ... prošlo je i prolazi u svom razvoju kroz tri glavne etape: 1) personalističko upravljanje na temelju društvenog povezivanja po osobnim karakteristikama pojedinaca koji čine upravno-relevantnu grupu; 2) teritorijalno upravljanje na temelju određenog teritorija koji definira kako djelokrug upravnih organizacija tako i krug korisnika odnosno 'podanika' tog djelovanja; 3) funkcionalno upravljanje na temelju funkcije u društvu koju vrše pojedine upravne organizacije i oko koje se okuplja relevantni krug interesenata« (Pusić, 1968b: 153).

Pusić smatra da se te »etape« ne smiju gledati »kao zatvorena i međusobno odijeljena razdoblja, već kao *tendencije* koje postoje istodobno, isprepleću se, nestaju i ponovo se pojavljuju u drugom obliku, te se u pojedinoj epohi radi samo o relativnom pretezanju jedne od njih, o pojačanom akcentu koji se svodi na objektivne društvene uzroke, u prvom redu na dosegnuti stupanj razvoja proizvodnih snaga i društvene tehnologije uopće« (Pusić, 1968b: 153).

U nastavku Pusić pojašnjava faktore koji utječu na mijenjanje upravnih sistema kao što su: organizacijska gustoća, disperzija interesa, transpa-

rentnost i racionalnost. Nakon toga razmatra dinamiku prijelaza, i to posebice: brzinu prijelaza, akceleratora promjena i stabilizatore postojećeg stanja te uvjete nastanka i opseg prijelaznih institucija.

Pusić će svoju hipotezu o razvoju upravljanja društvenim poslovima u kasnijim radovima dalje dopunjavati i razrađivati.

3.3. Razvedenost i povezanost (1974)

Iako se ova knjiga ne bavi problematikom uprave u užem smislu riječi, ipak se ne može zaobići u prikazu Pusićeva teorijskog rada, jer je u njoj formulirao i razradio svoj teorijski model političkog sistema u okviru kojega funkcionira i javna uprava. Taj se model političkog sistema sastoji od tri dijela: analitičkog, u kojem su obrađene glavne komponente političkog sistema, dinamičkog, u kojem su prikazani glavni procesi u političkom sistemu, i razvojnog, u kojem se objašnjavaju stupnjevi u razvoju i modaliteti razvoja političkog sistema.

Prema Pusiću politički sistem je vrlo složena pojava, a čini ga »skup semantičkih, normativnih, kognitivnih i motivacijskih elemenata orijentacijske strukture u svijesti pojedinaca te skup simboličkih, regulativnih, produktivnih i asocijacijskih elemenata institucionalne mreže u određenoj zajednici koji se odnose na društvenu akciju u vezi s ostvarivanjem interesa ljudi« (Pusić, 1974: 17). Već samo to da se u pojam političkog sistema, pored elemenata institucionalne mreže društva koji se odnose na ostvarivanje interesa ljudi, uključuju orijentacijske strukture u svijesti ljudi, povećava njegovu složenost za čitav red veličina. No po Pusićevu mišljenju politički sistem, pored toga, obuhvaća i »ukupnost interakcija – omeđenih karakteristikama okoline, usmjerenih orijentacijskom strukturom u svijesti sudionika, uokvirenih institucionalnom mrežom društva – koje su usmjerene na ostvarivanje interesa na razini zajednice. Bez obzira na okvir u kojem se odigrava, interakcija stvara među ljudima suradnju i sukobe, ovisnost i težnju prema neovisnosti« (Pusić, 1974: 55).

S tim proširenjem pojma političkog sistema na područje interakcije i na utjecaj okoline politički sistem postaje omniprezent. Nema toga što bi se po definiciji moglo isključiti iz političkog sistema.

Strukturu političkog sistema Pusić je prikazao kao složenu matricu sastavljenu od faktora okoline, interakcija, svijesti i institucija u kojoj se svaka od sastavnica dodatno diferencira na četiri dijela, tako da ima 16 elemenata. Pri tome svaki element matrice i sam predstavlja matricu nižeg stupnja koja je sastavljena od svojih elemenata (Pusić, 1974: 95–96).

Dinamiku političkog sistema uvjetuje proces diferencijacije i integracije. U normalnom razvoju diferencijacija napreduje u vremenu prema sve većoj složenosti do granica postojećih integracijskih okvira, zatim usporava sve dok se restriktivne integracijske granice ne pomaknu i postojeći sistem ne zamijeni novim sistemom koji je integriran unutar širih, tolerantnijih okvira, tj. takvih koji imaju veći kapacitet apsorpiranja diferencijacije. Tada se proces diferencijacije može nastaviti dalje sve dok i taj novi integracijski okvir ne postane zapreka daljnjoj diferencijaciji.

Premda diferencijaciju pokreću endogeni i egzogeni faktori, njezin je primarni izvor u odnosima sistema i okoline. Okolina je po definiciji sistem bezgranične raznovrsnosti i stoga vrši stalni pritisak na sistem da se diferencira i tako poveća svoju sposobnost da na impulse iz okoline reagira većim brojem kanala, da veći dio okoline »odslika« u svojoj strukturi te da od negativne težnje prema izolaciji prijede na konstruktivnu težnju prema regulaciji. Ipak, koliko god se sistem prilagođavao diferencijacijom, okolina ostaje mnogo više diferencirana od sistema te je stoga pritisak koji vrši na sistem konstantan u smislu Asbyijeva »zakona nužne raznovrsnosti« (Pusić, 1974: 98–99).

U objašnjenju povijesnog razvoja političkog sistema Pusić predlaže periodizaciju koju smatra pomoćnom konstrukcijom za sagledavanje empirijskih činjenica u vremenskoj perspektivi. Ako se politički sistem shvaća kao sistem koji se odnosi na društvenu akciju u ostvarivanju interesa, tada način kontrole neizvjesnosti u ostvarivanju interesa predstavlja onu varijablu po kojoj se mogu razlikovati pojedini politički sistemi u razvoju. U najgrubljim crtama mogu se razlikovati tri osnovne metode kontrole neizvjesnosti putem solidarnosti, vlasti ili informacija. U tom se smislu onda mogu razlikovati tri fundamentalna tipa političkih sistema: politički sistem zasnovan na solidarnosti, politički sistem zasnovan na principu vlasti i politički sistema zasnovan na informacijama, koje Pusić u nastavku detaljnije objašnjava (1974: 130–155).

Budući da je namjena te tipologije razumijevanje procesa mijenjanja političkih sistema, Pusić posebno upućuje na pojedine modalitete razvoja političkih sistema koji indiciraju otklone od tako općenito definirane razvojne putanje. Jedan od tih je pojava reverzibilnosti. Kretanje prema većem stupnju složenosti u načelu je reverzibilno pa će pod određenim dovoljno jakim pritiskom složeniji integracijski princip ustupiti mjesto jednostavnijem. Nadalje, može postojati raskorak u stupnju razvijenosti istog društva: zbog toga neka područja zadržavaju solidarističke odnose, dok se u drugima dijelovima odnosi reguliraju putem vlasti. Ne treba zane-

mariti ni otpor promjenama važećeg jednostavnijeg principa integracije. I naposljetku, postoji i mogućnost preuranjene složenosti, na što upućuju primjeri zemalja Trećeg svijeta (Pusić, 1974: 157–169).

Pusić je ovaj rad upotpunio s nekoliko ekskursa koji sami za sebe predstavljaju sjajne pregledne radove. Prvi je ekskurs o interesu (str. 22–54) kojim upotpunjuje i razrađuje svoju prije spomenutu teoriju. Drugi je ekskurs o podjeli rada (str. 76–94) u kojem se prikazuju teorije o podjeli rada od A. Smitha do G. Friedmanna. A treći je ekskurs o formalizaciji (str. 101–126) u kojem su prikazani razni pokušaji da se verbalni modeli iskažu logičko-matematičkim simbolima.

4. Sinteza na temelju teorije sistema

Godine 1985. Pusić je objavio svoj *magnum opus*, knjigu *Upravni sistemi*⁹ u dva sveska koji imaju blizu 900 stranica. Sadržajno se u prvom svesku nalaze dva dijela: Uvod i Razvoj upravljanja društvenim poslovima, a u drugom svesku je treći dio: Upravni sistemi u Jugoslaviji. Sa stanovišta ovog prikaza primarno je zanimljiv sadržaj prvog sveska, a i tu ću prikazom obuhvatiti samo one dijelove u kojima su izložene glavne teorijsko-metodološke teze.

4.1. Konceptualni okvir

Premda to nigdje izričito ne navodi, već to smatra u neku ruku samorazumljivim, Pusić je kao osnovu svoje teorije o upravi i upravljanju prihvatio teoriju sistema koja je u drugoj polovici 20. stoljeća postala jedna od najutjecajnijih znanstvenih paradigmi, posebno u društvenim znanostima.

⁹ Pusić je 1973. objavio skripta *Upravni sistemi* namijenjenu studentima pravnih i upravnih studija, a njezina izmijenjena i dopunjena izdanja, na kojima su kao suautori navedeni njegovi najbliži suradnici, izašla su 1975. i 1983. Premda je u tim skriptama već bilo u osnovi zacrtano sistemsko polazište i teorija o razvoju upravnih sistema, ipak između skripta i knjige postoje ne samo kvantitativne nego i kvalitativne razlike. U skriptama je bilo težište na upoznavanju studenata s funkcioniranjem upravnog sistema Jugoslavije. Njihovo je teorijsko polazište bilo razrađeno toliko koliko je bilo nužno da se razumiju osnovne razlike između upravnih sistema, a komparativno-historijski materijal uglavnom je korišten s namjerom da posluži kao ilustracija pojedinih pojmova i teorijskih tvrdnji. Ipak glavna teza o razvoju upravnih sistema iz knjige bila je i teorijska okosnica skripta.

4.1.1. *Pojam sistema*

Pusić najprije općenito razmatra pojam sistema te upozorava na njegova dva osnovna određenja: sistem kao cjelina sastavljena od dijelova i sistem kao entitet u odnosu s okolinom. Po njegovu mišljenju ta dva pojmovna određenja nisu proturječna, nego se međusobno nadopunjuju (Pusić, 1985: 11).

Po Pusiću osnovne značajke pojma sistema jesu: opća povezanost (kako među dijelovima sistema tako i povezanost preko granica sistema, u odnosima s okolinom), kontingentnost (odnosi među dijelovima sistema, a i odnosi s okolinom, mogu biti drugačiji nego što jesu na određenom mjestu i u određeno vrijeme) i dinamika suprotnosti (koja proizlazi iz istodobne prisutnosti protuslovnih faktora: slobode i regulacije, stabilnosti i promjenive, nužnosti i slučajnosti). A glavna su pitanja teorijske razrade pojma sistema po Pusićevu mišljenju: kakvi su odnosi među dijelovima sistema; koja je priroda cjeline sistema, tj. na koji su način dijelovi u nju integrirani; kakvi su odnosi između sistema i njegove okoline; kako se sistemi mijenjaju i čime su uvjetovane te promjene (Pusić, 1985: 13–25).

Nakon toga Pusić razmatra kritike koje se upućuju sistemskom pristupu te se osvrće na prigovore koji mu se postavljaju, a odnose se na: anticipaciju povezanosti; preopćenite analogije; pozitivno vrednovanje reda i sklada; neosobnost procesa u sistemu; opasnosti logičko-matematičkih formalizacija; nemogućnost zahvaćanja esencijalno nepredvidivih pojava. Jedini kritički prigovor teoriji sistema na koji se nije osvrnuo odnosi se na pitanje: kako su moguće promjene sistema na temelju promjena u sistemu? Pusić je vjerojatno smatrao da njegova teorija o procesu diferencijacije-integracije sistema koju je iznio u ranijim radovima daje uvjerljiv odgovor na to pitanje. Raspravu o kritikama sistemskom pristupu zaključuje konstatacijom da je pojam sistema koristan kao modelski pojam u onim disciplinama u kojima se odnos dijelova i cjeline kod promatranih pojava može jasno identificirati i empirijski provjeriti te gdje je taj odnos za razumijevanje promatranih pojava jasno relevantan. Ti su uvjeti u potpunosti ispunjeni kad je riječ o upravnim sistemima (Pusić, 1985: 26–31).

4.1.2. *Pojam sistema ljudske suradnje*

Pusić smatra da upravne organizacije predstavlja jednu vrstu sistema ljudske suradnje. Stoga svoju teorijsku raspravu počinje razmatranjem tog višeg rodnog pojma. Sistem ljudske suradnje najopćenitije definira kao »skup oblika ponašanja kojima ljudi uspostavljaju međusobne odnose na

radu usmjerenom na cilj« (Pusić, 1985: 33).¹⁰ Denotacija tog pojma je vrlo široka, jer pored upravnih organizacija obuhvaća: industrijska i druga poduzeća te druge organizacije u privredi; prosvjetne, zdravstvene, socijalne, znanstvene, kulturne i druge ustanove; političke, profesionalne, karitativne, sportske, vatrogasne i druge udruge, a u krajnjoj liniji mogao bi uključiti i kriminalne organizacije i tajna društva. Praktički nema područja društvenog života u kojem ne bismo mogli naći takve oblike kolektivnog djelovanja koji su usmjereni na ostvarivanje nekog cilja. Izvan obuhvata pojma sistema ljudske suradnje jedino ostaje ona društvena situacija koju je Weber (u: Đurić, 1964: 237-239) označio pojmom »borbe«, a u kojoj se djelovanje društvenog aktera orijentira u namjeri da provede svoju volju i protiv otpora jednog ili više njegovih suparnika. Ali i u takvoj situaciji postoji mogućnost i potreba suradnje između sudionika pojedine strane u konfliktu. Kao što, s druge strane, postoji mogućnost sukoba između ljudi koji surađuju na ostvarenju cilja u sistemu ljudske suradnje. Stoga se postavlja načelno pitanje koja je eksplorativna vrijednost takvog sveobuhvatnog, a ujedno u sebi proturječnog pojma kakav je sistem ljudske suradnje.

U nastavku Pusić prelazi na razmatranje osnovnih pitanja koja proizlaze iz upotrebe pojma sistema ljudske suradnje, i to: što su elementi sistema i kakvi su odnosi među njima; kakva je priroda cjeline sistema ljudske suradnje i na čemu se ona temelji; kakvi su odnosi sistema s okolinom u kojoj djeluje; kako se mijenjaju sistemi ljudske suradnje.

4.1.2.1. Elementi sistema ljudske suradnje

Pusić ističe da su elementi sistema ljudske suradnje oblici ponašanja ljudi, a ne ljudi kao osobe u cjelini. Ti su oblici ponašanja motivirani uspostavljanjem i održanjem suradnje, što znači da je ponašanje jednog čovjeka orijentirano sličnim suradničkim ponašanjem drugog. Analitički instrument kojim se to ponašanje može zahvatiti je organizacijska uloga koju defini- ra kao skup »očekivanih ponašanja koja odgovaraju članstvu pojedinca u konkretnoj organizaciji odnosno sistemu ljudske suradnje i normama koje

¹⁰ Problematikom sistema ljudske suradnje odnosno kooperativnih sistema Pusić se detaljno bavio u svojoj monografiji *Order and Randomness in Cooperative Systems* koja je publicirana u izdanju Centra za međunarodne studije Sveučilišta u Pittsburghu, SAD, 1977. Poglavlje o sistemima ljudske suradnje u knjizi *Upravni sistemi* u sažetom obliku sadržava rezultate do kojih je Pusić došao u toj monografiji.

određuju smisao tog članstva te dužnosti i ovlasti pojedinaca na radu u vezi s tim članstvom« (Pusić, 1985: 33).

Premda je na početku ustvrdio da su samo određena ponašanja ljudi elementi sistema ljudske suradnje, Pusić ipak smatra da su ljudi kao cjelovite osobe članovi sistema, čime u strukturu sistema unosi specifično dvojstvo, elemente i članove sistema, što dosljedni zagovornici sistemskog pristupa, kao npr. N. Luhmann, ne prihvaćaju.

Ljudi kao članovi sistema unose u sistem svoja osobna shvaćanja, vrijednosti, znanja i interese koji mogu biti, sa stanovišta funkcioniranja sistema, irelevantni, a možda i disfunkcionalni. Stoga se problem odnosa među elementima i članovima sistema ljudske suradnje postavlja na dvije razine: 1) kako osigurati međusobnu povezanost onih ponašanja koja proizlaze iz organizacijske uloge; 2) kako postići da ukupnost osobnih značajki pojedinaca kao članova sistema bude što više usklađena s potrebama i ciljevima sistema.

Bitno obilježje sistema ljudske suradnje je dioba rada, tj. »takvo uređenje odnosa među ljudima na radu gdje pojedinac obavlja samo dio ukupnog rada potrebnog za ostvarivanje određenog cilja, u očekivanju da će drugi pojedinci obavljati druge dijelove i da će se svi ovi djelomični radni doprinosi na neki način sumirati i dovesti do postizavanja cilja« (Pusić, 1985: 34). Dioba rada se odvija na različitim razinama: od najneposrednije u najmanjoj radnoj skupini u kojoj pojedinci izravno i izričito orijentiraju ponašanje jedni prema drugima, zatim sve posrednije što je sistem ljudske suradnje veći i razvedeniji, do najšire razine na kojoj govorimo o društvenoj diobi rada.

Diobi rada je komplementarna djelatnost upravljanja pod kojom Pusić podrazumijeva »djelovanje usmjereno na postizavanje sklada između sistemskih uloga u vidu potreba i ciljeva sistema kao i između osobnih značajki i interesa članova s jedne strane i sistemskih potreba i ciljeva, s druge« (Pusić, 1985: 34). Takvo poimanje upravljanja znatno je šire od onoga koje je Pusić koristio u svojim prethodnim radovima, jer obuhvaća dvije komponente: upravljanje kao povezivanje radnih doprinosa koje bi se moglo nazvati »tehničkim upravljanjem« i upravljanje kao usklađivanje osobnosti i interesa članova s mogućnostima i zahtjevima sistema koje bi se moglo označiti »interesnim upravljanjem«.

U vezi s konceptom člana sistema postavlja se pitanje u kakvom su odnosu osobnosti članova i sistem ljudske suradnje. Po Pusiću u sisteme ljudske suradnje čovjek ulazi svojim podsistemom svijesti, s time da veći dio ljudske svijesti predstavlja, sa stanovišta sistema ljudske suradnje, pro-

blematičan »višak«. Sistem je sposoban neposredno integrirati samo one dijelove svijesti svojih članova koji se odnose na njihove organizacijske uloge. Međutim, svijest kako cjelina sudjeluje u sistemu i preko granica uloge te stoga predstavlja stalni izvor iznenađenja, pozitivnih (kad je riječ o stvaralačkim i poticajnim inovacijama) i negativnih (kao disfunkcionalne neurednosti i smetnje) (Pusić, 1985: 38).

Za ponašanje ljudi u sistemima ljudske suradnje neposredno je relevantan onaj sektor svijesti koji se obično naziva voljom, a odnosi se na motive, namjere, ciljeve i interese. Stoga je problem ljudske motivacije jedno od glavnih područja istraživanja odnosa između sistema i ljudi kao njegovih članova. Što se tiče interakcije ljudi u sistemima ljudske suradnje, Pusić posebno ističe dijalektiku ovisnosti i neovisnosti, s kojom su povezani fenomeni moći i slobode. »Ovisnost u objektivnom smislu motivira na suradnju s drugim ljudima, ali ujedno predstavlja glavni izvor interesnih sukoba kako u društvu općenito i posebno u sistemima ljudske suradnje« (Pusić, 1985: 40).

4.1.2.2. Priroda cjeline sistema ljudske suradnje

Razmatrajući prirodu cjeline sistema ljudske suradnje, Pusić ukazuje na to da se ta cjelina ostvaruje po tri dimenzije: po cilju, odnosima i metodama rada. Pri tome svaka od tih dimenzija ima svoj tehnički i interesni aspekt. Prvu dimenziju integracije čine ciljevi sistema ljudske suradnje. Cilj pretvodi stvaranju konkretnog sistema ljudske suradnje u tom smislu što je inicijativa potekla iz interesa konkretnih ljudi, bez obzira na to hoće li ti primarni interesenti biti poslije članovi tog sistema ili neće. Ta primarna interesna platforma o cilju sistema postaje činjenicom s kojom članovi moraju računati i preko koje ne mogu jednostavno prijeći. Ipak se članovi sistema ne mogu isključiti od utjecaja na ciljeve sistema, baš zato što su u sistem uključeni kao cjelovite ličnosti sa svojim specifičnim interesima. Opseg, intenzitet i obuhvat tog utjecaja ovisit će, u velikoj mjeri, o njihovoj moći. U složenom sistemu ljudske suradnje ne može se govoriti o samo jednom cilju. Prije svega zato što se primarni cilj razrađuje u piramidu ili mrežu konkretnih zadataka i podzadataka koji onda za pojedine radne jedinice i radna mjesta znače njihov jedini relevantan cilj. Zatim i zbog toga što sistemi djeluju u okviru nekih vanjskih restriktivnih uvjeta pa se ispunjenje tih uvjeta, primjerice ekonomično i zakonito djelovanje, mogu smatrati paralelnim ciljevima sistema. I, naposljetku, zato što neke ciljeve sistema jednoznačno određuju faktori u njegovoj okolini pa se u

tom smislu pojavljuje dvojstvo ciljeva, onih koje je nametnula okolina i onih koji proizlaze iz interesnog konsenzusa članova sistema.

Drugu dimenziju integracije sistema ljudske suradnje čine međusobni odnosi kako među organizacijskim ulogama u sistemu tako i među ljudima kao cjelovitim ličnostima sa svojim interesima. S obzirom na vrstu tih odnosa, po Pusićevu mišljenju mogu se u osnovi razlikovati dva tipa sistema ljudske suradnje: jedan tip čine oni sistemi koji se ponajprije temelje na odnosu među ljudima kao osobama, a u drugom tipu sistema odnosi se uspostavljaju neosobno, tj. ponajprije među organizacijskim ulogama odnosno funkcijama. Osim toga navodi da svi dosadašnji sistemi ljudske suradnje u kojima je težište na odnosima nužno impliciraju određenu nejednakost među članovima, ovisnost jednih o drugima te na tome zasnovanu moć jednih nad drugima.

Treća dimenzija integracije u sistemima ljudske suradnje jesu metode rada, tj. utvrđeni načini djelovanja članova sistema u ostvarivanju ciljeva sistema. Postoji više razloga zbog kojih se u sistemima ljudske suradnje unaprijed utvrđuje način rada. Prvo, zato što se time u tehničkom smislu rasterećuje djelovanje članova i olakšava njihova koordinacija, jer se ne mora svaki put nanovo odlučivati o načinu rada. Drugo, zato što se povećanjem predvidivosti djelovanja osigurava zaštita interesa onih na koje se djelovanje sistema odnosi (npr. korisnike). I treće, jer se utvrđivanjem načina rada, osobito kad je zasnovano na informacijama odnosno znanju, djelovanje sistema najčešće doživljava objektivnije i racionalnije.

4.1.2.3. Okolina sistema ljudske suradnje

U vezi s odnosom između sistema ljudske suradnje i okoline u načelu se postavljaju tri pitanja. Najprije pitanje što se može smatrati relevantnom okolinom sistema. Po Pusićevu mišljenju, valja razlikovati pet slojeva okoline sistema. Prvi sloj čine osobnosti članova sistema u kojima se, posebno u sferi motivacije, u svijesti pojedinaca sučeljavaju zahtjevi njihovih organizacijskih uloga sa stremljenjima koja imaju izvor u onim dijelovima svijesti koja nije ograničena njihovim ulogama. Drugi sloj relevantne okoline je međusobna interakcija članova sistema ljudske suradnje koja se odvija u protuslovlju između ovisnosti i neovisnosti i između suradnje i sukoba. Treći sloj okoline su institucije u području na kojem djeluju sistemi ljudske suradnje. Za razliku od sistema ljudske suradnje, te institucije ne obilježava svjesna usmjerenost na cilj, već one predstavljaju obrasce ponašanja u interakciji koji su tijekom vremena stabilizirani tako da stvaraju trajna i pouzdana očekivanja ponašanja drugih u odgovarajućim situacijama. Pu-

sić u tom smislu razlikuje četiri vrste institucija: simboličke (npr. jezik, pismo), normativne (npr. pravo, religija), kognitivne (npr. znanosti, svjetonazori) i interesne (npr. ideologije, političke stranke). Četvrti sloj okoline obuhvaća ono što se najčešće označava pojmom društva, a to, prema Pusiću, uključuje sljedeća područja: tehnologiju, demografiju, ekosferu, društvenu stratifikaciju te grupne identifikacije (pripadnost društvenim skupinama, kao što su slojevi, klase, nacije, religiozne zajednice i sl.). Peti sloj je prirodna okolina sistema ljudske suradnje koju čine meteorološki, geološki, geografski i biološki faktori (Pusić, 1985: 47–49).

Drugo je pitanje kako se odvija interakcija između sistema ljudske suradnje i njegove okoline. Ta se interakcija može razlikovati polazeći od ocjena okolišnih *inputa* u sistem i sistemskih *outputa* u okolinu. Sa stanovišta sistema okolišni *input* može se ocijeniti pozitivno kao sredstvo ili negativno kao smetnja, a sa stanovišta okoline sistemski *output* može se ocijeniti pozitivno kao proizvod odnosno usluga ili negativno kao teret. Na temelju tih razlika Pusić razlikuje četiri vrste interakcija između sistema i okoline, a to mu je osnova za razlikovanje četiriju tipova sistema ljudske suradnje. Produktivni sistemi su oni koji razmjenjuju s okolinom svoje proizvode ili usluge za sredstva koja dobivaju iz okoline. Regulativni sistemi pružaju okolini svoje usluge, ali značajan dio okolišnih unosa doživljavaju kao narušavanje regulativnih standarda, odnosno kao smetnje. Asocijativni sistemi prvenstveno nastoje zaštititi odnosno obraniti interese svojih članova, što okolina doživljava kao teret, a s druge strane ostvaruju sredstva na račun okoline. Devijantni sistemi nastoje eksploatirati okolinu koja im uskraćuje sredstva te su stoga u stalnom konfliktu. U razmatranju upravnih sistema ta se kategorija može zanemariti (Pusić, 1985: 49-50). Kao svaka druga, i ova je tipologija pomoćno analitičko sredstvo, a ne opis stvarnosti. Ona pridonosi boljem razumijevanju širokog spektra odnosa sistema i okoline te može biti izvor plodnih teorijskih hipoteza za istraživanje konkretnih odnosa između sistema i okoline.

S prethodnim je povezano i pitanje ekonomske razmjene između sistema ljudske suradnje i njegove okoline. Pusić smatra da je ekvivalentnost te razmjene uvjet normalnog funkcioniranja i razvoja sistema. Kad priljev okolišnih unosa iz okoline u sistem nije razmjeran ili pak ne odgovara, po vrsti i količini, potrebama sistema, sistem može biti doveden u krizu. Do takve krize može doći na više načina. Prvi je slučaj oskudice odnosno nestašice okolišnih unosa koji su sistemu potrebni za normalno funkcioniranje (npr. u ekonomskoj krizi, ali i zbog nedostatka kvalificiranog osoblja potrebnog sistemu). Druga je situacija kad u okolini poraste otpor prema sistemu i njegovim zahtjevima, pri čemu snaga tog otpora ovisi o tome

kako okolina ocjenjuje sistem i njegove rezultate, ali i o moći sistema da neutralizira taj otpor. Treća situacija krize može nastupiti kad se naglo povećaju potrebe sistema za unosima preko onoga što okolina može pružiti. Na krizu sistem može reagirati smanjenjem svog opsega, promjenom cilja, promjenom djelatnosti te promjenom odnosa s okolinom (Pusić, 1984: 50–52)

4.1.3. Upravni sistemi

Po Pusiću upravni sistem je »takav sistem ljudske suradnje čiji su elementi upravne organizacije« (1985: 63). Upravne organizacije pak definira kao u svom temeljnom udžbeniku: to su »takve organizacije koje obavljaju društvene poslove, na temelju raspodjele dužnosti i ovlasti kao trajno zanimanje ljudi u njima« (1985: 64). To znači da se upravni sistemi trebaju pojmiti kao sistemi ljudske suradnje višeg stupnja složenosti, jer im elementi nisu izravno pojedine radne uloge, nego uži sistemi u kojima su takve uloge povezane, upravne organizacije.

Unutarnji procesi u upravnim sistemima su dvovrsni. Jedno su procesi u kojima je naglašen kontinuitet, nastavljanje u istom smjeru. Pusić navodi primjer razvoja metoda rada u upravi, specifične upravne tehnologije, kao izraz kontinuiranog razvoja metoda ljudskog rada uopće. Kod druge vrste procesa, naprotiv, u prvom planu je borba suprotnosti i stoga valovita kretanja čas u jednom, čas u drugom smjeru, a kao primjer navodi proces centralizacije i decentralizacije i druge protuslovne tendencije koje proizlaze iz osnovne suprotnosti diobe i povezivanja u organizacijama (Pusić, 1985: 63).

Takva se dvovrsnost javlja i u odnosima između upravnih sistema i njihove okoline. Na jednoj strani su procesi s naglašenim kontinuitetom kao izraz kontinuiteta u društveno-ekonomskom razvoju. Tako su društveni procesi industrijalizacije i urbanizacije u zadnjih dvjesto godina pridonijeli kontinuiranom porastu upravnih sistema te njihovoj diferencijaciji i profesionalizaciji, a donekle i smanjenju uloge prinude u njima. A s druge strane djeluju procesi suprotnosti u društvenom razvitku koji utječu na mijenjanje smjera odgovarajućih kretanja u upravnim sistemima: primjerice oscilacije u procesu koncentracije i dekoncentracije političke vlasti¹¹ koje se izražava-

¹¹ Taj razvojni proces političkih sistema Pusić je detaljno prikazao u 10., izmijenjenom i dopunjenom izdanju svog temeljnog udžbenika (Pusić, 1993: 77–90).

vaju kao politička centralizacija i decentralizacija odgovarajućih upravnih sistema (Pusić, 1985: 63).

Pusić razlikuje tri vrste upravnih sistema: teritorijalne, funkcionalne i asocijativne te smatra da u svim zemljama možemo naći sva tri tipa upravnih sistema, jer su oni rezultati povijesnog razvoja upravljanja društvenim poslovima u ljudskim društvima uopće. Teritorijalni upravni sistemi, na kojima je danas većinom težište upravljanja društvenim poslovima, obuhvaćaju državnu upravu u užem smislu riječi – centralnu, regionalnu i lokalnu – dakle upravne organizacije koje su podloga i instrument političke vlasti, pa su stoga povezane s onim grupama u društvu koje tu vlast kontroliraju (politički odlučujuće grupe). Funkcionalni upravni sistemi obuhvaćaju mreže poduzeća i ustanova u onoj mjeri u kojoj se njihova djelatnost u pojedinoj zemlji smatra društvenim poslom, bez obzira na to jesu li formalno dio državne uprave u širem smislu ili nisu. Asocijativni upravni sistemi obuhvaćaju udruženja i druge organizacije u kojima se ljudi povezuju svojom inicijativom kako bi lakše ostvarili neke od svojih interesa koji su im zajednički, a koji se u danom trenutku u pojedinoj zemlji smatraju društvenim interesima (Pusić, 1985: 66–67).

Zajednička je značajka svih tipova upravnih sistema da unutar njih nastaju strukture koje imaju obilježja upravnih organizacija te da su suočeni s problemom diferencijacije i integracije svojih elemenata i s problemom odnosa sistema s okolinom u kojoj postoje i djeluju, na koju utječu i koja utječe na njih. U svakom tipu upravnog sistema, međutim, ta se dva problema postavljaju na drugačiji način.

U teritorijalnom sistemu okupljene su, prema kriteriju teritorija, upravne organizacije posve različitog sadržaja rada, iz čega proizlazi kronični problem koordinacije tih heterogenih djelatnosti, jer one po logici svoje djelatnosti tendiraju različitim pravicima. Pored toga, teritorijalni su sistemi instrumenti političke vlasti te se stoga postavlja problem odnosa sistema s njegovom neposredno relevantnom okolinom, i to u dva smjera: prema nosiocima političke vlasti, tj. prema politički odlučujućoj grupi u svakoj konkretnoj teritorijalnoj zajednici, i prema građanima koji političku vlast kao regulatora i arbitra u interesnim sukobima doživljavaju u prvom redu preko djelovanja uprave.

Funkcionalni upravni sistem povezuje u cjelinu organizacije koje obavljaju istovrsnu djelatnost pa je stoga sistem funkcionalno homogen. Ipak i u tom sistemu treba riješiti problem kako istodobno ostvariti funkcionalnu i interesnu autonomiju ustanova i ujedno udovoljiti zahtjevima da sistem funkcionira kao cjelina. Funkcionalne institucije ne primjenjuju vlast u

svome djelovanju, ili im to bar nije glavna svrha. Stoga su u njihovu odnosu s okolinom primarni odnosi s korisnicima. A tu se postavljaju pitanja u kojoj mjeri omogućiti korisnicima utjecaj na upravljanje u dijelovima i cjelini sistema te kako diferencirati odnose prema raznim grupama korisnika. S druge strane, postavlja se problem odnosa između funkcionalnih sistema i teritorijalnih sistema na kojima je danas svugdje težište društvene regulacije.

Asocijativni upravni sistemi najamorniji su oblik upravljanja s najvećim brojem varijacija, kako u pogledu funkcija tako i u pogledu struktura. Otuđeni proizlaze i karakteristični problemi tih sistema. Kakav je položaj pojedinaca, članova asocijacije? Koju svrhu mogu postaviti svom udruživanju i koje su granice u izboru sredstava za postizavanje njihovih ciljeva? Kakav je odnos članova asocijacije prema profesionalcima koji rade u aparatu asocijacije? Koji je odnos asocijacije s teritorijalnom upravom kao instrumentom političke vlasti? Kakav je odnos s funkcionalnim sistemima s kojima često dijele istu svrhu, ali ujedno im konkuriraju u pogledu sredstava i stručnog osoblja? (Pusić, 1985: 67).

4.2. Teorijske hipoteze o mijenjanju sistema ljudske suradnje

U zadnjem dijelu teorijske rasprave o sistemima ljudske suradnje Pusić se bavi objašnjavanjem procesa mijenjanja sistema. Najprije iznosi svoju teoriju o procesu diferencijacije-integracije, a potom taj proces prati po pojedinim dimenzijama sistema (ciljevi, odnosi i metode rada) te u odnosima sistema i okoline.

4.2.1. Mijenjanje ciljeva

Po dimenziji ciljeva sistemi ljudske suradnje mijenjaju se od situacije u kojoj homogeni osobni ciljevi njihovih članova ujedno predstavljaju cilj sistema prema situaciji u kojoj prevladavaju neosobni ciljevi koji su derivirani kao zadaci iz cilja sistema čime se za čitav red veličina povećava heterogenost ciljeva u sistemu. Ti se heterogeni ciljevi integriraju racionalnim metodama planiranja, ali i ideologizacijom općeg cilja sistema (kao što su profit ili javni interes) kojemu svi članovi sistema moraju težiti. Promjena od osobnih na neosobne ciljeve izvirgava cilj kao integrator sistema mogućnosti deformacije u odnosu na njegovo izvorno usmjerenje, što ima kao posljedicu da težište povezivanja elemenata u sistem ne može više biti

na cilju, već mora prijeći na dimenziju odnosa. Pusić ističe da postoji mogućnost djelomičnog povratka ciljevima kao aktivnim motivima i integratorima sistema, ali samo u znatno razvijenim sistemima ljudske suradnje koji bi otvorili dovoljno prostora za neosobne ciljeve sistema i za osobne ciljeve njegovih članova. »Takvi trans-personalni okviri zahtijevaju kako sudjelovanje članova u definiranju i mijenjanju neosobnih ciljeva sistema, kao i dovoljno sredstava i mogućnosti za zadovoljavanje osobnih interesa« (Pusić, 1985: 55). Premda ga Pusić izričito ne spominje, ta situacija podsjeća na njegov model samoupravljanja.

4.2.2. Mijenjanje odnosa

Mijenjanje sistema ljudske suradnje po dimenziji odnosa među članovima Pusić mnogo detaljnije elaborira te postavlja razvojnu hipotezu po kojoj se sistemi ljudske suradnje mijenjaju od primarne kooperativne grupe, preko vođene grupe i hijerarhijske organizacije do timskih mreža. U najjednostavnijem obliku sistema ljudske suradnje, *primarnoj kooperativnoj grupi*, koja je integrirana svakodobnim neposrednim ciljem djelatnosti koja se zajednički poduzima, odnosi se stvaraju i mijenjanju *ad hoc* prema toku zajedničke akcije. Članovi su u neposrednom kontaktu dok zajedno rade te su kadri brzo prilagoditi svoje postupke postupcima drugih na istom poslu. S povećanjem složenosti zadataka i prostornom dislokacijom njihova obavljanja nužno se pojavljuje nov oblik suradnje u obliku *vođene grupe* u kojoj dimenzija odnosa preuzima glavni teret integracije u sistemu ljudske suradnje. Vođenu grupu obilježavaju osobni odnosi članova grupe prema vođi, a jednostavno pravilo »slijedi i slušaj vođu!« glavno je tehničko pravilo kojim je sistem integriran. Interesna situacija u vođenoj grupi temelji se na interesnoj dominaciji vođe koja proizlazi iz njegove moći, ili karizme, ili pak nekog interesnog kompromisa, obično na račun okoline. Akcijski kapacitet takvog sistema ljudske suradnje ipak je ograničen, kako u pogledu obavljanja složenih djelatnosti tako još više i u pogledu obavljanja trajnijih zadataka. Novi integracijski okvir suradnje koji pruža rješenje krize vođene grupe je *hijerarhijska organizacija*. U njoj se odnosi ne uspostavljaju među ljudima, već među funkcijama koje su definirane neosobno, kao dijelovi cjelokupnog zadatka organizacije, za koje je predviđena po jedna radna uloga. U povijesnom razvoju hijerarhijska je organizacija rezultat specifičnog vida diobe rada koji se sastoji u cijepanju radnog procesa, s time da gornji dijelovi hijerarhijske piramide osiguravaju kontinuirano povezivanje tako razmrvljenog rada u cjelinu rezultata ukupne djelatnosti sistema. U njoj se u potpunosti prelazi s osobnih na neosobne odnose među članovi-

ma, a time postaje mogućom mnogo detaljnija i precizno određena dioba poslova i ujedno mnogo veća elastičnost u reorganizaciji radnih uloga i njihovoj preraspodjeli među članovima sistema. U interesnom pogledu hijerarhijska organizacija pretpostavlja veću društvenu produktivnost te se kao vladajući model ljudske suradnje pojavljuje tek u industrijskom društvu. Tipična metoda upravljanja je hijerarhijski nadzor koji zahtijeva intenzivne kontakte između nosilaca širih i nosilaca užih funkcija, što ujedno otvara probleme raspona kontakta i raspona vertikalne veze. U isti mah zbog razvoja tehnologije povećava se opseg informacija koje su potrebne da bi se mogla obavljati pojedina funkcija, a koje se ne mogu pojednostavniti diobom samog posla. Takve je informacijski bogate funkcije sve teže nadzirati putem hijerarhije, jer takav nadzor pretpostavlja da nadziratelj vlada informacijama koje su relevantne za sve funkcije koje nadzire. Stoga hijerarhijska organizacija ulazi u krizu prvenstveno iz tehničkih razloga. Osim toga krizu aktualizira i to da stručniji nositelji na nižim stupnjevima hijerarhije sve teže podnose interesnu dominaciju nositelja viših funkcija. U perspektivi se, smatra Pusić, pojavljuje nov tip odnosa u sistemima ljudske suradnje: *timske mreže*. U timu odnosno radnoj grupi vlada načelna jednakost među članovima, jer svaki od njih raspolaže specijalističkim znanjem koje je potrebno za postizanje predviđenog radnog učinka. Uvjet je timskog rada i maksimalna komunikacija među članovima tima pa je time nužno ograničena veličina tima. Težište integracije prelazi na povezivanje timova u timskoj mreži u kojoj su i timovi međusobno načelno ravnopravni. Stoga se ta integracija ne može, kao u hijerarhijskoj organizaciji, temeljiti na odnosima, već glavni faktor integracije postaju metode rada.

4.2.3. Mijenjanje metoda rada

Polazeći od toga da znanje odnosno informacije predstavljaju podlogu primijenjenih metoda rada, Pusić formulira razvojnu hipotezu po kojoj se metode rada mijenjaju od onih koje su zasnovane na osobnom znanju preko onih koje se temelje na neosobnom znanju do onih kojima je podloga transosobno znanje. U sistemima ljudske suradnje tipa vodene grupe znanje je osobno u tom smislu da njime raspolaže vođa (npr. majstor), dok ostali rade kao njegovi pomoćnici po njegovim uputama. Budući da se za rad potrebno znanje s vremenom usložnjava, postaje sve teže da jedan pojedinac u sistemu vlada svim znanjem koje se primjenjuje u toj vrsti posla. Stoga je nužna disperzija znanja na članove upravnog štaba vodene grupe, čime se smanjuje monopol informacija vođe, a time slabi i njegova pozicija.

Kad se prijede s vodene grupe na hijerarhijsku organizaciju, velik dio znanja postaje neosoban, jer je diobom radnog procesa moguće najjednostavnije radne operacije gotovo sasvim isprazniti od informacijskog sadržaja. Znanje koncentrirano u hijerarhiji upravljačke piramide pojavljuje se prema operativnim izvršiocima u njezinoj bazi kao neosobno, jer je sadržano u uputama i direktivama koje dolaze odozgo, pri čemu konačni izvor najčešće nije uopće poznat.

Znanje kao podloga metoda rada, smatra Pusić, može postati glavni okvir integracije sistema ljudske suradnje tek onda kad se dioba rada putem cijepanja radnog procesa završi u mehanizaciji i automatizaciji rutinskih radnih operacija. Tada za ljudski rad preostaju samo takvi poslovi koji se ne daju diobom pojednostavniti, bilo zbog karaktera znanja na kojem se temelje, bilo zbog strogo osobnog karaktera radnog angažmana koji se od radnika očekuje. Na tom stupnju razvoja sistema ljudske suradnje ima mjesta za neosobno znanje opredmećeno u programima automatiziranih strojeva i za osobno znanje pojedinog stručnjaka, člana radnog tima. U toj transosobnoj fazi znanje odnosno informacije nisu više apsolutni monopol kao nekada, već su odraz relativne specijalizacije svakog člana, a konzekvencija toga je načelna jednakost, a ne dominacija.

4.2.4. Mijenjanje odnosa sistema i okoline

Na kraju teorijske rasprave o sistemima ljudske suradnje Pusić postavlja hipotezu o mijenjanju odnosa između sistema ljudske suradnje i njihove okoline. Tu polazi od pretpostavke da se okolina sistema ljudske suradnje neprestano mijenja. Stoga je sistem u djelovanju suočen u svakom momentu s drugačijom okolinom, kako zbog unutarne dinamike mijenjanja pojedinih slojeva okoline tako i zbog diferencijacije samog sistema ljudske suradnje kojeg je posljedica širenje kruga njegove relevantne okoline. Ipak Pusić smatra da se može ustanoviti zakonomjernost u mijenjanju odnosa sistema i okoline. Jednostavni, nediferencirani sistem ljudske suradnje razmjerno je slab u premoćnoj okolini te će stoga u odnosu na nju voditi defenzivnu politiku. Ona se pak različito manifestira kod raznih sistema: proizvodni sistemi npr. reagiraju autarkijski ili udruživanjem sa sličnim sistemima radi obrane interesa. S porastom vlastite moći sistem dolazi u poziciju da prema okolini, u nastojanju da osigura poželjni unos, primjenjuje ofenzivnu taktiku. Ta pak uključuje kod proizvodnih sistema nametanje okolini za sebe povoljnih transakcijskih uvjeta ili pak kod regulativnih sistema, kakav je država, nametanje pravila prinudom. S druge strane, i okolina sistema u jednom se dijelu mijenja pravilno, jer s vreme-

nom njezina gustoća postaje sve veća u demografskom, informacijskom, interesnom i organizacijskom aspektu. U takvom sve gušćem društvu i defenzivna i ofenzivna taktika sistema ljudske suradnje postaju neučinkovitima, jer je izolacija sve manje moguća, a nametanje vlastitih interesa postaje sve teže i riskantnije. Stoga situacija prisiljava sistem na kooperativni stav prema okolini (Pusić, 1985: 61–62).

4.3. Teorijska hipoteza o razvoju upravnih sistema

Pusić iznosi i razrađuje opću hipotezu po kojoj je povijesni razvoj upravljanja društvenim poslovima prošao tri faze: asocijativnu, teritorijalnu i funkcionalnu.¹²

Asocijativna faza javlja se u prethistoriji kad je jedino sredstvo u borbi za opstanak bio čovjek sam, njegova radna snaga i volja. Svako nastojanje da se regulira život u zajednici mora početi od te elementarne činjenice i može ići samo za tim da se ljudske snage sumiraju, koncentriraju i iskoriste u borbi za opstanak. Osnovno kohezivno vezivo tih zajednica bila je pripadnost pojedinca grupi, najčešće zasnovana na srodstvu koje je kriterij članstva u rodovskoj i plemenskoj zajednici. No ta veza može biti i vlasništvo osobe, ropstvo. U upravljanju zajedničkim poslovima i u rješavanju sukoba polazi se od osobnih veza pojedinca za određenu asocijaciju odnosno od njemu pripisane uloge u asocijaciji. Kriza i raspadanje ove početne metode grupiranja ljudi i vođenja zajedničkih poslova poklapa se s nastankom klasnog društva.

Do teritorijalizacije društva dolazi stabilizacijom naselja i razvojem poljoprivrede te afirmacijom zemlje kao glavnog proizvodnog sredstva. Taj proces prati i teritorijalizacija upravljanja u kojem zajedničke aktivnosti na ostvarivanju interesa i rješavanju sukoba dobivaju teritorijalni okvir. Vezi-vo unutar tog okvira i motivaciju koordiniranog djelovanja osigurava nova društvena institucija vlasti. Teritorijalizacija je proces koji traje tisućama godina, odvija se raznim tempom i u različitim oblicima, često prekidan zaostacima i novim varijantama asocijativnog oblika.

Prekretnica u razvoju nastaje industrijskom revolucijom i pojavom industrijskog poduzeća kao osnovnog oblika suvremene proizvodnje. Pro-

¹² Tu je hipotezu Pusić već prije iznio u svojim radovima (vidi npr. Pusić, 1968b: 153–157), samo je ona ovdje, uz terminološke izmjene, mnogo bolje razrađena te predstavlja okosnicu na kojoj počiva sistematika knjige. Osim toga, Pusić ju je prvi put otvoreno konfrontirao sa sistemskim pristupom istraživanju uprave i upravljanja.

izvodni je princip otpočетка u konkurenciji s teritorijalnim. Suvremena privredna organizacija, a s njom i drugi oblici društvenih djelatnosti postaju načelno neovisni o teritoriju, organiziraju se institucionalno kao razmjerno zatvoreni i autonomni sistemi s jakom unutarnjom kohezijom te se međusobno povezuju po kriteriju funkcije koju obavljaju. Poduzeća i ustanove preuzimaju sve značajniju ulogu u upravljanju društvenim poslovima i dobivaju sve veću težinu u odnosu prema teritorijalnim upravnim sistemima. Glavna područja širenja funkcionalnih organizacija su društvene službe, privreda i upravljanje gradovima.

Nakon formuliranja svoje razvojne hipoteze o upravljanju društvenim poslovima Pusić prelazi na opis i analizu pojedinih razdoblja razvoja upravnih sistema, i to: predrđavnu regulaciju (str. 77–119); razvoj država i državne uprave (str. 121–349); prevladavanje države i preobrazba uprave (str. 351–502) koje zbog opsežnosti komparativnog materijala ne mogu prikazati.

Samo ću se osvrnuti na Pusićev kratak uvod pod naslovom: Povijest i sistem, u kojem je nastojao objasniti svoj prijelaz s pretežno sistemskog diskursa na pretežno razvojni diskurs. Taj je uvodni tekst vrlo zanimljiv, jer je u njemu Pusić izložio svoje stanovište o relativnoj vrijednosti systemske analize, s jedne, te historijskih istraživanja, s druge strane. Po njemu, systemski pristup uvijek je i nužno pojednostavnjenje povijesti. Da bi se moglo doći do bilo kakve pravilnosti i sistematičnosti u promatranju kretanja ljudskih društava kroz vrijeme, nužno je da se nešto od stvarnog historijskog zbivanja izostavi, a nešto istakne i naglasi. Tako se dobitak u sredenosti i razumljivosti mora platiti gubitkom u cjelovitosti i potpunosti stvarne istine. Povijest sa svojim brojnim, nepreglednim i isprepletenim tokovima izmiče ma kako fino izgrađenoj mreži systemske analize.

S druge strane, nastojanja da se tok povijesti naprosto prati historiografskim istraživanjima i reproducira u historijskim tekstovima ne daju zadovoljavajuće rezultate. Svako povijesno istraživanje pretpostavlja odluku o predmetu istraživanja, o metodama koje će se primijeniti i o kriterijima pouzdanosti izvora podataka. Sve to znači izbor i koncentraciju na neke aspekte pojavnosti, a zanemarivanje drugih. U tom smislu i povijesna znanost također mora početi od izbora nekog pristupa, okvirnih ideja i postupaka. Nakon detaljnog utvrđivanja slijeda događaja do razočaranja dolazi onda kad se u njemu ne nalaze odgovori na pitanja zbog kojih su pokrenuta istraživanja: ima li u tom zbivanju smisla i smjera, zašto su se stvari baš tako odvijale i sl.

Tu usporedbu Pusić zaključuje ovim riječima: »Povijest i sistem, slučajnost i nužnost, sloboda i vezanost, jedinstvenost i pouzdana pravilnost

samo su dvije strane analize razvoja ljudskog društva i pojedinih institucija. Samo neprestanim prelaženjem s jedne na drugu, njihovim povezivanjem u znanstvenoj praksi možemo nastojati da naše mišljenje obranimo kako od ispraznosti deskripcije tako od banalnosti simplifikacije» (Pusić, 1985: 74). Drugim riječima, Pusiću je sistemski pristup upravljanju prvenstveno poslužio za izradu pojmovnog instrumentarija kojim će se poslužiti u interpretaciji povijesnog razvoja upravljanja društvenim poslovima. Za znanstvenike koji od teorije sistema očekuju objašnjenja aktualnog funkcioniranja upravnih sistema takav stav ne bi mogao biti prihvatljiv.

5. Povratak klasicima i fokusiranje na interakciju

U zadnjoj dekadi svog znanstvenog djelovanja, unatoč tome što je već bio u devetom desetljeću života, Pusić je pokazao visok stupanj teorijske produkcije. S jedne strane, nastojao je pokazati koja je bilanca teorijskog razvoja društvenih znanosti uopće i organizacijske teorije posebno na početku 21. stoljeća, s druge strane, na temelju tih uvida nastojao je dopuniti, revidirati i inovirati svoj teorijski model uprave. Iako među njima ima preklapanja, ipak se može reći da je prvom zadatku uglavnom posvećena knjiga *Upravljanje u suvremenoj državi* iz 2002., a drugom knjiga *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes* iz 2005. godine.

5.1. Teorijska polazišta u društvenim znanostima početkom 21. stoljeća

Na početku svoje analize Pusić prikazuje sadržaj izvještaja o stanju u sociologiji francuskog sociologa R. Boudona iz 1983. i njemačkog ekonomskog povjesničara I. Wallersteina iz 1998. te rezimira i uspoređuje njihove zaključke. Potom, uzimajući u obzir njihove zaključke, identificira četiri teorijska polazišta koja se mogu smatrati neprijepornima među društvenim znanstvenicima početkom 21. stoljeća.

Prvo polazište je interakcija kao središnji pojam društvenih znanosti, pri čemu interakciju obilježava izvorno nestabilna situacija koja jednakom vjerojatnošću može voditi u suradnju i u sukob, što znači da su suradnja i sukob dva istodobno prisutna ishoda interakcije. Tu će ideju Pusić dalje razviti i time bitno korigirati svoju prijašnju inklinaciju prema suradnji.

Drugo polazište je ideja da stabilizacija odnosa suradnje-sukoba u razmjerno trajni društveni poredak predstavlja glavni problem s kojim je čo-

vječanstvo suočeno u svakom momentu svog razvitka. Interakcija se najprije stabilizira u strukture putem normi i informacija, a zatim u gušće strukture kao što su institucije, organizacije, pokreti ili mreže.

Treće polazište je teza da stabilizacija društva ne smije ići nauštrb njegove prilagodljivosti promjenama u okolini te je stoga temeljni problem pronaći kombinaciju između stabilnosti i adaptabilnosti koja je najbolja u danom času i za dane uvjete.

I četvrto polazište je teza da se traženje adekvatne kombinacije između stabilnosti i adaptabilnosti društvenih struktura odvija u tako složenim okolnostima da se može usporediti s biološkom evolucijom. Ako je to moguće, ishod društvene evolucije ovisio bi o broju faktički raspoloživih varijanti, dakle o diferencijaciji društva po svim njegovim dimenzijama, zatim o mogućnosti efektivne selekcije tih varijanti i naposljetku o mogućnosti njihove stabilizacije u novi društveni poredak.

Na kraju svoje analize Pusić postavlja retoričko pitanje: nisu li naša očekivanja od znanosti i njezinih mogućnosti uopće možda previše zahtjevna? I odmah odgovara: »Ma kakve bile šanse našeg konačnog doznavanja, jedno je sigurno: nećemo prestati postavljati pitanja i tražiti odgovore« (Pusić, 2002: 241).

5.2. Organizacija kao teorijski problem

U tom tekstu Pusić najprije prikazuje teorijske ideje o organizaciji u djelima A. Smitha, K. Marxa, E. Durheima i M. Webera te upozorava na sličnosti i razlike njihovih odgovora na tri pitanja: suprotnosti između diobe rada i povezivanja, motivaciji ljudi da sudjeluju u radu organizacije te društvenom učinku procesa diobe rada. Potom slijedi prikaz razvoja znanosti o organizaciji, od njezinih preteča Taylora i Fayola te kritika njihovih postavki u radovima Mayo, Friedmanna, Mertona i Simona. A nakon toga Pusić detaljnije prikazuje daljnji teorijski razvitak organizacijske znanosti koji je grupirao u pet problemskih područja: 1) motivacija ljudi u organizaciji; 2) struktura organizacije; 3) okolina organizacije; 4) informacije i komunikacija u organizaciji; 5) interakcija u organizaciji te posebno pojava sukoba (Pusić, 2002: 15–31).

Sastavljajući privremenu bilancu teorijskog razvoja organizacijske znanosti, Pusić najprije ističe da je teorijsko mišljenje o organizaciji s vremenom počelo slijediti vlastitu logiku, ali je još uvijek pod pritiskom zahtjeva praktične korisnosti. Glavna metoda provjere pretpostavki u teoriji organizaci-

je postala su empirijska istraživanja, s time da je golema količina provedenih istraživanja dala ipak razmjerno skromne rezultate.

Posebno upozorava na probleme operacionalizacije i kvantifikacije pojedinih varijabli odnosno aspekata organizacije: od stupnja diferencijacije i integracije u organizaciji, dimenzija odnosa organizacije i njezine okoline te interesnih strategija članova organizacije, preko primjene mehanizma varijacije, selekcije i stabilizacije na organizacijske strukture i usporedbe transakcijskih troškova organizacija, do savladavanja nestabilnosti interakcije u organizaciji te analize institucija i normativnog okvira u kojem djeluju organizacije. Pusić zaključuje svoju analizu konstatacijom da organizacijska teorija još nije prekoračila kritični prag veće egzaktnosti. Stoga i ne čude mnogi glasovi skepse prema teoriji organizacije, pa ni to da ima onih, kao G. Morgan, koji više ne govore o teorijama, nego o »metaforama« organizacije.

U odgovoru na pitanje kakve su perspektive organizacijske teorije Pusić smatra da je, i pored razočaranih očekivanja, znanje o organizaciji s vremenom ipak dozrijevalo. Jasnije se vidi da su korijeni organizacije u općoj pojavi ljudske interakcije, u biti nestabilnom i protuslovnom odnosu.

Međutim, vizije budućnosti, ma koliko bile utemeljene i dobro obrazložene, pretvaraju se u utopije ako ih shvatimo previše isključivo. Važno je imati pred očima predodžbu o vjerojatnom smjeru budućeg razvitka organizacija. Ali je jednako važno zadržati na umu da razni povijesni oblici ljudske suradnje postoje jedni pored drugih u isto vrijeme, kao i to da su za različite poslove optimalni različiti modaliteti suradnje. Svaki sustav suradnje uklopljen je u cjelinu određene kulture s njezinim vrijednostima, navikama, predrasudama, osjetljivostima i dakako interesima. Kako se tempo mijenjanja društva sve više ubrzava, tako u svakom obliku društvene strukturiranosti zahtjevi adaptabilnosti počinju pretežati nad prednostima stabilnosti, a iskustvo se pretvara iz kapitalizacije minulog doživljavanja u opterećenje irelevantnim inertnostima. Čitavu tešku i skupu organizacijsku infrastrukturu pomoćnih i štapskih jedinica, arhiva, evidencija, prijepisa i dr. informatička je revolucija pretvorila u operacije na računalu.

Sve upućuje na to da se organizacijska znanost teorijski treba vratiti onamo odakle je potekla, u opću sociologiju odnosno u korpus općeg znanja o pravilnostima u društvenom ponašanju ljudi. »To ne znači da na tom području napuštamo tekovine diobe rada i postignuća jednog stoljeća organizacijske znanosti. Ali nećemo u svojoj socijalnoj konstrukciji stvarnosti izdvojiti i umjetno izolirati područje organiziranja i organizacije od sveg ostalog znanja o društvu, ma kako se ono zvalo i ma kamo disciplinarno

spadalo, ako nam takvo znanje može pomoći da na našem užem području dublje prodremo prema poznavanju onoga »što svijet u njegovoj srži drži na okupu« (Pusić, 2002: 40).

U ovoj analizi Pusić je ukratko i implicitno iznio kritiku svog teorijskog rada na samoupravnom modelu organizacije te je najavio promjenu svog teorijskog polazišta sa sistemskog na interakcijski pristup.

5.3. Pusićev novi teorijski model

U knjizi *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes* iz 2005. Pusić izlaže svoj novi teorijski model koji se umjesto na pojmu sistema utemeljuje na konceptu interakcije. Time se prividno vraća na prvotno ishodište svoje nauke o upravi u kojoj je osnovni gradivni materijal bilo društveno ponašanje ljudi, a sada umjesto o ponašanju govori o interakciji. Međutim razlika nije samo terminološka, jer je teorijski koncept interakcije mnogo složeniji i kontroverzniji.

Krećući tim novim putem, Pusić najprije nastoji naći potkrepu za svoj model u djelima onih koji se, po općem konsenzusu društvenih znanstvenika, smatraju klasicima društvenih znanosti: E. Durkheima, K. Marxa i M. Webera. Po teorijsko-metodološkoj poziciji najprihvatljiviji mu je Weber koji na suradnju i sukob gleda vrijednosno neutralno, dok Durkheim negativno ocjenjuje sukobe kao društvenu anomiju, a Marx jednostrano naglašava sukob kao pokretača svih društvenih promjena. Po svome izboru dodaje im S. Freuda i njegovo učenje o dva temeljna, suprotstavljena nagona, Erosu i Thanatosu, koji su nužno istodobno prisutni u ljudskoj mentalnoj strukturi. Potom s istom intencijom razmatra teorijske doprinose trojice najistaknutijih suvremenih sociologa J. Habermasa, N. Luhmanna i M. Castellsa.

Na kraju zaključuje da se shvaćanje o istodobnoj prisutnosti i podjednakoj vjerojatnosti ishoda interakcije u suradnji i u sukobu za sada ne može smatrati općeprihvaćenim obvezatnim okvirom daljnjeg istraživanja u društvenim znanostima, već se mora i dalje tretirati kao neka vrsta »kvalificirane teorijske spekulacije«. Zato ne preostaje drugo nego razmotriti »implikacije koje iz takve spekulacije proizlaze« kako bi se na taj način provjerila njezina logička neproturječnost, da bi se zatim postupno približila razini dovoljne konkretnosti na kojoj se tvrdnje mogu konfrontirati s činjenicama i nedvosmisleno utvrditi kao pogrešne (Pusić, 2005: 37).

5.3.1. Interakcija

U tom smislu Pusić najprije objašnjava pojam interakcije koju najšire određuje kao »svako ponašanje pojedinca koje se odnosi na druge«. Preciznije rečeno to je »ponašanje koje je svjesno usmjereno na to da na bilo koji način djeluje na druge, ili ponašanje koje je odgovor na ponašanje drugih, ili ponašanje koje je izazvano sviješću o postojanju drugih i očekivanjem njihova ponašanja« (Pusić, 2005: 39). Potom upozorava na neke dileme koje takvo široko shvaćanje pojma interakcije izaziva, a posebno mu je važno da pokaže kako je interakcija širi pojam od komunikacije, što omogućuje da se društvenost shvati šire nego što je shvaćaju Habermas, Luhmann i Castells koji je poistovjećuju s komunikacijom. Na drugoj strani, interakcija se ne odnosi na relaciju čovjeka i prirode, premda u odnosu ljudi prema životinjama mogu nastati situacije koje u mnogome podsjećaju na međuljudske odnose.

5.3.1.1. Izvori suradnje i sukoba

Ljudska se interakcija odvija i kao suradnja i kao sukob. Zašto je suradnja u društvu nužna, a ni sukob se ne može iz društva isključiti? Na to pitanje Pusić daje dva odgovora. Prije svega zato što suočeni s premoćnim silama prirode ili sa suparničkim skupinama vlastite vrste ljudi moraju surađivati da bi preživjeli. To je »nesumnjivi evolucijski imperativ u tom smislu da skupine koje nisu uspjele uspostaviti suradnju, ... nestaju s pozornice razvitka ne ostavivši značajnijega traga« (Pusić, 2005: 41). Osim te racionalne nužnosti suradnje, »postoje korijeni suradnje duboko u strukturi ljudske mentalnosti, prije svakog racionalnog razmišljanja, u težnji prema zbližavanju s drugima« (na to referiraju Freudov pojam libida, Castellsov pojam identiteta, Weberov pojam zajednice). Te afektivne težnje očituju se u porivu solidarnosti, u prijateljskoj bliskosti i drugim sličnim doživljajima svakodnevnog iskustva, a nalaze se i u najpoznatijim etičkim zahtjevima religijskih načela i filozofskih gesla.

Ista dvostrukost izvora, racionalni razlozi i afektivne težnje, javljaju se i u slučaju sukoba. Ljudska interakcija odvija se u uvjetima oskudice koja je neotklonjiva jer izvire iz fizičke strukture svijeta. Suočeni s oskudicom sredstava za zadovoljavanje potreba, ljudi su od početka u situaciji međusobne konkurencije, dakle u sukobu oko oskudnih dobara i načina njihove raspodjele. Ta se objektivna suprotstavljenost ne odnosi samo na potrebe fizičkog preživljavanja, nego i na »više« i izvedene potrebe i interese. Osim te objektivne situacije sukobljenosti može se, jednako kao kod suradnje,

naći primjere sukoba koji izviru iz mentalnosti čovjeka. Neizazvanu agresivnost i nametljivost u ponašanju možemo susresti svakodnevno. Nekad je za sukob dovoljna puka iritacija koju stvaraju produženi bliski kontakti. Pri tome nije od presudnog značenja može li se to generalizirati u opći nagon prema agresivnosti i destruktivnosti, kako da opisuje Freudova psihoanaliza, ili se može objasniti razvitkom ljudskog mozga tijekom prirodne evolucije, kako misli Koestler.

Međutim, po Pusićevu mišljenju ima sukoba koji se ne daju svesti na problem oskudice niti pripisati kategoriji čisto afektivnih pobuda sukobljavanja. Pored kardinalnih sukoba oko oskudnih dobara, postoje jednako objektivni i po posljedicama eksplozivni sukobi oko većeg ili manjeg postignuća u usporedbi s drugima, tj. sukobi oko prvenstva. Nadalje, postoji težnja prema pravednosti, prema nekoj vrsti kvalificirane jednakosti, koja snažno pokreće ljude i suprotstavlja se razlikama među ljudima iz kojih proistječu povlastice za jedne, a bijeda i ugnjetavanje za druge. Zatim, sukob može proizaći iz razlika u vrijednosnim opredjeljenjima ljudi, od religijskih vjerovanja od etičkih mjerila, od političke pripadnosti do nepreglednog mnoštva pojedinačnih pitanja u kojima gledišta ovise o uvjerenju o tome što je dobro. Naposljetku, ljudi se razlikuju međusobno i po tome kako tumače činjenice i sukobljavaju se o tome što se može u danom trenutku smatrati istinitim (Pusić, 2005: 42–43). Ta je Pusićeva minuciozna analiza izvora sukobljavanja vrlo zanimljiva, ali ipak nameće pitanje je li tu doista riječ o istim društvenim fenomenima. Ne bi li u kazuistici sukobljavanja barem trebalo razlikovati sukobe materijalnih od sukoba nematerijalnih interesa, realistične od nerealističnih sukoba te sukobe između društvenih skupina od sukoba pojedinaca?

Pusić zaključuje da i suradnja i sukob imaju podjednako uvjerljive razloge u objektivnoj situaciji ljudi i jednako duboke izvore u načinu kako funkcionira njihov psihički mehanizam. Sve to čini suradnju i sukob istodobno neizbježnom sudbinom čovjeka i po svemu sudeći vjerojatno najboljim pristupom razumijevanju ljudskog društva. Ta je teza prihvatljiva i doista znači korak dalje od idealiziranog koncepta ljudske suradnje.

Ali Pusić na tu tezu bez ikakvog obrazloženja nadovezuje tezu da su suradnja i sukob načelno jednako vjerojatni načini ljudske interakcije (Pusić, 2005: 44). Ako je ta teza točna, kako je onda moguće da ljudi tokom svog radnog vijeka trajno surađuju na poslu s drugima ljudima, premda nemaju iste interese, ne dijele iste vrijednosti niti se slažu u interpretaciji relevantnih činjenica? Pusićeva pretpostavka o jednakoj vjerojatnosti pojavljivanja suradnje i sukoba u ljudskoj interakciji pomalo me podsjeća na poznatu

Hobbesovu definiciju pretpostavljenog »prirodnog stanja« društva u kojem vlada rat svih protiv svih.

Pusić s pravom ističe da suradnja izaziva u ljudima asocijacije na pozitivne osjećaje bliskosti i usklađenosti, a sukob je povezan s negativnim predodžbama o odbojnosti, iako je poznato da može biti okolnosti pod kojima suradnja poprima negativnu afektivnu boju (npr. na prisilnom radu), kao što može biti i sukoba koji su popraćeni pozitivnim osjećajima (npr. u sportskom takmičenju). Ali smatra da su pozitivno vrednovanje suradnje i negativna ocjena sukoba koji su duboko ukorijenjeni u društvenom iskustvu ljudi do te mjere postali stabilizirano gledanje na društvo da su se uvukli i u racionalne analize društvenog razvitka i obilježili vrlo različite misaone sustave. Racionalna analiza, koja na suradnju i na sukob gleda kao na dva moguća i jednako vjerojatna načina interakcije, treba nastojati da u odnosu prema njima ima vrijednosno neutralan stav.

Pusić posebno upozorava na poteškoće koje se javljaju pri definiranju suradnje i sukoba, jer ima situacija u kojima postoje usporedo (npr. suradnja unutar svake strane u sukobu ili sukob među suradnicima na istom poslu) te zbog toga odustaje od definiranja i od klasifikacije pojedinih oblika suradnje i sukoba. I na kraju priznaje da može biti interakcije među ljudima koja kao takva nije ni suradnja ni sukob. Ali tada propušta odgovoriti na dva važna pitanja: prvo, nije li onda pojam interakcije preširok okvir za razmatranje problematike suradnje i sukoba i, drugo, u čemu je onda razlika između pojma društvenog ponašanja i pojma interakcije.

5.3.1.2. Sprečavanje sukoba

Pusić smatra da svaka suradnja zahtijeva određeni stav sudionika prema mogućem sukobu među njima te podrazumijeva određene mjere da se sukob barem privremeno preusmjeri, smiri, zaustavi. To je moguće postići tako da se svjesno odustane od reagiranja na povode za sukob, ili da se suradnja privremeno prekine dok se situacija ne smiri, ili da se svjesno prihvati poraz kao objektivna činjenica od koje treba poći u razmišljanju o tome kako dalje, ili da se eskalacija sukoba spriječi stvaranjem prostorne distancije kako bi se smanjila trajna međusobna iritacija.

Problem sprečavanja sukoba postavlja se i općenito u društvu pa su se u društvenoj praksi razvile razne metode prevencije i izbjegavanja sukoba (od udaljavanja seobom te izdvajanjem žene ili muškarca prilikom sklapanja braka iz jedne zajednice i priključenjem drugoj, preko uspostave socijalne distancije putem hijerarhijske strukture u raznim kastinskim sis-

temima te izdvajanja posebnih skupina, kao što su robovi, »nedodirljivi« i sl., do uspostave sistema prihvaćenih pravila koja zabranjuju neke oblike sukobljavanja odnosno definiraju postupke za rješavanje sukoba). Sukob unutar društvene skupine može se smiriti i tako da se naglasak prebaci na sukob među skupinama ili da se eksternalizira odnosno prenese na višu razinu. Naposljetku, sukobi se mogu pomiriti, izgladiti, odgoditi pregovaranjem među sukobljenim ili potencijalno sukobljenim stranama (od raznih oblika razmjene darova preko medijacije trećih osoba do izravnog pregovaranja dok se ne postigne kompromis ili konsenzus). U svakom slučaju problem sukoba postaje važniji i ozbiljniji kad suradnja postane trajna, tj. kad se realizira kroz trajne oblike suradivanja kao što su društvene strukture.

5.3.2. Društvene strukture

Po Pusićevu mišljenju društvene su strukture »svi relativno trajni oblici interakcije među ljudima« (2005: 48). Pri tome izraz »relativno« u lapidarnoj definiciji društvene strukture upućuje na postojanje značajnih razlika među društvenim strukturama s obzirom na stupanj njihove trajnosti i intenziteta njihova utjecaja na život ljudi.

Društvene strukture, po Pusićevu mišljenju, izviru iz svijesti pojedinaca. U njegovoj svijesti javljaju se kao informacije, uvjerenja da se nešto zna, i kao norme, osvjedočenja da bi nešto trebalo ili ne bi trebalo biti. Ili kao predodžba o svijetu koji ga okružuje i kao volja da se u tom svijetu na neki način djeluje. Ili kao ocjena da nešto jest vrijednost i kao težnja da svoja unutarnja stanja i svojstva izrazimo i prikažemo drugima. Ta se stanja svijesti, bez obzira na to kako su nastala, pretvaraju u društvene strukture. Znači li to da su društvene strukture puki misaoni konstrukt?

Pusić na to pitanje odgovara da u tom pretvaranju važnu ulogu imaju racionalni procesi, ali i procesi neovisni o racionalnom razmišljanju. U potonje spada više procesa. Najprije proces internalizacije, tj. navikavanje na neke odnose i s njima povezana pravila te usvajanje tih pravila kao vlastitih načela postupanja. Zatim proces habitualizacije (pojačavanje motivacijskog potencijala nekih sadržaja svijesti njihovim vezivanjem za emocije i uz vrijednosne ocjene) kojim, s jedne strane, dolazi do širenja tih sadržaja svijesti na velik broj članova društva, a s druge strane dolazi do učvršćivanja uvjerenja da je svaki pripadnik društva obvezan svoje ponašanje uskladiti s implikacijama tako generaliziranih sadržaja svijesti. I naposljetku, proces socijalizacije kojim se ti habitualizirani sadržaji prenose na sljedeće generacije i s vremenom stvaraju stanja tipična za svako društvo u kojem

ljudi znaju da se neke stvari rade na određen način, da su se one uvijek na taj način radile i da se drugačije ne mogu raditi, a da tome njihovu uvjerenju nije prethodila nikakva racionalna analiza. Ponašanje ljudi koje je na taj način stabilizirano jest društvena struktura (Pusić, 2005: 49).

5.3.2.1. Učvršćivanje i prilagođavanje društvenih struktura

Pusić smatra da nije dovoljno stabilizirati društvene strukture tako da one traju, već ih je također potrebno stalno prilagođavati okolnostima u kojima djeluju. Svaka stabilizacija ima cijenu u gubitku prilagodljivosti, a prevelika stabilnost struktura može čitavo društvo odvesti u stagnaciju. Stoga je glavni problem društvenih struktura kako pronaći optimalnu ravnotežu između učvršćenosti i prilagodljivosti za svaku konkretnu društvenu strukturu u svakom razdoblju njezina postojanja i djelovanja (2005: 50).

Po njegovu mišljenju postoji opća tendencija u razvitku društvenih struktura od krućih prema elastičnijim oblicima stabilizacije, u skladu s povećanjem tempa evolucije ljudskih društava. Pri tome pod evolucijom društvenih struktura Pusić razumije »proces u kojem su racionalne pobude korisnosti i racionalni razlozi suprotstavljenosti jednako tako međusobno izmiješani kao što su afektivni porivi združivanja isprepleteni s afektivnim nagonima sukobljavanja i rušenja« (2005: 50).

Otkad su ljudska društva stekla neki minimum stabilnosti, počelo se svjesno tragati za metodama kako regulirati odnos stabilnosti i adaptabilnosti društvenih struktura. Tipični primjeri društvenih struktura koje se razlikuju po odabranoj točki ravnoteže između trajnosti i prilagodljivosti su institucije i organizacije. U ranim razdobljima razvoja čovječanstva pretežna većina društvenih struktura bile su institucije, a za njih je karakteristično da su se oblikovale kroz dugotrajni proces internalizacije, habitualizacije i socijalizacije, a da tome nije prethodio neki unaprijed zamišljeni racionalni plan. Proces nastanka institucija započeo je manje-više spontano, tekao je neometano i protekom vremena takve su se strukture mogle stabilizirati gotovo do nepomičnosti. One su baš tom svojom čvrstoćom pružale čovjeku nužnu podršku da psihički izdrži sve rizike s kojima se suočavao u okolini i da poduzima praktične mjere kako bi se u tim uvjetima održao.

Danas institucije sve rjeđe nastaju iz same dugotrajsnosti zajedničkog života, jer je tijekom društvenih promjena postao prebrz da bi bilo vremena za postupno dozrijevanje institucija. Život suvremenog čovjeka najvećim se dijelom odvija u organizacijama ili u odnosu s njima, a to su društvene strukture koje su manje stabilne, ali su zato prilagodljivije promjenama u

svojoj okolini. Ako danas uopće nastaju institucije, onda je to uglavnom procesom stabilizacije organizacija ili u vezi s njima te u tom smislu zahtijevaju konkretne pokretače i planove, određene predodžbe o ciljevima i o načinima da se ti ciljevi ostvare.

U životu suvremenih organizacija odnos između trajnosti i prilagodljivosti očituje se kao tendencija prema diferencijaciji i istodobno kao potreba za integracijom novih elemenata koji su nastali diferencijacijom. Svaka se organizacija nalazi u stalnoj interakciji sa svojom okolinom – prirodnom, ljudskom, društvenom – koja na nju utječe. Da bi na te utjecaje mogla adekvatno reagirati, organizacija mora raspolagati dovoljnim brojem komunikacijskih kanala (kako pokazuje Asbyjev zakon nužne raznovrsnosti), a kako je okolina mnogo više diferencirana od organizacije, ona stalno vrši pritisak na organizaciju da se dalje diferencira. Taj proces diferencijacije, međutim, ima dva ograničenja: jedno je ograničenje mogućnosti i sredstava organizacije da adekvatno udovolji tom pritisku prema diferencijaciji, a drugo je ograničenje integrativnog kapaciteta organizacije da poveže novonastale elemente u svojoj strukturi. Rezultat je tog procesa da se organizacije zadovoljavaju rahlijom povezanošću svojih elemenata te da dio zadataka ostvarivanja svoje stabilnosti prebacuju na sve gušću društvenu okolinu čiji čvršći okvir može preuzeti na sebe određene funkcije stabilizacije (Pusić, 2005: 52).

5.3.2.2. Suradnja i sukob u društvenim strukturama

Po Pusićevu mišljenju društvene strukture kao oblik trajne interakcije ne prestano proizvode suradnju i sukob, baš kao što i proizlaze iz suradnje i sukoba kao oblika interakcije (2005: 52). U strukturama je stabilizirana suradnja radi ostvarivanja trajnih svrha, ali su u njima ujedno učvršćene prednosti koje je jedna strana stekla u sukobu i nastoji ih pretvoriti u trajno stanje. Naime svaka struktura zahtijeva žrtvovanje dijela neovisnosti pojedinaca koji su njome obuhvaćeni, i to tako da uvodi neko određeno ponašanja kao obvezatno i time isključuje druge mogućnosti. A svaka ovisnost rađa težnju prema neovisnosti pa time vodi u sukob s onima koji se toj neovisnosti suprotstavljaju u ime trajnosti i stabilnosti strukture. Konačno, sukob među strukturama odnosno među ljudima koji su njima obuhvaćeni proizlazi i iz drugih razloga. Ljudi koji djeluju ili misle odnosno tvrde da djeluju u ime neke strukture lakše daju maha svojoj osobnoj agresivnosti i destruktivnosti. Latentni sukobi u strukturama suzbijaju se, odgađaju i ublažuju projekcijom sukoba na višu razinu, eksternalizacijom sukoba i otvaranjem sukoba među strukturama (npr. putem međudržav-

nih ratova) te se tako barem za neko vrijeme skidaju s dnevnog reda sukobi unutar društvene strukture. I na kraju, strukture se baš kao i pojedinci mogu naći u situaciji da su im interesi objektivno suprotstavljeni te da je njihovo zadovoljavanje tih interesa ograničeno oskudicom nekog specifičnog dobra.

U proučavanju društvenih struktura prvi predmet pažnje bile su one strukture u kojima je postignuta relativno trajna suradnja. S povijesnog gledišta, međutim, od početaka do današnjih dana najvidljiviji događaji su sukobi. Zapravo bi, smatra Pusić, trebalo strukture promatrati istodobno kao uspješno postizanje suradnje i kao ishod sukoba u kojem je pobjednička strana uspjela svoju pobjedu pretvoriti u trajnu prednost (2005: 53).

Odnos suradnje i sukoba u strukturama izražava se u alternativni: orijentacija na isključivanje ili težnja za uključivanjem. Iz procesa odlučivanja isključuju se oni za koje se unaprijed zna da imaju druge interese, da misle drugačije te da bi zbog toga moglo doći do sukoba s njima. Međutim, s promjenama vanjskih okolnosti tako isključeni počinju svoje isključivanje doživljavati kao nepravedno i teže za uključivanjem u prethodno više odnosno povlaštene krugove. Taj nužni proces širenja kruga legitimnih interesa, kroz uključivanje u društvene strukture, stvara nove povode za sukobe.

Glavni je napredak u nastajanju i mijenjanju društvenih struktura u povijesnoj evoluciji, smatra Pusić, pojavljivanje takvih oblika koji u sebi kombiniraju suradnju i sukob. U tu skupinu društvenih struktura uvrštava obitelj, natjecanja (od viteških turnira do suvremenih sportskih igara), tržište, višestranački politički sustav, sustav diobe vlasti te suvremene mrežne strukture u kojima sudionici po jednoj dimenziji surađuju, a po drugoj se natječu. Pusiću se čini, barem za sada, da razvoj društvenih struktura favorizira one koje u sebi kombiniraju suradnju i sukob pred onim društvenim strukturama koje sukobe nastoje neutralizirati silom, normama ili eksternalizacijom.

U tom smislu Pusić posebno posvećuje pažnju problemu evolucije društvenih struktura. Polazi od toga da je nedvojbeno da su ljudi kao živa bića proizašli iz opće evolucije života te da nema razloga pretpostaviti da i budući razvitak ljudske vrste neće biti podređen evolucijskim zakonitostima varijacije, selekcije i ponovne stabilizacije, koje su utvrđene kao nužne faze evolucijskog procesa. Djeluje li takav mehanizam evolucije i na području društvenih struktura?

Po Pusićevu mišljenju primjena teorije evolucije na ljudsko društvo otvara dva problema. Prvi je problem kako ljudska svijest djeluje na evoluciju,

kao i s time povezano pitanje kako evolucija mijenja ljudsku svijest. Biološka evolucija djeluje »nagrađivanjem« bolje prilagođene vrste većom reprodukcijom. U društvenom razvitku taj bi prirodni automatizam mogla zamijeniti svijest da se spoznaju i odaberu uspješni, a napuste manje uspješni društveni oblici. Tijekom evolucije mijenja se i svijest, a time i ono što ljudi smatraju poželjnim kao i ono što prosuđuju uspješnim. Drugi je problem koje je vrijeme potrebno za evolucijske promjene. Prirodna evolucija odvija se u vrlo dugom vremenu, zapravo u vremenu koje se ne može uopće uspoređivati s povijesnim vremenom ljudskih društava. Po jednom shvaćanju tu razliku u vremenu mogla bi neutralizirati ljudska svijest kao akcelerator koji će ubrzati procese varijacije, selekcije i ponovne stabilizacije društvenih struktura.

Drugo je moguće shvaćanje da razlike između prirodne evolucije i povijesnog razvitka čovječanstva ne dopuštaju izjednačavanje tih dvaju procesa. Ako baš želimo upotrijebiti pojam evolucije, tada moramo razlikovati kulturnu evoluciju u ljudskim društvima od biološke evolucije živih bića.

Pusić smatra da danas još ne znamo dovoljno o svijesti i njezinu funkcioniranju da bismo o njezinoj ulozi u evoluciji društvenih struktura mogli formulirati plauzibilne pretpostavke. Stoga je napredovanje znanja o ljudskoj svijesti jedna od važnih pretpostavki daljnjeg razvitka društvene teorije (2005: 59).

Po Pusićevu mišljenju pregled teorija o društvu pokazao je da u pretpostavkama koje su u njima formulirane nema logičkog protuslovlja. Ili, preciznije rečeno, »protuslovlja na koja smo nailazili na svakom koraku nisu posljedica nedosljednosti u mišljenju, već su izraz istodobne prisutnosti u društvenom razvitku težnji i pobuda koje smo navikli smatrati oprečnima i međusobno isključivima« (Pusić, 2005: 59–60). Kod klasika društvenih znanosti na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće – Durkheima, Marxa i Webera – te se opreke još doživljavaju kao međusobno isključive. Otprilike sto godina poslije, kod Habermasa, Luhmanna i Castellsa, opreke su prisutne u društvenoj praksi, ali se pojmovno više ne isključuju. Postoji suglasnost da je temeljna činjenica društvenosti interakcija odnosno komunikacija, da interakcija proizvodi i suradnju i sukob, ma kako pisac vidio njihov međusobni odnos, te da su prvenstveni predmet proučavanja u društvenim znanostima društvene strukture i njihovo mijenjanje. Iz te suglasnosti, smatra Pusić, proizlazi i njegov teorijski model. S tom konstatacijom Pusić završava svoju raspravu o teorijskom modelu interakcije kao suradnje i kao sukoba te na njemu utemeljene društvene strukture.

Ono što nakon te rasprave slijedi Pusić je nazvao nekom vrstom »misaonog eksperimenta«, jer se u tom dijelu knjige teorijski model nastoji usporediti

s temeljnim i općepoznatim činjenicama nastajanja i razvitka moderne države te rasta i preobrazbe državne uprave. Po njemu cilj bi tog »eksperimenta« bio utvrditi, prvo, uklapa li se taj konkretni empirijski materijal u teorijsku shemu modela i, drugo, donosi li model nešto novo, obećava li potpuniju i uvjerljiviju analizu proteklih događaja i sadašnjeg stanja nego što je ona kojom danas raspolažemo. Pusić smatra da su država i uprava posebno prikladan materijal za »takav pokus, zbog toga što je država, na prvi povijesni pogled, oličenje sukoba – u sukobu je nastala i bila je većim dijelom svoga postojanja instrument sukobljavanja, dok je uprava obrazac suradnje, sustav unutar kojeg je svako sukobljavanje smetnja i devijacija« (2005: 60).

Na pitanje kakav je rezultat tog »misaonog eksperimenta« suzdržat ću se od odgovora iz više razloga. Najprije zato što posve drugačije, a na tragu Weberova koncepta, razumijem metodu misaonog eksperimenta. Potom zato što mi se čini neadekvatnim izlagati povijesni razvoj radi provjere nekog teorijskog modela, jer se, kao što je i sam Pusić više puta ispravno isticao, na povijesnom materijalu gotovo svaka teorija može potvrditi, a vrijednost neke teorije ne ocjenjuje se potvrđivanjem, nego izlaganjem uvjetima u kojima se ona može opovrći. I zadnje, ali ne i najmanje važno, prikaz tog dijela knjige prelazi okvire teme ovoga rada koji je prvenstveno koncentriran na sadržaj teorijsko-metodoloških polazišta, a ne na probleme njihove verifikacije.

6. Zaključak

Na pitanje koje je postavljeno na početku rada, o kontinuitetu ili diskontinuitetu Pusićevih teorijsko-metodoloških polazišta u istraživanju javne uprave, ne može se dati jednostavan i jednoznačan odgovor.

Pusićeva početna teorijsko-metodološka pozicija nije bila doradana i konzistentna. U metodološkom smislu Pusić je prihvatio stanovište Webera po kojem osnovnu građu društvenih znanosti predstavlja društveno ponašanje ljudi, s time da je umjesto konstrukcije idealtipova društvenog ponašanja, pod utjecajem Marxova historijskog materijalizma, formuirao koncept razvojnih tendencija kao teorijski okvir za interpretaciju razvoja javne uprave. A umjesto Weberove metode empatijskog razumijevanja društvenog ponašanja prihvatio je Popperov kriterij verifikacije teorijskih hipoteza na temelju rezultata empirijskih istraživanja. U pogledu tumačenja kako funkcioniraju upravne organizacije i kako se odvija proces uprav-

ljanja Pusić je za polazište uzeo klasičnu teoriju organizacije obogaćenu kritikama Mertona, Simona, Argyrisa i dr., unoseći u nju originalni koncept jedinstva suprotnosti diobe rada i istodobnog povezivanja u organizaciji koji je bio objašnjen dijalektičkom metodom.

Pusić nije bio isključivo kabinetski znanstvenik, već je vjerovao u to da se napredak u znanosti može postići samo tako da se teoretske hipoteze konfrontiraju s činjenicama u empirijskim istraživanjima. Kao član njegova najužeg istraživačkog tima sudjelovao sam u pripremi, organizaciji i provedbi desetak istraživačkih projekata lokalnog upravljanja u općinama, upravljanja u ustanovama javnih službi te upravljanja u državnoj upravi u Hrvatskoj i na području bivše Jugoslavije. Mogu, dakle, biti kvalificirani svjedok o tome s koliko su se promišljenosti i skrupuloznosti ta istraživanja planirala i provodila, kako su se temeljito i savjesno izvodila na terenu te kako su se brižljivo, korektno i cjelovito prikazivali rezultati u istraživačkim izvještajima koji su publicirani u edicijama Instituta za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu. Posebno moram napomenuti da su se o rezultatima tih istraživanja vodile rasprave na raznim znanstvenim forumima, od kojih posebno ističem studijsku grupu Čovjek i sistem koja se redovito sastajala jednom mjesečno tijekom deset godina, a okupljala je najbolje društvene znanstvenike iz Zagreba, Ljubljane i Beograda. Rezultati tih rasprava također su publicirani u izdanju Instituta.

Pusić je na osnovi rezultata tih empirijskih istraživanja, kao i upoznavanja s rezultatima istraživanja u drugim razvijenim znanstvenim sredinama, postupno dopunjavao i korigirao neka svoja teorijska, pa i metodološka stanovišta krajem 1970-ih i početkom 1980-ih te je na temelju toga prihvatio teoriju sistema kao osnovu za tumačenje funkcioniranja upravnih organizacija i uprave uopće. Uostalom, systemska je analiza u tom razdoblju bila jedna od najutjecajnijih paradigmi u društvenim znanostima na Zapadu. Međutim, Pusić je ipak i dalje zadržao svoju sklonost korištenju razvojnih teorijskih hipoteza, iako se razvojni pristup društvenim pojavama smatrao nespojivim sa sistemskim pristupom. Ne mogu propustiti da istaknem kako je uspješno povezivanje tih dvaju teorijskih pristupa omogućila Pusićeva teorija diferencijacije i integracije sistema koja je objasnila kako je moguća promjena sistema na temelju inkrementalnih promjena u sistemu i tako riješila jedan od najozbiljnijih teorijskih problema systemske društvene teorije. Na osnovi te teorije krajem 1980-ih radili smo na projektu razvoja političko-upravnog sistema Hrvatske do 2000. u kojem smo prognozirali tri scenarija za nužni, ali mirni prijelaz od sistema »partije i države« na demokratski politički sistem. Što se tiče modaliteta promjene,

naša se predviđanja iz poznatih razloga nisu ostvarila, što nije moglo ne ostaviti traga na našem daljnjem znanstvenom radu.

Pusić je tada već bio duboko u mirovini te je mogao u tišini svog kabineta u Vramčevoj ulici temeljito promišljati o svemu što se u međuvremenu dogodilo. Rezultat tog promišljanja i ponovnog konzultiranja djela klasika društvenih znanosti i niza utjecajnih suvremenih društvenih znanstvenika bilo je napuštanje sistemskog modela i formuliranje novog interakcijskog teorijskog modela koji sam prikazao u ovom tekstu. U teorijsko-metodološkom smislu ta je promjena naizgled značila korak natrag, jer je ponovo u središte pažnje stavila društveno ponašanje pojedinaca ili interakciju koja je bila središnji pojam početne Pusićeve teorijsko-metodološke pozicije. Ipak, skloniji sam tome da se promjene Pusićevih teorijsko-metodoloških polazišta vizualno predoče kao spirala u kojoj se kretanje od interakcije prema sistemu nastavlja vraćanjem na interakciju, ali na višem stupnju teorijske artikulacije. Jednostavna predodžba o društvenom ponašanju ljudi iz 1960-ih zamijenjena je složenom i proturječnom predodžbom o interakciji u prvim godinama novog milenija.

U toj predodžbi iz razumljivih razloga snažno je naglašena protuslovnost interakcije koja može rezultirati i suradnjom i sukobom. Pri tome je Pusić inzistirao na stavu da su te dvije mogućnosti jednako vjerojatne, što je po mom mišljenju pretjerano, jer se time temeljni pojam novog modela do krajnosti relativizira, a mogućnost predviđanja u društvenim zbivanjima može praktički zanemariti.

To Pusićevo naglašavanje sukoba kao jednako vjerojatnog ishoda interakcije ljudski mi je razumljivo nakon svega što se u našoj zemlji prije otprilike dva desetljeća događalo. Uostalom, i osobno sam tada napravio zaokret u svom životu, prestao sam se baviti znanstvenim radom, okrenuo sam se praktičnom djelovanju u javnom životu, pa i sudjelovanju u politici. Ali od znanstvenika se ipak očekuje da zadrži hladnu glavu i ne dopusti da mu zbivanja u okolini poremete ili čak nametnu kriterije prosuđivanja. Pusić je možda time želio naknadno obrazložiti zašto se nisu ostvarila ondašnja naša predviđanja o razvoju političko-upravnog sistema u Hrvatskoj.

U svakom slučaju, prijelaz od sistemski depersonalizirane analize na analizu društvenog ponašanja ljudi odnosno interakcije značio je nesumnjiv korak naprijed u teorijsko-metodološkom pogledu. A kad se uzme u obzir da ga je pripremio, napravio i obrazložio znanstvenik u devetom desetljeću života, nakon takvog znanstvenog opusa koji je Pusić imao iza sebe, to u najmanju ruku govori o njegovoj kreativnoj snazi, iznimnoj vitalnosti i potpunog predanosti svojem znanstvenom pozivu.

Literatura

- Bučar, France (1987) Od upravnopravne znanosti do nauke o upravi – uloga profesora Eugena Pusića. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 37(3–4): 375–383
- Đurić, Mihajlo (1964) Sociologija Maksa Vebera. Sociološka hrestomatija 6. Zagreb: Matica hrvatska
- Litchfield, Edward (1956) Notes on a General Theory of Administration. Administrative Science Quarterly 1: 1
- Poper, Karl (1973) Logika naučnog otkrića. Beograd: Nolit
- Pusić, Eugen (1954) Američka uprava. Zagreb: Matica hrvatska
- Pusić, Eugen (1961) Uprava. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (1963) Lokalna zajednica. Zagreb: Narodne novine
- Pusić, Eugen (1968a) Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (1968b) Samoupravljanje. Zagreb: Narodne novine
- Pusić, Eugen (1973) Upravni sistemi. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu
- Pusić, Eugen (1974) Razvedenost i povezanost. Zagreb: Bibliotheca Encyclopaediae modernae
- Pusić, Eugen (1977) Order and Randomness in Cooperative Systems. Pittsburgh: International Studies Association University of Pittsburgh
- Pusić, Eugen (1981) Komuna i općina. Zagreb: Informator
- Pusić, Eugen (1985) Upravni sistemi. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu
- Pusić, Eugen (1993) Nauka o upravi. 10., izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (1996) Nauka o upravi. 11., izdanje. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (2002) Upravljanje u suvremenoj državi. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Pusić, Eugen (2002) Nauka o upravi. 12., izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (2005) Upravna organizacija: interakcija-struktura-interes. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Veber, Maks (1976) Privreda i društvo. Beograd: Prosveta
- Weber, Max (1989) Metodologija društvenih nauka. Zagreb: Globus

PUSIĆ'S THEORETICAL AND METHODOLOGICAL POSITIONS
IN ANALYSING PUBLIC ADMINISTRATION: CONTINUITY
AND/OR DISCONTINUITY

Summary

The paper deals with the evolution of theoretical and methodological positions of Eugen Pusić in the research of public administration. His initial theoretical and methodical position was not consistent. Methodologically speaking, Pusić accepted Weber's opinion that the basic substance of social sciences is human behaviour, while for his theoretical framework for the interpretation of public administration development he formulated the concept of development tendencies, instead of Weber's construction of ideal types. Instead of Weber's method of emphatic understanding of social behaviour, he accepted Popper's criterion of verification of theoretical hypotheses based on empirical research. He founded the interpretation of functioning of administrative organisations and public management on the classic organisation theory enriched by the critical views of Merton, Simon, Argyris and others, adding to it his unique dialectic concept of the division of labour and its simultaneous integration in an organisation. In his later works, based on the results of empirical research, Pusić accepted the system theory and developmental approach. Successful connection of these two theoretical approaches was rendered possible by his theory of system differentiation and integration, which explained the possible changes of the system by founding them on incremental changes within the system itself, thus solving one of the most serious theoretical problems of systemic social theory. At the beginning of the new millennium, Pusić left the systemic model and formulated a new theoretical interaction model. In theoretical and methodological sense, this new approach yet again put the interaction in the limelight. The changes of Pusić's theoretical and methodological approaches can be visually described as a spiral in which the motion from the interaction towards the system continues by returning to interaction, but on a higher degree of theoretical articulation.

Key words: Eugen Pusić, system theory, interaction, public administration theory, methodology of social sciences, administrative organisation, public management