

Robert Blažević: *Upravna znanost*

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2007.

Dana Dobrić*

Prikaz

Dr. sc. Robert Blažević, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, objavio je drugo izdanje knjige *Upravna znanost*. Riječ je o udžbeniku koji služi kao obvezna literatura za polaganje istoimenog nastavnog predmeta pravnog studija, ali i niza predmeta na upravnom studiju. Izdavanje ovog udžbenika važan je doprinos području upravne znanosti. Studentima je bitno olakšano pripremanje ispita jer je do izdavanja ovog udžbenika literaturu za polaganje ispita činio poduži popis knjiga i zakonskih propisa. U drugom izdanju knjige ispravljani su uočeni nedostaci te su unesene brojne dopune i poboljšanja koja prate djelo u cjelini.

Udžbenik se sastoji od dva dijela. Prvi dio čine sljedeće cjeline: 1. Uvodna pitanja, 2. Razvoj uprave, 3. Uprava u političkom sistemu, 4. Mikroproblematika uprave, 5. Organizacija i organizacijska struktura, 6. Ljudi u upravi, 7. Materijalna sredstva uprave, 8. Planiranje u upravi, 9. Vođenje u upravi, 10. Komunikacije u upravi, 11. Postupci u upravi, 12. Kontrola u upravi, 13. Teorijski modeli uprave. Drugi dio čine: 14. Sistemi i upravni sistemi, 15. Odnos vlasti i uprave u teritorijalnom sistemu, 16. Prijelazni lanac u teritorijalnom sistemu Republike Hrvatske, 17. Razvitak uprave u Hrvatskoj, 18. Poslovi i strukture u teritorijalnom sistemu, 19. Državna uprava Republike Hrvatske, 20. Problemi lokalnog upravljanja, 21. Lokalna i regionalna uprava u Republici Hrvatskoj, 22. Koordinacija u teritorijal-

* Dana Dobrić, asistentica na Katedri za upravno pravo i upravu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (assistant at the Chair of Administrative Law and Public Administration, Faculty of Law, University of Rijeka, Croatia)

nom upravnom sistemu, 23. Građani i uprava, 24. Funkcionalni upravni sistemi, te 25. Asocijacije i asocijativni sistemi.

U uvodnom dijelu autor obrađuje različita shvaćanja države i uprave: socijalista utopista, anarhista, Marxa, Lenjina, liberalnih teoretičara i Hegela. Velik broj mislilaca državu poima negativno smatrajući da država tlači pojedinca te dok je države, ne može biti istinske ljudske slobode. Unatoč takvim stajalištima, državni upravni aparat kontinuirano raste u svim zemljama. Brojni su uzroci tomu (izloženi u poglavlju *Razvoj uprave*), a temeljni je, dakako, potreba za sve većom regulacijom u svim područjima društva. Također se propituju predmet, građa i metoda upravne znanosti, pojmovi upravne organizacije i djelatnosti upravljanja te se kronološki prikazuje razvoj proučavanja uprave kako u svijetu, tako i u Hrvatskoj. U udžbeniku su nakon toga obrađene tendencije razvoja uprave od trenutka njezina pojavljivanja u suvremenom smislu (razdoblje prosvijećenog apsolutizma u 17. i 18. stoljeću): tendencija porasta upravnih organizacija, tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija, prema profesionalizaciji uprave, prema ograničavanju uporabe prisile u upravi te prema informatizaciji uprave. Ovo je poglavlje, i u tekstu i u bilješkama, popraćeno mnogim primjerima i statističkim podacima. Treće poglavlje, *Uprava u političkom sistemu*, znatno je izmijenjeno u odnosu prema prvom izdanju knjige. Prikazan je razvoj države kroz početnu fazu koncentracije u apsolutističkim monarhijama 17. i 18. stoljeća, dekoncentraciju kao posljedicu demokratskih revolucija i građanskih reformi u 19. stoljeću, ponovnu koncentraciju u industrijskim državama tijekom 20. stoljeća i dekoncentraciju krajem 20. stoljeća. Razvoj teče tako da se pojedine tekovine iz prethodne etape preuzimaju i ugrađuju u sljedeću. Posljedica toga, u pravilu, jesu sve složeniji, ali i stabilniji političko-upravni sustavi. U tom poglavlju autor također tematizira problem birokratske vlasti kao oblik deformacije normalnih odnosa između političkih tijela i uprave. Obradena su, s tim u vezi, i sredstva političke kontrole uprave kao način sprječavanja birokratizacije vlasti. Time autor završava s tzv. makroproblematikom uprave.

Poglavlje *Mikroproblematika uprave* svojevrsan je uvod narednim poglavljima koja čine prvi dio knjige. Autor tematizira pojedine aspekte funkcioniranja uprave: organizacijsku strukturu, ljude zaposlene u upravi, materijalna sredstva za rad, komunikacije, planiranje, vođenje i kontrolu. Naglasak je na pravilnosti ponašanja ljudi u upravnim organizacijama ili spram njih te se pojašnjavaju pojmovi društvene i organizacijske uloge. U poglavlju *Organizacija i organizacijska struktura* tematiziraju se sustavi ljudske suradnje. Ljudska suradnja, odnosno zajednički rad ljudi povijesna je konstanta. Autor je sustavno prikazao povijesne oblike ljudske suradnje budući da su

oni važni za razumijevanje upravne organizacije kao danas dominantnog sustava ljudske suradnje/kooperacije. Autor također ističe diferencijaciju i integraciju kao temeljnu suprotnost koja obilježava organizacijsku strukturu te pet, iz nje izvedenih, podvrsta suprotnosti: funkcije i hijerarhije, centralizacije i decentralizacije, pojedinačnog i kolektivnog djelovanja, vanjskih i unutarnjih organizacijskih jedinica te formalne i neformalne organizacijske strukture. Poglavlje završava praktičnim problemima organiziranja, npr. osnove organizacijske podjele, raspon kontakta i vertikalne veze, reorganizacija.

Glede *Ljudi u upravi*, obrađene su kategorije zaposlenih u upravi, povijesni razvoj upravne službe, sustav klasificiranja/razvrstavanja službenika, platni sustav i sustav napredovanja u kontekstu službeničkog sustava, poslovi personalne politike i organizacija personalne službe te problem službeničke etike. Osobita se pozornost posvećuje politizaciji službeničkog sustava, korupciji i nepotizmu. Ti se problemi osobito javljaju u tranzicijskim zemljama. U okviru poglavlja *Materijalna sredstva uprave* tematiziraju se režimi raspolaganja materijalnim sredstvima uprave: pojedinačno, državno te tendencija javnih službi k autonomnom raspolaganju sredstvima. Opširno je analizirana uloga, tj. udio tih sredstava u privredi neke zemlje s konkretnim primjerima, mehanizam proračuna te tzv. PPB (*Planning, Programming, Budgeting*) i ZBB (*Zero-Base Budgeting*) sustavi. Riječ je o financijskim instrumentima kojima se omogućuje nadzor nad trošenjem sredstava namijenjenih upravnim resorima te nadzor svrsishodnosti i ekonomičnosti njihove raspodjele. Poglavlja o planiranju, vođenju, komunikacijama, postupcima i kontroli u upravi bitno su razrađenija nego u prvom izdanju knjige što pridonosi većoj preglednosti preostalih dijelova koji zaokružuju područje mikroproblematike uprave. U tekstu su prvo dane definicije temeljnih pojmova, poslovi koji spadaju u te djelatnosti te različiti načini njihova obavljanja, a nakon toga slijedi razrada svake od tih djelatnosti (problemi, komparacije, primjeri). U posljednjem poglavlju obrađeni su *teorijski modeli uprave* kojima se nastoje riješiti problemi organizacije i upravljanja. U udžbeniku je sumarno obrađeno sedam istraživačkih pravaca: mehanicistički, teorija organizacijskog konflikta i moći, decizionistički, interesno-politički, teorija otvorenog sustava, kibernetiski i teorija samoreferentnih i autopoietskih sustava.

Drugi dio udžbenika započinje pojmom sistema. U tom kontekstu ključno je ime američkog teoretičara Ludwiga von Bertalanffyja koji je utemeljitelj opće/generalne teorije sistema. Propitane su osnovne koncepcije sustava, vrste, struktura i karakteristike sustava te odnos sustava spram okoline. Autor upućuje na niz slabosti pojma sustava i sistemskog pristupa u znanosti,

primjerice visok stupanj apstrakcije pojma susava, vrijednosne implikacije u korist postojećeg kapitalističkog društveno-ekonomskog poretka. Sistemski pristup aplicira se i na upravu te je stoga riječ o upravnim sustavima. Upravni sustavi dijele se na teritorijalne, funkcionalne i asocijativne.

Teritorijalni upravni sistem najznačajniji je pa je njemu posvećen najveći dio knjige. Obradene su tri skupine problema vezanih uz tu vrstu sustava: odnos vlasti i uprave, odnos s okolinom/građanima i problem koordinacije. *Odnos vlasti i uprave* postaje relevantan nakon građanskih revolucija kada dolazi do odvajanja političkih i upravnih organizacija. Između njih nastaje niz institucija koje ih povezuju, što se naziva prijelaznim lancem. Prijelazni lanac na središnjoj razini ima pet karika: političke organizacije, predstavničko tijelo, šef države, vlada i centralni upravni resori. Ovisno o tome na kojoj je karici izvršena koncentracija političkog utjecaja, razlikuje se pet političkih režima: *režim partije i države* (staljinistička i nacistička varijanta), *skupštinski režim*, *predsjednički i parlamentarni režim te režim političke uprave* (karizmatička politička uprava, uprava u doba kriza, uprava u politički manje razvijenim zemljama i kolonijalna uprava). Svaki je od tih režima autor razradio pomoću povijesnih i suvremenih primjera, prikazao njihovo ustrojstvo i politički kontekst u kojemu se javljaju te probleme svakoga od njih. Posebno je poglavlje posvećeno *prijelaznom lancu u teritorijalnom sistemu RH* u razdoblju do 1990. i od 2000. nadalje. Kako je tekao *razvoj uprave na području Hrvatske*, opisano je u sljedećem poglavlju. Autor je to elaborirao kroz pet osnovnih razdoblja: 1. apsolutistička modernizacija feudalne uprave, 2. državna uprava građanske Hrvatske, 3. hrvatska uprava u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji, 4. hrvatska uprava u vrijeme II. svjetskog rata i 5. hrvatska uprava u FNRJ i SFRJ. Za razumijevanje trenutnog stanje države i državne uprave potrebno je posebnu pozornost obratiti na posljednja tri razdoblja. Naime, politička događanja tijekom 20. stoljeća ostavila su traga kako u institucijama, tako i u mentalitetu stanovništva. Sljedeće poglavlje, *Poslovi i strukture u teritorijalnom sistemu*, govori o tri načina sistematiziranja upravnih poslova. Prvo su obrađene vrste klasifikacije/diobe poslova: prema sadržaju, instrumentima, oblicima, metodama i korisnicima. Zatim slijedi njihovo grupiranje u različite skupine radi dodjeljivanja pojedinim upravnim organizacijama: prema cilju djelatnosti, vrsti rada, teritoriju i korisnicima. Konačno, vertikalno (između viših i nižih teritorijalnih jedinica) i horizontalno (djelokrug i nadležnost) razgraničenje poslova u pojedinim grupama.

Poglavlje *Državna uprava Republike Hrvatske* započinje sumarnim prikazom republičke uprave Socijalističke Republike Hrvatske budući da se ustrojstvo državne uprave RH oslanja na republičku upravu SRH. Naime,

1990. i 1991. preuzet je najveći dio osoblja, postupaka i metoda rada republičke uprave SRH. Nakon toga obrađeni su poslovi tijela državne uprave, njihovo ustrojstvo te horizontalna i vertikalna povezanost/razvedenost. Zaključno su navedeni i problemi s kojima je trenutačno državna uprava suočena na svim razinama (npr. divlji *spoils system*, nedostatna koordinacija, korupcija, netransparentnost, nefunkcionalnost). Dio teritorijalnog upravnog sustava, naravno, čini i lokalna uprava. O tomu autor piše u dva naredna poglavlja: *Problemi lokalnog upravljanja* i *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. U okviru prvog autor se bavi prijelaznim lancem i postojećim sustavima na lokalnoj razini: sustav neposrednog odlučivanja svih građana, skupštinski sustav, sustav izvršnih odbora i sustav pojedinačnog funkcionara (politička i upravna varijanta). Poput režima na središnjoj razini, i sustave razrađuje na primjerima organizacije vlasti u lokalnim jedinicama niza država. S tim u vezi, kako u teoriji, tako i u praksi, javlja se dvojba treba li formirati veće ili manje lokalne jedinice. Autor navodi prednosti i nedostatke jednih i drugih te kriterije za njihovo formiranje. U poglavlju o stanju u Republici Hrvatskoj sustavno su prikazane upravno-teritorijalne promjene 1992., 2001. i 2005., tijela lokalnih i regionalnih/područnih jedinica kao i prijedlozi za daljnju decentralizaciju i racionalizaciju sustava.

Sljedeći problem vezan uz teritorijalni upravni sustav čini *koordinacija*. Riječ je o usmjerivanju više upravnih djelatnosti prema ostvarenju njihovih zajedničkih ciljeva. Autor je obradio vrste koordinacije (politička i upravna, horizontalna i vertikalna, vanjska i unutarnja, opća i djelomična) i instrumente kojima se ona provodi (propisi, organizacijski i financijski instrumenti, personalne i direktivne ovlasti te odgovornost u upravi).

Dio udžbenika o teritorijalnim upravnim sistemima završava poglavljem *Građani i uprava*. Sa stajališta građana, koji su od svojega rođenja pa sve do smrti vezani za upravu, ovo je poglavlje iznimno bitno jer su u njemu, između ostaloga, prikazana njihova prava u odnosu prema upravi. Autor je ta prava podijelio u pet grupa te naveo instrumente za njihovo uspješno ostvarivanje.

Funkcionalne upravne sisteme, za razliku od teritorijalnih, odlikuje upravljanje neovisno od političkoj vlasti te im je teritorijalna dimenzija nebitna. U poglavlju o tim sustavima autor obrađuje: pojavne oblike (industrijsko poduzeće i ustanovu), probleme između teritorijalnih i funkcionalnih sustava (novi javni menadžment, javna poduzeća, javno-privatno partnerstvo) te problematiku funkcionalnih institucija u RH. Ovo je poglavlje također znatno promijenjeno u odnosu prema prvom izdanju knjige. Napisani su novi dijelovi te konzultiran čitav niz relevantnih zakona (Zakon o trgovač-

kim društvima, te zakoni o investicijskim fondovima, o mirovinskom osiguranju, o privatizaciji, o pretvorbi društvenih poduzeća i dr.).

Posljednje poglavlje autor posvećuje *asocijativnim sistemima*. U povijesnom razvoju sustava upravljanja asocijacije predstavljaju ostatak tzv. paternalističkog upravljanja javnim poslovima koje se javlja na niskom stupnju društvenog razvoja. U asocijaciju se ljudi udružuju radi ostvarenja zajedničkih ciljeva, tj. zaštite svojih interesa. Obradeni su društveni pokreti, udruženja/udruge građana i političke stranke (s posebnim osvrtom na političke stranke i udruge građana u RH).

Na kraju je još potrebno napomenuti da je čitav udžbenik koncipiran na sustavan i pregledan način. Naime, svako poglavlje započinje pojašnjenjem osnovnih pojmova i instituta, njihovim pojavnim oblicima i problemima, a završava detaljnijim analizama, prikazom komparativne situacije te mnogorojnim primjerima. Autor je jasnoćom stila zahtjevnju i apstraktnu materiju učinio studentima zanimljivom. O radikalnosti izmjena prema prvom izdanju najbolje govori podatak o broju bilješki. U prvom izdanju udžbenik ima 226 bilješki, a u novom izdanju ima ih čak 521. Detaljno uređeno kazalo pojmova i imena omogućuju čitatelju brže i lakše snalaženje. Osim studentima, *Upravna znanost* osobito se preporučuje osobama zaposlenima u upravi, ali i svima ostalima zainteresiranima za područje uprave.