

Norbert Wimmer: Dynamische Verwaltungslehre

Daria Dubajić*

Teo Giljević**

Romea Manojlović***

UDK 342.97

35.07

Prikaz

Ovo vrijedno djelo Norberta Wimmera, u prijevodu *Dinamična nauka o javnoj upravi*, umirovljenog redovitog profesora Instituta za javno pravo, državu i javnu upravu Leopold Franz Univerziteta u Innsbrucku, prvi je put objavljeno 2003. na njemačkom jeziku u izdanju Springer-Verlag, Beč. Drugo, dopunjeno izdanje ugledalo je svjetlo dana 18. ožujka 2010. kod istog izdavača. Knjiga sadrži ukupno 388 paginiranih stranica. Na početku knjige priložen je popis kratica. Tekst je popraćen s ukupno 243 bilješke. Na kraju knjige (str. 365–388) u bibliografiji su navedena sva djela kojima se autor koristio pri pisanju, dok su radovi o pojedinim temama

* Daria Dubajić, znanstvena novakinja na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Scientific Researcher at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

** Teo Giljević, asistent nauke o javnoj upravi na studiju javne uprave Društvenog veleučilišta u Zagrebu (Assistant at the Public Administration Study, Zagreb Social Sciences Polytechnic)

*** Romea Manojlović, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

navedeni na početku svakog poglavlja pod nazivom *Literatura* što pridonosi preglednosti knjige. Knjiga *Dynamische Verwaltungslehre* sastoji se od uvodnog dijela i glavnog dijela. Uvodni dio knjige dijeli se na dva dijela, *Uvod i Opći pojmovi*, i opsega je 93 stranice. Glavni dio knjige podijeljen je na četiri dijela, *Poslovi uprave*, *Organizacija*, *Osoblje i Odlučivanje*, i opsega je 270 stranica.

Autor je u kratkom predgovoru naveo da je za pisanje drugog, dopunjenog izdanja knjige imao dvostruk cilj: s jedne strane prikazati nagli razvoj nauke o upravi te njezinu praktična primjenjivost, a s druge strane dopuniti određena poglavlja iz prvog izdanja, naročito teorijske dijelove. Istaknuo je da je dao vrlo detaljan povijesni prikaz radi shvaćanja kako znanje o razvoju uprave pridonosi boljem razumijevanju same materije. Koristio se dinamičnom teorijom nauke o upravi kako bi istaknuo razvoj države, društva, uprave i ekonomije te prikazao ljude u upravi u njihovu djelovanju, gdje je naglasak na motivima koji stoje iza odluka. Društveni sustavi temelje se na određenim ljudskim, kulturnim i gospodarskim vrijednostima koje podržava većina stanovnika. Njihova implementacija je pristajanje uz određena pravila kako bi se omogućio suživot, a to neizbježno dovodi do socijalne i funkcionalne stratifikacije unutar zajednice. Odvajaju se oni koji donose pravila i odgovorni su za funkcioniranje zajednice (vladari) od onih koji ta pravila moraju slijediti. Ako isključimo utopističke modele, to je karakteristično za svaki politički poredak sve do današnjih dana. Stabilizacija okvira te strukture zove se upravljanje, što je ujedno i tema knjige (str. 4).

U uvodnom dijelu autor kronološki prikazuje razvoj društva s kojim se zajedno razvijala i uprava od vremena najstarijih naprednih civilizacija na Bliskom istoku (Babilon), preko Egipta, Grčke, srednjeg vijeka pa sve do stvaranja moderne države i uprave u doba apsolutizma. Ističe neprocjenjivu važnost pisma odnosno pismenosti koje je bilo temelj razvoja napredne društvene podjele rada i složenijih društvenih odnosa.

U drugom poglavlju Wimmer obrađuje proučavanje uprave na njemačkom govornom području gdje u 17. i 18. stoljeću dominira kameralističko-policijska doktrina (policija je uz vojsku jedini javni oblik državne vlasti). Kameralističke znanosti obuhvaćaju svaki oblik znanja o upravljanju državom, a sastoje se od upravne, ekonomske i financijske nauke. Osnovni filozofski stavovi kameralizma proizlaze iz prosvjetiteljskog racionalizma i njihov je glavni cilj usavršavanje ljudi djelovanjem uprave. Glavni predstavnici bili su Johann von Justi i Joseph von Sonnenfells. Nakon toga, u doba liberalizma, koji karakterizira opće ograničenje djelatnosti države, dolazi

do stagnacije nauke o upravi. Usprkos tome u to vrijeme javljaju se dva iznimno značajna autora, Robert Mohl i Lorenz von Stein (1815–1890). U godinama nakon Lorenza von Steina dolazi do dominacije pravnodogmatskog pristupa u izučavanju uprave pod utjecajem bečke pravne škole, zbog čega dolazi do stagnacije nauke o upravi, koja je postala pomoćna disciplina pravnoj znanosti. Do renesanse upravne nauke dolazi u drugoj polovini 20. stoljeća kad za rastuće probleme javnog upravljanja više nije bio dovoljan samo pravni pristup te se upravna znanost ponovo počinje izučavati i iz više perspektiva (ekonomija, sociologija, pravo, političke znanosti).

Dinamično proučavanje uprave odnosi se na razvoj više dimenzija pri promatranju uprave. Prva dimenzija je promatranje uprave pod dogmom pravnih načela te je to upravnopравни pogled izučavanja uprave. Druga dimenzija upravu dijeli na tri dijela: politički, upravni i operativni. Treća dimenzija omogućuje konstruiranje prototipova odlučivanja na temelju organizacijskih načela i programa rada, čime se omogućuje dinamični pristup proučavanju uprave (*administration in action*). Četvrta dimenzija dodaje dinamičnoj slici upravo element koji joj nedostaje, upravno osoblje, jer – kako *Herbert A. Simon* kaže – od vitalne je važnosti usklađenost motiva članova organizacije s ciljevima pripadajuće im organizacije.

U dijelu *Opći pojmovi* autor obrađuje neka opća pitanja koje se tiču upravne nauke.

U prvom poglavlju govori se o nauci o upravi kao multidisciplinarnoj znanosti, kao o integraciji različitih znanosti. Predmet upravne nauke je upravna stvarnost. Autor se nije odlučio dati definiciju uprave zbog njezine kompleksnosti i širine te se radije usmjerio na elemente koji su tipični za upravu (poslovi, organizacija, osoblje i proces odlučivanja), elementi koji su i teme narednih dijelova knjige. Upravna nauka je sinteza društvenih (upravno)pravnih znanosti budući da uprava u velikom dijelu sadržava pravne elemente, zbog čega *Günter Püttner* slikovito kaže da je upravna nauka bez pravne znanosti trup bez udova (str. 68).

U stvarnosti upravna znanost unutar sebe sadržava različite discipline. Upravo zbog toga postavlja se potreba za uspostavom hijerarhije među pripadajućim disciplinama. Kao kriterij za podjelu na glavne i pomoćne discipline uzeta je mjera u kojoj je pojedina disciplina od značenja za izučavanje uprave. Među glavne discipline spadaju pravna znanost, ekonomija i poslovna organizacija, političke znanosti i sociologija, dok među pomoćne discipline spadaju uprava i korisnici, upravna politika, upravna psihologija, povijest uprave te upravne reforme. Na kraju poglavlja govori

se o dilemi postoji li upravna znanost ili upravne znanosti te o problemu nepostojanja opće teorije uprave.

U drugom poglavlju autor govori o upravnoj nauci kao o nauci o odlučivanju (*Entscheidungslehre*), s obzirom na to da je odlučivanje najvažnija aktivnost u upravi bez koje nije moguće pratiti funkcioniranje propisa, upravljanje, implementaciju i nadzor. Problemu odlučivanja pristupa se s različitih aspekata. U sistemskoj teoriji obrađuje se odnos uprave prema njezinoj okolini, u behaviorističkom pristupu provode se sociološka i psihološka istraživanja upravnog osoblja, u komparativom pristupu pokušava se prikazati razvoj upravnih sustava u svijetu i decizionistička teorija gdje se utvrđuju mogućnosti i granice racionalnog odlučivanja u upravi te se skreće pozornost na izazove uključivanja znanja iz privatnog sektora u odlučivanje u upravi.

U III. dijelu obrađeni su poslovi uprave koji su prikazani po fazama njihova razvoja. U prvom poglavlju tumači se razlika između pojmova javne zadaće, državne zadaće i upravne zadaće. Pojmovi državne zadaće i upravne zadaće gotovo su identični jer je uprava podsustav države, dok je pojam javne zadaće različit od prethodnih s obzirom na to da ga, usprkos tome što se uvijek obavlja u javnom interesu, ne mora nužno obavljati država, već ga mogu obavljati i udruge, vjerske zajednice i neprofitne organizacije.

Što se tiče razvoja upravnih poslova, nakon kratkog razdoblja liberalizma sredinom 19. stoljeća u Austro-Ugarskoj, velikim padom burze 1873. ponovo dolazi do snaženja uloge države u privrednom životu i promicanja malih poduzeća sukladno idejama protekcionizma. Umjesto ideja građanskih sloboda tada su u prvi plan došle antikapitalističke, antisemitske i antiliberalne ideje (str. 102).

U IV. poglavlju obrađene su aktualne tendencije koje su se počele razvijati u zadnjem kvartalu 20. stoljeća, kada zbog krize socijalne države dolazi do rekonstrukcije države svođenjem njezine uloge na temeljne zadatke. Govori se o potrebi modernizacije države, a uz to se vežu pojmovi Good Governance, New Public Management, Lean State, i slični. Ključne pojave bile su deregulacija (kvalitativna i kvantitativna) te optimizacija uprave. Smanjenje troškova nastojalo se postići privatizacijom odnosno liberalizacijom određenih javnih službi, povjeravanjem obavljanja određenih javnih poslova trećem, dobrovoljnom sektoru (NPOs) te korištenjem modelom javno-privatnog partnerstva, sve s ciljem povećanja učinkovitosti djelovanja države.

Dosadašnji pokušaji podjele suvremenih poslova uprave često su zbog kompleksnosti upravne stvarnosti, različitih sistematizacija, miješanja

obilježja zadatka i njegove svrhe s jedne te oblika i sredstava za obavljanje zadatka s druge strane ostali neuspješni. Autor je poslove uprave podijelio na obranu od opasnosti, pružanje usluga, nadzor, usklađivanje, rad za zajednicu i održavanje sustava te pomoćne funkcije. U nastavku III. poglavlja bavi se pojmom i obilježjima svake od tih djelatnosti.

U 19. st. policija se podvodi pod zakon i sadržajno ograničava na obranu od opasnosti za slobodu, sigurnost i imovinu. No opseg poslova policije nije smanjen, štoviše, od policijske uprave danas se očekuje da npr. mjerama opreza u gospodarstvu ograniči proizvodnju i promet ne samo opasnih već i nedovoljno kvalitetnih proizvoda koji štete potrošačima. Razvoj poslova uprave u posljednjih stotinu godina obilježen je transformacijom liberalne regulacijske države u državu nositeljicu socijalnih službi.

Socijalna je država i »upravna država«, jer širi upravu na djelatnosti socijalne zaštite, kulture, obrazovanja i rekreacije, čime raste ovisnost građana o upravi. Wimmer spominje Thiemeovu primjedbu da je zahvat uprave u slobode građana manje radikalno od uskraćivanja njezinih usluga. Doba države kao nositelja gospodarske djelatnosti dovršavaju procesi de-etatizacije, debirokratizacije i europeizacije, što je dovelo do privatizacije, pojave *spin-off* i otvaranja tržišta. Država nadzire gospodarske organizacije instrumentima uvjetovanja izdavanja dozvola, obvezatnosti davanja podataka i raznim neformalnim utjecajima. Povećavaju se zahtjevi za stručnim nadzorom banaka i štedionica, osiguravajućih društava, prometa, opskrbe energijom, rudnika te zaštite od zračenja i emisija. Radi efektivnog nadzora, gospodarske organizacije i nadzorna tijela trebaju surađivati kao ravnopravni partneri.

Odluke uprave zadiru u različite interesne sfere i nailaze na otpor jednog dijela stanovništva, stoga trebaju biti rezultat kompromisa postignutih pregovorima i ustupcima sviju zainteresiranih, što ne znači ukidanje krajnje odgovornosti formalno legitimiranih donositelja odluka, već da pripremu odluka treba postaviti na šire osnove. Važan zadatak uprave jest i rad za zajednicu, pri čemu uprava informira javnost te s njom izgrađuje odnos razumijevanja i povjerenja. Autor tvrdi da predstavnici medija često kritički promatraju upravu doživljavajući je kao jednog od aktera političkih igara, ističući nepravilnosti u radu uprave te marginalizirajući njezine pozitivne rezultate. Važne su i pomoćne funkcije »upravljanja upravom« (personalna služba, upravljanje materijalnim sredstvima, računovodstvo, revizija i unutarnji nadzor).

U IV. poglavlju Wimmer se bavi odnosima upravnog ustrojstva (strukture) i poslova (djelokruga) uprave. Po njemu ne postoji idealna raspodjela

upravnih poslova po pojedinim razinama upravnih jedinica, već je poželjna ona utemeljena na načelima uravnoteženosti i prihvatljive razine na kojoj se obavlja posao. Odlučujuće značenje za razvrstavanje i obavljanje upravnih poslova je načelo »malog okruženja«. Iza njega stoji ideja da određeni javni poslovi od važnosti za svakodnevni život građana moraju biti na raspolaganju na njima dostupnoj razini.

Na usku prostornu povezanost nadovezuje se prislan odnos s korisnicima, pogodnost neposrednog pristupa službama i njihova preglednost. Autor ističe da je paleta poslova koji se obavljaju u »malom okruženju« imponentna i kreće se od javnih službi i obrane od opasnosti preko upravljanja prostorom i prometom do zaštite okoliša i administrativnog održavanja sustava. Optimizacija »malog okruženja« može se ostvariti samo u efikasnoj upravnoj infrastrukturi. Ako su općine »malo okruženje«, autor ističe da njihovo postojanje nema samo ideološko utemeljenje, već i utemeljenje s gledišta upravne efikasnosti. Tamo gdje »malo okruženje« ne može osigurati ujednačenu pravednost u pružanju usluga, država preuzima funkcije izravnjanja i supstitucije.

U V. poglavlju autor tematizira planiranje i kritiku upravnih poslova te poboljšanje poslova kao element strateškog i političkog *controllinga*. Integrirano planiranje poslova povezuje utvrđivanje i optimizaciju poslova s financijskim okvirom sredstava. Instrumenti planiranja i vrednovanja analizom sustava *Planning Programming Budgeting System* i *Zero Base Budgeting* pokazali su se neuspješnima u Austriji. Postupovna i sadržajna stručna kritika poslova daje svrhovit doprinos kao pomoć pri odlučivanju.

Četvrti dio knjige bavi se organizacijom. U prvom poglavlju obrađuje se uprava kao organizacija te daje institucionalni, strukturni, funkcionalni i decizionistički pojam organizacije. Upravna organizacija može se promatrati strukturno-statički (kao »duboko smrznuta« organizacija) i funkcionalno-dinamički (kao »živuća« organizacija). Nauka o upravi promatra strukturu organizacije i usredotočuje se na odluku kao individualni akt odnosno rezultat procesa komunikacije. Strukturni i funkcionalni pojam organizacije ne razdvajaju se, već ih je potrebno povezati. Svaka organizacija definira se kroz ciljeve iz kojih izvodi svoje funkcije.

Sposobnost uprave ovisi o pravilnoj podjeli ovlasti i dužnosti, što zahtijeva specijalizaciju (upravni specijalisti sve više zamjenjuju upravne generaliste u tehničkim i pravnim disciplinama) i koordinaciju (pojedini zadaci članova organizacije moraju odgovarati zajedničkim ciljevima organizacije). Dalje je riječ o podjeli nadležnosti uprave (podjela ovlasti i dužnosti, struktura i nadležnost međuovisni su pojmovi), stvarnoj nadležnosti

(postoji li optimalna ravnoteža nadležnosti, gdje su granice centralizacije aparata, kada određeni zadaci mogu postati samostalne nadležnosti), personalnoj i funkcionalnoj nadležnosti, ravnoteži nadležnosti i naraslim nadležnostima uprave.

U poglavlju II. autor razrađuje organizacijska načela u upravi. Načelo kolegijalnosti može samo dopuniti i oslabiti načelo hijerarhije, ali ne i potpuno ga zamijeniti. Načelu hijerarhije odgovara monokratsko odlučivanje (u austrijskoj upravi savezni predsjednik, savezni ministar, zemaljski čelnici, čelnici okruga i gradonačelnik izraz su tog načina odlučivanja), a kolegijalno se odlučuje npr. u saveznoj vladi i zemaljskim vladama.

Dalje se govori o značenju hijerarhije, rasponu kontrole (o čemu ovisi veličina raspona kontrole i treba li u interesu efikasnosti organizacije težiti manjem ili većem rasponu), fenomenu birokracije (prema autoru, birokracija je potpuna hijerarhija, a njezin se primjer u austrijskoj upravi može i danas naći u policiji) te o pojmu, prednosti i nedostacima načela monokratskog i kolegijalnog odlučivanja, centralizacije i decentralizacije, koncentracije i dekoncentracije, vertikalne i horizontalne koordinacije te obvezatne i fakultativne suradnje.

U III., IV. i V. poglavlju autor analizira slojeve u upravi (koje čini politički, upravni i operativni podsustavi odlučivanja), upravne razine. S obzirom na tipove koji proizlaze iz europske upravne stvarnosti razlikuje mikroopćine (mjesne zajednice), mjesne općine (kao klasična najniža samoupravna razina), aglomeracije (metropole), zajednice općina, lokalnu upravu višeg stupnja, upravni okrug (upravna jedinica bez samouprave), regije (koje se od lokalne uprave višeg stupnja razlikuju po funkcijama i veličini), države članice (u saveznim državama) i središnju državu. Pritom analizira napose austrijski model upravnih razina te »posebne uprave« koje dopunjuju upravne razine (autonomna stručna tijela s javnim ovlastima koja se međusobno razlikuju po stupnju samostalnosti, postojanju pravne osobnosti i karakteru). U posljednjem dijelu poglavlja o organizaciji autor opisuje upravno-teritorijalne reforme (prezentira ih na primjeru pojedinih saveznih austrijskih zemalja).

Peti dio knjige bavi se ljudima kao odlučujućem čimbeniku organizacije o kojem ovise količina i kakvoća odluka te organizacijska dinamika. Autor opisuje obilježja dvaju glavnih tipova službenika (formalist i službenik orijentiran na ciljeve). Razrađuje načela, tehnike, modele i stilove vođenja te *controlling*.

Wimmer se osvrnuo i na dvije nove upravne doktrine, odnosno – kako ih on naziva – dva modela reforme javne uprave, one novog javnog me-

nadžmenta (NJM) i dobre uprave. NJM je posebno izražen na Novom Zelandu, a brzo se raširio u većini zemalja zapadne Europe i SAD-u. NJM je prihvaćen kao novi reformski model javne uprave budući da se bavi pitanjem strukture javne uprave, načinima njezina djelovanja te osobljem u javnoj upravi. Riječ je o novom, sveobuhvatnom pristupu javnoj upravi. Temeljna postavka NJM je tržišnost, odnosno primjena tržišnih mehanizama u djelovanje javne uprave i njezina reforma prema načelima privatnog sektora.

S druge strane, dobra uprava definira se kao nova upravna doktrina koja nastoji povezati politiku i upravu te intenzivno uključiti civilno društvo u proces odlučivanja o javnim politikama. Kao temeljna načela dobre uprave ističu se: poštovanje vladavine prava, otvorenost, transparentnost i odgovornost uprave demokratskim institucijama, jednako postupanje prema svim građanima, jednostavni i razumljivi zakoni i ostvarivanje visokih etičkih standarda u javnoj upravi. Kroz razne bilateralne i međunarodne ugovore koji se temelje na toj doktrini, dobra uprava je danas zajednički temelj zemljama EU u organizaciji njihove javne uprave.

U ovome dijelu knjige objašnjavaju se i ugovori o učinku te *controlling* kao novi instrumenti koji se koriste za povećanje efektivnosti i efikasnosti rada upravnih organizacija. Ugovori o učinku imaju cilj urediti odnose između rukovodećih službenika i njima podređenog osoblja ili urediti odnose između pojedinih odjela u upravnoj organizaciji i njima nadređenih odjela, odnosno urediti interna pitanja rada uprave. Ugovori su pisani dokumenti u kojima se uređuju ciljevi/učinci (tehnički, personalni, financijski ili organizacijski) koje jedan partner mora postići u određenom vremenu koristeći se dogovorenim sredstavima koja mu na raspolaganje daje drugi partner. Budući da ugovori o učinku uređuju unutarnja pitanja rada uprave, oni nisu pravno obvezujući. Pod pojmom *controllinga* ne smije se misliti samo na obavljanje kontrole, već na nov način usmjerivanja rada upravnih organizacija. *Controllingom* se smatra »sistematsko planiranje, kontroliranje i usmjerivanja rada upravnih organizacija na osnovi kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja« (str. 268).

Posljednji dio knjige posvećen je odlučivanju u upravi, što ono zapravo znači, koja načela ga vode, kako se odlučivanje zaista provodi u praksi, kako je regulirana komunikacija između uprave i građana te koji faktori utječu na odlučivanje.

Za proces odlučivanja u upravi je karakteristično da ono nije slobodno, odnosno ono je vezano za programe i ciljeve koji su određeni političkom odlukom i koji su postavljeni zakonom. Odlučivanje u upravi može se kretati

samo unutar tako postavljenih granica. Budući da je odlučivanje u upravi oslobođeno odlučivanja o ciljevima, ono može biti objektivno, racionalno i predvidljivo, orijentirano na pronalaženje najboljeg načina ostvarenja postavljenih ciljeva dopuštenim sredstvima. Često se odlučivanje u upravi vidi kao jednostavno provođenje zakonskih normi, no zaboravlja se da od kvalitete odlučivanja u upravi zavisi kvaliteta efektivne provedbe zakonskih programa. Stoga se odlučivanje u upravi mora držati određenih načela, prvenstveno optimizacije, održivosti, ekonomičnosti, svrhovitosti, štedljivosti, efektivnosti, učinkovitosti i pravovremenosti.

Načela sama po sebi ne govore kako provesti pojedinu odluku u djelo. Da bi se to ostvarilo, postoji logistika koja se brine o načinu provedbe ciljeva pojedine organizacije (str. 306). Logistika je zapravo djelatnost koja se bavi organiziranjem funkcioniranja cjelokupne organizacije. Pojam logistike pojavio se sredinom 19. stoljeća kad je švicarski general Antonine Henri Jomini aktivnost organiziranja načina djelovanja vojnih postrojbi nazvao logistikom, a iz vojne sfere ta se djelatnost proširila i u javnu upravu, ali i u privatni sektor. Kao primjer praktične primjene logistike u knjizi su objašnjeni temelji vojne logistike.

Kao važan dio procesa odlučivanja navodi se i komunikacija između uprave i građana. U komunikaciji između uprave i građana javlja se niz problema, prvenstveno različitost interesa, ograničene mogućnosti međusobne rasprave i nejednak odnos snaga. Rješenje tih problema nastoji se pronaći jačanjem partnerskih odnosa između građana i uprave te omogućivanjem građanima da postanu suradnici uprave. Važan instrument u tim novim tendencijama jesu i javnopravni ugovori (u hrvatskoj terminologiji upravni ugovori) putem kojih privatne osobe obavljaju javne poslove pod kontrolom javne vlasti, ali i uz dogovor s njome. Poseban je osvrt dan na e-vladu, odnosno upotrebu novih informatičko-telekomunikacijskih tehnologija radi olakšanja, ubrzanja i poboljšanja komunikacije građana i uprave te činjenja javne uprave što pristupačnijom građanima. Austrija nastoji proširiti upotrebu instrumenata e-upravljanja te je u sklopu toga donijela niz zakona koji reguliraju to područje. Kao područja u kojim se e-upravljanje najviše raširilo Wimmer navodi elektronički akt, elektroničku dostavu, javne registre, knjige i baze podataka dostupne na internetu te e-glasovanje (*e-voting* još uvijek nije zaživio, iako je tehnički razrađen).

Koliko je ova knjiga aktualna i koliko prikazuje pravo stanje javne uprave današnjeg doba, dokazuje i činjenica da je Wimmer u drugo izdanje svoje knjige uvrstio mnoge inovacije u području odlučivanja u upravi. Tako je analizirao koncept reinženjeringa (*reengineering*), odnosno nove tehnike

povećanja efikasnosti, kompaktnosti i koherentnosti procesa odlučivanja redizajniranjem čitavog tog procesa. Reinženjering modernizira sve faze procesa odlučivanja, zahtijevajući konstantnu analizu i evaluaciju inputa i outputa procesa odlučivanja te njihovu maksimalnu optimalizaciju. Objašnjen je i *Project cycle management*, odnosno metoda pripremanja, implementacije i evaluacije raznih programa za primjenu kojih se zalaže EU. Kao bitan dio *Project Cycle Managementa* objašnjen je i *Logical Framework approach*, metoda koja putem stvaranja logičkih matrica omogućuje ocjenu svakog dijela *Project Cycle Managementa*.

Napokon, zadnje poglavlje knjige posvećeno je subjektima odlučivanja u upravi. Kaže se da se dosadašnja upravna znanost premalo bavila motivima koji pokreću subjekte u upravi. Objašnjenje zašto netko u upravi postupa na određeni način i kako to utječe na sam proces odlučivanja daju različite teorije motivacije. Prvo što pokreće subjekte je kompeticija, odnosno borba za bolja radna mjesta. Ako u jednoj organizaciji ne postoje radna mjesta na koja aspirira više osoba, može se reći da u toj organizaciji vlada rezignacija i statičnost. S druge strane, zaposlenici u upravi moraju imati sigurnost u pogledu svojih radnih mjesta jer ih i to motivira na rad i čuva od utjecaja politike. Usklađivanje tih dvaju motiva troši organizacijama mnogo energije, ali i omogućuje bolju motivaciju i rad zaposlenika.

U upravnim organizacijama pojavljuju se i razni sukobi. S jedne strane, sukobi dovode do pada efikasnosti. S druge, oni mogu pokrenuti inovativnost organizacije. Radi nalaženja načina rješavanja sukoba u upravnoj se znanosti razvijaju razne teorije upravljanja konfliktima.

Knjiga završava objašnjenjem tehnika diskvalifikacije kojima se subjekti u upravi služe, prvenstveno intrige i *mobbinga*. Intrigom se može nazvati prikriveno nanošenje štete jednog člana upravne organizacije drugome. Intriga se naziva tehnikom i domenom »pametnih hijena« jer intrigant svoj plan ne provodi otvoreno, već prikriveno čeka i navodi svoju žrtvu da se ogriješi o određeno pravilo organizacije, odnosno raznim insinucijama nastoji je diskreditirati pred ostalim članovima organizacije da bi na osnovi njezine pogreške indirektno poboljšao svoj položaj. Prema definiciji Europske komisije, *mobbingom* se smatra kontinuirano ponašanje jednog zaposlenika koji riječima, postupcima i gestama nastoji narušiti fizički i psihički integritet drugog zaposlenika.

* * *

Knjiga *Dynamische Verwaltungslehre* vrijedan je doprinos upravnoj znanosti. Na nju se može gledati na tri načina: ona je didaktički udžbenik, edukativno gradivo za svakog upravnog praktičara i teoretičara te komparativni materijal. Knjiga je prvenstveno vrijedan udžbenik, koji mogu čitati studenti prava i upravnih studija, ali i osobe bez ikakvog temeljnog predznanja s područja upravne znanosti i uprave. Hrvatske bi pravnike ova knjiga svojim stilom mogla podsjetiti na udžbenik Eugena Pusića *Nauka o upravi*, naime svako poglavlje počinje teoretskom definicijom pojma, a u daljnjem se dijelu neki pojam ili pojava u upravi detaljno objašnjavaju.

Knjiga počinje povijesnim pregledom, što je autor u svom uvodu istaknuo posebno bitnim jer tek kada se upozna povijest neke pojave, u ovom slučaju uprave, može se razumjeti i objasniti njezino današnje stanje i predvidjeti njezin budući razvoj. U knjizi se sustavnim redom daju definicije temeljnih pojmova upravne znanosti, objašnjavaju se i problematiziraju poslovi uprave, njezina organizacija, ljudi u upravi te proces upravnog odlučivanja. Korištenje knjigom kao udžbenikom dodatno je olakšao masni tisak ključnih pojmova, a njezino razumijevanje posebno slikoviti i metaforični opisi upravnih fenomena i česte usporedbe s pojavama iz područja gospodarstva i društva. Iako počinje povijesnim pregledom, knjiga je vrlo aktualna. Naime, autor je prikazao kroz koje je i kakve promjene prošla uprava modernih država, prvenstveno europeizacijom i internacionalizacijom te povezivanjem i isprepletanjem s privatnim sektorom. Dokaz da autor zaista prati moderne trendove u upravi vidi se kroz tematiziranje doktrina novog javnog menadžmenta, dobre uprave, koncepta i primjena *e-upravljanja* te novih mjera koje se koriste za povećanje efektivnosti rada uprave, kao što su npr. ugovori o učinku, reinženjering, upravljanje projektnim ciklusima (*Project Cycle Management*), itd.

Knjiga je i dobar vodič za sve upravne praktičare budući da na jednom mjestu sadržava teorijska objašnjenja temeljnih pojmova upravne znanosti, ali i primjere njihove praktične primjene. Upravnim teoretičarima posebno će se svidjeti način strukturiranja poglavlja, naime svako poglavlje počinje popisom cjelokupne literature koja se u njemu koristila, što omogućuje brzo snalaženje i pronalaženje referiranog teksta.

Iako je knjiga pisana kao udžbenik, odnosno pojmovi koji se u njoj navode objašnjavaju se na teorijskoj razini, u pojedinim dijelovima knjige objašnjava se i kako je pojedine upravne institute uredila Austrija, što čini dobar komparativni materijal i omogućuje uvid u stanje javne uprave u Austriji, a to je za hrvatsku upravu, gledano s aspekta da je Hrvatska dio svojih upravnih instituta preuzela od Austrije, posebno zanimljivo.

Knjizi bi se moglo prigovoriti opetovano objašnjavanje istih pojmova, no s obzirom na višestruke svrhe ove knjige, to se može smatrati dopustivim.

I napokon, kao što je autor sam u knjizi napisao, k dobroj upravi vode mnogi putovi, vještina je samo izabrati onaj pravi, a ova nam knjiga u tome može umnogome pomoći.