

Eugen Pusić: Javna uprava i društvena teorija

Mihovil Škarica*

Prikaz

U prosincu 2007. iz tiska je izišla knjiga *Javna uprava i društvena teorija* akademika Eugena Pusića, redovitog profesora Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, u mirovini, te redovitog člana Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Knjigu su zajedno objavili Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno veleučilište u Zagrebu u biblioteci *Suvremena javna uprava*. Ona se idejno naslanja na autorove prijašnje radove (*Upravljanje u suvremenoj državi*, 2002., *Upravne organizacije: interakcija-struktura-interes*, 2005.) dopunjujući u njima započete i već znatno razvijene teorijske izvode opsežnim empirijskim materijalom. Naime, najveći dio knjige čine komparativni analitički prikazi sustava javne uprave u trima razvijenim europskim zemljama: Velikoj Britaniji, Francuskoj i Njemačkoj. Knjiga se sastoji od pet dijelova: I. Teorija, država i uprava, II. Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, III. Francuska, IV. Njemačka i V. Induktivni zaključak. Opremljena je autorovim predgovorom, sažetkom na engleskom jeziku, popisom literature, kazalom pojmova te kazalom imena i proteže se na 425 stranica.

Cilj je ove knjige, kaže sam autor na početnim stranicama, »primijeniti nova shvaćanja društva na konkretni problem nastajanja javne uprave iz današnje državne uprave u tri razvijene europske zemlje«. Ali isto kao što i današnja javna uprava ciljevima kojima teži i metodama kojima se pri to-

* Mihovil Škarica, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University)

me koristi zahvaća gotovo sve dijelove društva kojeg je dio, tako i Pusićeva knjiga tematski zahvaća puno dublje i puno šire nego je naznačeno u gore navedenom citatu o cilju ovoga rada. Kriička analiza bogatog empirijskog materijala i kompleksnost teorijske sinteze daju ovoj studiji neprocjenjivo značenje u društvenim znanostima u ovom trenutku. Shvaćajući upravu, državnu i javnu, kao jednu od mnogobrojnih društvenih struktura, to jest interakcija stabiliziranih u vremenu, autor zaključuje da bi opće zakonitosti društvene interakcije morale vrijediti primijenjene na upravu samu kao i na odnos uprave s njezinom relevantnom društvenom okolinom te kao takve olakšati razumijevanje međusobnih odnosa i odgovarajućih procesa u promatranim društvenim strukturama. I obrnuto: ako se teorijski presumirane zakonitosti valjano provjere u empirijskoj analizi upravnih sustava, jako je povećana vjerojatnost da spomenuti elementi teorijskog modela vrijede i u društvu uopće, čime smo znatno bliži otkrivanju jedinstvene paradigme koja bi vrijedila u društvenim znanostima.

Prvi dio knjige sastoji se od triju poglavlja. U prvome od njih (Teorijski okvir, str. 1–33) autor postavlja teorijski model za daljnju analizu društva, države i javne uprave. Polazeći od nasljeđa klasika društvenih znanosti (Durkheim, Marx i Weber), preko suvremenih znanstvenika kojih su djela slične širine obuhvata (Luhmann, Habermas i Castells), autor dolazi do triju temeljnih sastavnica svoga teorijskog modela: *interakcije* kao osnove svake društvenosti, *suradnje* i *sukoba* kao nužnih i jednako vjerojatnih rezultata svake interakcije te *društvene strukture* kao interakcije stabilizirane u vremenu. Da bi izloženi teorijski model bio uvjerljiv u tumačenju društvenih struktura kao što su država i uprava te dovoljno pouzdan kao analitičko oruđe, autor ga je nadopunio svojim tumačenjima okoline u kojoj se ljudska interakcija odvija te opisom i analizom tendencija u mijenjanju te okoline; tendencija koje su u suvremenoj znanosti općeprihvaćene. Prva je tendencija povećavanja društvene gustoće, kako u njezinom izvornom demografskom značenju koje podrazumijeva sve veći broj ljudi po jedinici Zemljine površine, tako i u značenju sve frekventnije i intezivnije komunikacije među ljudima uopće. Druga je tendencija rasta ljudskog znanja, koja više od drugih otežava znanstveno predviđanje i usmjerivanje društvenih procesa jer »danas ne znamo što ćemo znati sutra«.

Čitava knjiga poput koncentričnih krugova usmjerava autorov tijek izlaganja na sve konkretnije i uže društvene strukture. Slijedom toga, u sljedećem odjeljku autor primjenjuje izloženi model na društvenu strukturu države (Država, str. 33–68).

Država je, kao i mnoge druge društvene strukture, nastala kao trajna stabilizacija određenih modaliteta ljudske suradnje koji su se tijekom dugog

preddržavnog razdoblja pokazali dovoljno učinkovitima u zadovoljavanju pojedinačnih te zajedničkih interesa pripadnika ljudskog društva. Obrana od prirodnih ugroza te od drugih ljudskih skupina, robna razmjena, veliki poljoprivredni radovi ... – sve se to lakše odvijalo u društvu pod jednom političkom vlašću ma kakva ona bila. No, s druge strane, kao primarno ljudska interakcija, država je u svojoj strukturi stabilizirala i određene ishode sukoba, tj. interesne prednosti jedne (vladajuće) klase nad ostalima. U prvoj se fazi razvoja moderne države pokušalo ostvarene interesne prednosti učiniti trajnima prekomjerno stabilizirajući državnu strukturu u prvom redu monopolom fizičke sile (koji je tek protekom vremena postao legitiman), a kasnije i normativnim sustavom zapovijedi i zabrana. Prekomjerna stabilizacija mogla je ići samo nauštrb prilagodljivosti države prema svojoj okolini. U nastavku ovog poglavlja autor daje pregled nastanka moderne države od stabiliziranja monopola fizičke sile u apsolutnim monarhijama u osvit novoga vijeka, preko demokratskih revolucija i reformi građanskog društva sve do najnovijeg vremena države javnih službi, države regulatora te socijalne države. Takav je pregled dobro poznat iz autorovih prethodnih djela, no sada je dopunjen čvrstim osloncem uz samozadani teorijski okvir. Država se promatra kao društvena struktura razvoj koje je uvjetovan stupnjem prilagodljivosti promjenama u njezinoj okolini. Razvoj se kreće od početne stabilizacije interesnih prednosti jedne vladajuće skupine ljudi k uvažavanju sve većeg broja sve legitimnijih interesa koji se u društvu ispoljavaju. Do prepoznavanja i uvažavanja tih interesa nije uvijek dolazilo mirnim putem. Integracija raznorodnih interesa u legitimnu političku i ekonomsku utakmicu zahtijeva prilagodbu države koja se prvenstveno postiže diferencijacijom njenih institucija i poslova koje ona obavlja. U sve gušćoj interakciji potencijal suradnje raste, ali se istodobno povećava i mogućnost sukoba. Interesnu ravnotežu nije moguće stabilizirati jednom zasvagda, ako ju je uopće moguće i postići. Tako država od svojih početaka mora vagati između moralnih zahtjeva pravednosti, shvaćene kao jednakosti nadopunjene društvenom solidarnošću, te zahtjeva sve veće slobode svojih članova (od države same). Riječima autora: »Ne radi se više o izboru između suradnje i sukoba, između stabilnosti i prilagodljivosti, između slobode i pravednosti. Nego o neprestanom usavršavanju umijeća da se između tih oprečnih datosti u samoj društvenoj pojavi države održava ravnoteža. I to ravnoteža koja je labilna, kako sama po sebi, jer obje strane triju opreka djeluju jedna na račun druge, tako i zbog toga što se čitav proces odvija u okolini koja se mijenja sve brže«.

Treće poglavlje prvog dijela knjige (Uprava, str. 68–100) ujedno je i korak dalje u konkretizaciji društvenih struktura na kojima autor ispituje valjano-

st predloženog teorijskog modela. Razvoj koji je tekao od državne uprave do razgrananog i funkcionalno diferenciranog sustava javne uprave autor analizira u svjetlu dihotomija o kojima je bilo riječ i prije: suradnje i sukoba kao podjednako izvjesnih ishoda svake interakcije, stabilnosti i prilagodljivosti kao načina funkcioniranja svake društvene strukture u odnosu s njezinom okolinom te slobode i pravednosti kao moralnim mjerilima svake interesne ekvilibristike u ljudskom društvu. Državna uprava nastala je kao samostalna društvena struktura izdvajanjem iz monolitne državne vlasti feudalnih kraljeva. Služeći svakodobnom nositelju političke vlasti kao oruđe za rješavanje unutarnjih problema u državi i kao oružje u sukobima s drugim državama, uprava je morala biti oslobođena od sukoba unutar sebe same. Diobom vlasti država je upravu pokušala u potpunosti izolirati od svog unutarnjeg konfliktnog potencijala prebacujući ga na demokratske izbore, političku utakmicu u višestranačkom parlamentu te na sukobe s drugim državama. Državna je uprava unutar sebe dosegla visoku razinu stabilizirane suradnje, ponajprije zahvaljujući svom hijerarhijskom uređenju te vezanošću pravnim normama. Neprestano povećavanje upravnog aparata, kao i količine društvenog proizvoda koji se troši na upravne djelatnosti, autor objašnjava diferencijacijom poslova koje je državna uprava preuzimala na sebe. Širenjem kruga legitimnih društvenih interesa povećavao se i opseg javnog interesa, zadovoljavanje kojeg je jamčila uprava, stalno balansirajući između zahtjeva pravednosti pri raspodjeli dobara sve bogatijih društava i zahtjeva za slobodom privređivanja oslobođenog od prekomjerne regulacije i preasopdjele društvenog dohotka državnom intervencijom.

Autor piše o četiri velike skupine upravnih poslova koje karakteriziraju državnu upravu u vremenu kad ona polako prelazi granice države postajući, u razvijenim zemljama svijeta, javnom upravom: poslovi klasične državne uprave kojima ona jamči sigurnost stanovništva na teritoriju određene države (obrana, pravosuđe, financije, unutarnji i vanjski poslovi), javne službe (privredne, društvene, tehničke, komunalne, informacijske), regulacija te socijalna država. Na takvoj klasifikaciji javnih poslova temelji se komparativni prikaz upravnih sustava triju velikih europskih država. Na kraju ovog odjeljka autor pruža perspektivu daljnjeg razvoja javne uprave koja će se i dalje nastavlja diferencirati u sve više funkcionalno neovisnijih dijelova koji sve manje podrazumijevaju državnu silu kao metodu svoga djelovanja. Kao integrativni princip novog, vodoravnog povezivanja različitih upravnih organizacija, ali i povezivanja unutar njih u timove i radne skupine, autor ističe znanje.

U drugom dijelu knjige (str. 101–183) autor obrađuje državu i javnu upravu Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske. Kao nužan

uvod u analizu suvremenog upravnog sustava, autor daje pregled povijesnog razvitka kako same države tako i državne uprave u Velikoj Britaniji. Stavlja naglasak na linearni i kontinuirani razvoj političkih institucija i upravnih organizacija koji je omogućio da se suradnja i sukob tijekom vremena, te mnogo prije nego u zemljama kontinentalne Europe, shvate kao neizbježni elementi svake ljudske interakcije te se ugrade u temelje institucionalnog funkcioniranja Velike Britanije. Zaista: rano postignuta ravnoteža između različitih političkih faktora kao i kombinacija suradnje i sukoba među njima, ma kako bila rudimentarna i slučajna, znatno je pripomogla da Velika Britanija najranije dostigne status svjetske sile. Tome je u jednakoj mjeri pridonijela i britanska privrženost tradiciji poštovanja ustavnih običaja i nepisanih načela.

Pretežni dio ovog dijela knjige autor posvećuje analizi upravnih reformi provedenih od konzervativnih vlada pod vodstvom Margaret Thatcher 1980-ih i ranih 1990-ih. To i ne čudi kad se ima na umu odlučnost kojom su te mjere provedene i njihov utjecaj na slične reforme državne uprave diljem svijeta kao i na perspektivu gledanja i shvaćanja državne uprave u praksi, ali i u upravnoj znanosti. Navode se tri glavne sastavnice reformske strategije: povećanje prilagodljivosti privrede tako da se poveća sloboda snaga na tržištu, i to privatizacijom i deregulacijom, smanjivanje socijalnih davanja i usluga da bi se oslobodila sredstva za investiranje te povećanje prilagodljivosti i učinkovitosti državnog aparata da bi se reforme mogle provesti. Analiziraju se i glavni programski dokumenti: *Inicijativa za financijski menadžment, Povelja građana, Državni službenici: kontinuitet i promjene, Modernizacija uprave*. Slijedi opći pregled organizacije sustava javne uprave navođenjem svih, samostalnih i nesamostalnih, upravnih organizacija. Takav pregled autor daje i u sklopu prikaza upravnih sustava ostalih dviju država. Taj je prikaz uvod u analizu pojedinih resora upravne djelatnosti u kojem se izloženi teorijski model ispituje na najkonkretnijoj razini. Britanska policija, Nacionalna zdravstvena služba, regulacijske službe i agencije te stupovi i režimi socijalne države prikazani su u dinamici provedenih upravnih reformi. Na njihovu primjeru autor analizira nastajanje sustava javne uprave kojem je državna uprava samo jezgra. To je sustav kojim se država institucionalno prilagođuje promjenama u suvremenom društvu: neprestanom rastu znanja, povećanju društvene gustoće te širenju kruga legitimnih društvenih interesa, odnosno povećanju složenosti svoje neposredne okoline u kojoj djeluje i u kojoj neprestano varira između oprečnih težnji (sukob-suradnja, stabilnost-prilagodljivost, sloboda-pravednost) pri zadovoljavanju javnog interesa.

Treći dio knjige analitički je prikaz povijesnog razvoja i suvremenog stanja francuske države i uprave (str. 185–270). Autorovo izlaganje povijesnog

razvitka ima za okosnicu postupno, tisuću godina dugo, stvaranje apsolutne monarhije na području današnje Francuske. Apsolutna je monarhija postavila temelje političkom i institucionalnom sklopu današnjeg francuskog društva pa makar i na način da je ponekad uzrokovala direktan i potpun odmak od monarhijskog modela. Prijelom koji je društvenim strukturama donijela Francuska revolucija uzrokovao je neznatne promjene u samom upravnom aparatu koji je prekomjerno stabiliziran u razdoblju apsolutne monarhije. I pored dubokih političkih preobrazbi, rast i diferencijaciju francuske uprave možemo do današnjih dana pratiti kao kontinuiran proces. Analizom razvoja političkih institucija te popratnih povijesnih okolnosti, kao što su revolucije i svjetski ratovi, autor sažima francuski razvitak do polovine 20. stoljeća u tri konstatacije: država dominira francuskim društvom, uprava dominira francuskom državom, pravo dominira francuskom upravom. U okviru tih datosti autor objašnjava preobrazbu francuske državne uprave u suvremeni diferencirani sustav javne uprave. Postoji jaka identifikacija francuskog naroda s njegovom nacionalnom državom te isto takva identifikacija države s upravom. Francuska je uprava stoga kroz povijest nastojala kompenzirati, pa i nadvladati sve nedostatke političkih državnih mehanizama, čime se pretvorila u visokostabiliziranu strukturu, izoliranu od sukoba političke scene te usmjerenu na strogo izvršavanje svojih zadaća postavljenih političkim odlukama. Određeni su elementi sukoba, a time i prilagodljivosti, u upravu uneseni jakom konkurencijom za mjesta među državnim službenicima te kontradiktornim kvazisudskim postupkom kakav je upravni spor između građana i tijela državne uprave. Velik dio ovog dijela (str. 225–262) posvećen je analizi knjige, koja prema autorovu viđenju, daje dragocjene podatke, mišljenja i analize o stvarnom stanju francuske države i uprave i perspektivama njihova djelovanja u neposrednoj budućnosti. Riječ je o knjizi *Notre État, Naša država*, u kojoj je 29 francuskih političara, vodećih upravnih praktičara, sveučilišnih profesora i drugih, izložilo svoje poglede i kritike prema francuskoj upravi našeg vremena. Knjiga detektira probleme suvremene francuske uprave smještajući ih u širi kontekst procesa poput ekonomskog rasta, razvoja modernih komunikacijskih i drugih tehnologija, europskog integriranja i s njim povezanim demokratskim deficitom novih političkih institucija. Govori se o krizi; o nesposobnosti države da riješi probleme koji su pred nju postavljeni jer strukturni mehanizmi politike i uprave funkcioniraju po pravilima prethodnog razdoblja. Kao i u dijelu knjige o Velikoj Britaniji, autor i ovdje javnu upravu analizira po blokovima suvremenih upravnih djelatnosti praveći mnoge digresije u kojima iznesene empirijske podatke, pa i analize citiranih stručnjaka, pojašnjava sukladno postavkama svoga teorijskog

modela. Potraga za labilnom ravnotežom između suradnje i sukoba, stabilnosti i prilagodljivosti, slobode i pravednosti, kako unutar organizacija, tako i u međuorganizacijskim odnosima, nužan je uvjet prilagodbe javnih uprava suvremenim društvenim promjenama. Izolacija sukoba u samo nekim društvenim strukturama, to jest njihova stabilizacija samo na suradnju vodi povećanju konfliktnog potencijala društva uopće. I na primjeru Francuske pisac ustanovljuje podmaklu diferencijaciju upravnog sustava ističući razvoj regulacijskih javnih tijela kojih je permanentna zadaća miriti, u načelu, slobodno tržište s javnim interesom, to jest smanjiti konfliktni potencijal slobodnog tržišta koji bi mogao ugroziti opći interes prisiljavanjem privrednih subjekata na suradnju donošenjem pravila i sankcioniranjem onih koji ta pravila krše. Ovaj dio knjige autor zaključuje sa tri kratka ekspezea. Analizira ulogu francuskog upravnog prava kao društvene strukture koju je ono imalo u dosadašnjem razvoju i pruža perspektivu njegove važnosti ubuduće. Slijedi kratak pogled na procese europskog integriranja i s tim povezanim problemima iz francuske perspektive. Prikaz Francuske završava prijedlogom institucionalnih inovacija kojima bi se, po autorovu mišljenju, u sustav uprave uvela nužna kombinacija suradnje i sukoba bez koje je nemoguće doći do institucionalnog modela javne uprave koji bi bio kadar nositi se s problemima sve povezanijeg svijeta, a u isto vrijeme kombinirati zahtjeve slobode i pravednosti pri obavljanju svakodnevnih javnih poslova. Navode se tri mogućnosti: jačati parlament u ulozi vanjskog nadzora uprave, organizirati kombinaciju suradnje i sukoba s drugim socijalnim faktorima u odgovarajućim stalnim tijelima ili kombinirati suradnju i sukob u odnosima francuske uprave s upravom Europske unije.

Pregledom povijesnog i političkog razvitka teritorija koji su u seobi naroda nastanila njemačka plemena započinje četvrti dio knjige (Njemačka, str. 271–354). Odmah na početku ističe se povijesna specifičnost političkog razvoja Njemačke u usporedbi s prethodnim dvjema državama; u ovom slučaju nije postignuta ravnoteža moći između feudalnih staleža i monarha kao u Velikoj Britaniji, niti je monarh uspostavio premoć nad plemstvom kao u francuskoj apsolutnoj monarhiji. U Njemačkoj su velikaši kroz cijeli srednji vijek uspjeli sačuvati svoju neovisnost o vladaru imajući čak i nadmoć nad njim. Element suradnje između kralja i plemstva bio je slab. Rascjepkanost teritorijalnog ustroja kroz cijeli srednji i većinu novog vijeka rezultirala je zaostajanjem razvitka njemačkih političkih i upravnih struktura u odnosu prema spomenutim državama. Tridesetogodišnji rat (1618.–1648.) koji se vodio pretežno na njemačkom teritoriju još je više usporio njemački razvoj. Veliki povijesni uvod u ovom dijelu knjige autor opravdava potrebom da sustavno prikaže povijesne okolnosti razvoja

njemačke države i uprave koje su dovele do pojave nacionalsocijalizma, a slijedom toga i do II. svjetskog rata; događaja koji je jednakim intenzitetom djelovao na sve tri zemlje obrađene u ovoj knjizi. Pisac upravo na takvoj jednoj anomaliji u normalnom razvoju jedne europske demokratske zemlje analizira ulogu uprave i testira svoj teorijski model na činjeničnoj podlozi koja je toliko različita od one u prethodno obrađenim državama. Već je u Njemačkom Carstvu njemačka državna uprava postala velik i razvijen sustav suradnje, podčinjen centraliziranom političkom vrhu države. Nastavila se diferencirati tijekom kratkotrajne Weimarske Republike te je Hitlerov dolazak na vlast dočekala kao moćan stroj, sposoban izvršiti sve zadaće nositelja političke vlasti. Slijedi analiza uzroka koji su doveli do nacističke diktature; uzroka koje autor traži u popratnim povijesnim okolnostima, ekonomskoj situaciji i društvenoj polarizaciji. Svi nabrojani uzroci, komponirani u autorov teorijski model, izgledaju dovoljno uvjerljivo da bismo mogli zaključiti da je model prošao i ovaj, naizgled težak test.

U daljnjem tekstu govori se o suvremenim tendencijama u razvoju njemačke uprave. Nakon razmjerno velike uloge države i državne uprave i vremenu gospodarskog oporavka nakon II. svjetskog rata, ona u najnovijem vremenu opada. Javljaju se ideje *kormilarenja*, države koja *aktivira*, kojima se podrazumijeva »uprava koja djeluje mahom posrednim mjerama koje usmjeruju cjelokupni privredni i društveni razvitak s ciljem povećanja konkurentnosti zemlje u međunarodnoj utakmici«. Pojačana je želja za slobodom, za tržišnim sukobom. S druge strane zahtijeva se država koja jamči funkcioniranje javnih službi, a one su u Njemačkoj velikim dijelom u djelokrugu pojedinih federalnih jedinica. Autor iznosi mišljenja pojedinih njemačkih teoretičara i upravnih praktičara koja gotovo jednoglasno zagovaraju manji i indirektan angažman države u procesima suvremenog društva. No, itekako su svjesni mnogobrojnih problema u javnom životu koji su nerješivi bez državne izravne intervencije (zaštita okoliša, međunarodni kriminal, zaštita od modernih tehnologija ...). Provlači se misao da uprava treba obavljati svoju djelatnost tako da u pojedinom bloku poslova optimizira intenzitet svojeg »miješanja«, tj. regulacije, redistribucije i represije, kako bi na najbolji način oslobodila potencijal drugih društvenih struktura u rješavanju pojedinih javnih problema. U nastavku ovog dijela knjige autor govori upravo o potencijalnim strukturama koje bi bile kadre biti nositeljima javnih upravnih poslova. Izlaže o ulozi prava koje se u pristupu *kormilarenja* (*Steuerung*) promatra samo kao okvir, a ne više kao jedina metoda ostvarivanja upravnih ciljeva. Odjeljkom o upravnim strukturnim poslovima (osoblje, financije, metode rada) u njemačkoj javnoj upravi zatvara se ovaj dio knjige. To je jedno od rijetkih mjesta u knjizi

na kojima autor piše o reperkusijama stvaranja sustava javne uprave iz perspektive poslova vitalnih za održavanje same njezine strukture. Tu se govori o novim sredstvima integracije sve raznorodnijih upravnih struktura, promjenama u politici osoblja, u načinima financiranja i financijskog nadzora te o promjenama u metodama rada.

Peti dio knjige nosi naziv Induktivni zaključak (str. 355–381). U ovom se poglavlju autor induktivnom metodom vraća na početno teorijsko polazište i pita se do kakvih je zaključaka dovela komparacija velikih društvenih struktura kao što su sustavi javne uprave u uspoređenim državama. Potvrđuju li se osnovne postavke izloženog teorijskog modela? Prije odgovora na to pitanje autor sumarno opisuje okosnice svoga empirijskog istraživanja: povijesna obilježja promatranih društava te današnje stanje sustava javne uprave. Iznenaduje upadna sličnost društvene situacije u sve tri zemlje. Kao da specifične povijesne uvjetovanosti i nisu imale tolik utjecaj na današnje vrijeme. Tako pisac primjećuje da je u svakoj od obrađenih država dilema između slobode poduzetničkog djelovanja i pravednosti u raspodjeli društvenog proizvoda spoznata kao temeljni problem. Glavni se društveni spor ne vodi više oko izabiranja ekstremnih i dijametralno suprotnih rješenja, nego oko modaliteta traženja točke optimalne ravnoteže među oprečnim težnjama. Analiziraju se i druge opreke autorova modela. Kako pomiriti potrebu za stabiliziranom suradnjom u javnoj upravi, a da se izbjegne situacija smanjene prilagodljivosti, tj. dinamičnosti koja je u današnjem svijetu potrebija no ikad prije jer se društvena okolina mijenja sve brže i zahtijeva sve bržu i specijaliziraniju upravnu akciju? Stoga većina upravnih reformi ima cilj dinamizirati upravnu sredinu, unijeti u nju sukobe, ali takve koji će biti kombinirani sa suradnjom, pa tako povećati učinkovitost, unutarnju inicijativu i kompetitivnost. Riječju: postići bolju kvalitetu usluga građanima. Pomirenje naizgled nepomirljivih suprotnosti jest u strukturama koje u sebi kombiniraju suradnju i sukob. U takvim je strukturama sukob najlakše nadzirati i usmjerivati te se sukladno tome smanjuje mogućnost njegova eskaliranja u čitavom društvu. Autor na kraju naglašava ipak prisutnu, povijesno uvjetovanu, razliku među promatranim zemljama koja ne dopušta da se organizacijska, normativna i druga rješenja jedne zemlje preslikavaju u drugoj zemlji bez ozbiljne analize činjenica i tendencija promjena.

Zaključuje se da zaključci proizašli iz usporedbe upravnih sustava Velike Britanije, Francuske i Njemačke nisu u suprotnosti s glavnim sastavnicama polaznog modela, iz čega proizlazi da interakcija sa svojim nužnim pojavnim oblicima, suradnjom i sukobom, čini pogodan okvir za tumačenje razvitka društvenih struktura poput države i uprave. Riječima autora: »Si-

multanost suradnje i sukoba u ljudskoj interakciji, čini se, za sada je onaj paradigmatički okvir koji najviše obećava u daljnjem razvitku društvenih znanosti. A kombinacija suradnje i sukoba za sada je najkorisniji pristup praktičnoj izgradnji društvenih struktura«.

* * *

Knjigom *Javna uprava i društvena teorija* akademik Eugen Pusić po tko zna koji je put u svojoj znanstvenoj karijeri pokazao kako je neprocjenjivo vrijedan holistički pogled na probleme jedne znanstvene discipline, u ovom slučaju upravne znanosti. Takav pristup, dijametralno suprotan tendenciji specijalizacije ljudskog znanja, vrijedan je zalag jačanju svijesti da su specijalni problemi ipak u najvećoj mjeri rezultat tendencija u ljudskom društvu koje su opće te djeluju mnogo šire. Ipak, multidisciplinarni pristup itekako je prisutan, čak i prevladava. Proizlazi iz samoga cilja knjige, a to je da se empirijskom analizom uspoređenih upravnih sustava provjeri autorov teorijski model koji bi važio za sve društvene znanosti. Model je to koji proizlazi iz analize stanja društvenih znanosti danas i koji je naslućen u djelima teoretičara koji se smatraju klasicima društvenih znanosti, ali koji je prvenstveno autorov; samostalno izveden i originalni doprinos modernoj teoriji društva. Knjiga je lišena znanstvenoteorijskog larpurlartizma, to jest teoretiziranja radi teorije same, tako da se u svakom njezinu dijelu pred očima ima kauzalna veza između realno postojećih društvenih struktura i autorove teorijske nadgradnje koja iz takvog stvarnog stanja proizlazi. Jasnoća i preglednost iznošenja mnogih empirijskih podataka još je jedna odlika ove knjige. S druge strane, čak i tijekom izlaganja o najkonkretnijim pojavnostima pri analizi pojedine upravne organizacije, autor radi potrebne teorijske digresije da bi izneseni činjenični supstrat bolje pojasnio i protumačio. Takav pristup nije slučajna niti su slučajne teme takvih digresivnih odnaka. Koliko se god uspoređeni upravni sustavi činili slični, autor ipak prepoznaje i ističe neke činjenične specifikume pojedinih zemalja, osobito pri analizi povijesnog razvoja. Tako se u dijelu o Velikoj Britaniji razmatra razvoj državne regulativne djelatnosti uopće, u sklopu Francuske uloga prava kao strukture stabilizacije suradnje u društvu, a u dijelu o Njemačkoj autor daje teorijski pregled strukturnih upravnih djelatnosti kao što su planiranje, razrada ciljeva na zadaće, a zadaća na poslove, odlučivanje i nadzor. Na više se mjesta u knjizi mogu naći odlomci o nastanku i razvoju pojedinih blokova upravne djelatnosti. Tom analizom autor pokušava protumačiti povijesne silnice koje su dovele do nastanka suvremenih sustava javne uprave. Pri analizi recentnih reformskih strujanja u

svim promatranim upravnim sustavima autor uvijek kreće od cilja kojem te reforme smjeraju. Namjerno ili slučajno, autor se susteže objasniti institucionalne i normativne reformske poteze plauzibilno kao prijanjanje uz ovu ili onu upravnu doktrinu, već ih objašnjava kao racionalna rješenja uvjetovana problemima koji postoje i mogućim načinima da se prevladaju.

Autor ni u jednom trenutku ne dogmatizira svoja stajališta ma kako realan izgledao uspjeh predloženog teorijskog modela pri tumačenju činjenične materije. U tome je i najveća vrijednost ove knjige. Ona je otvorena kritici; kritika je dapače i poželjna. Na mnogobrojna pitanja nije odgovoreno i tek načete analize naprosto traže dodatan znanstveni rad. Imajući to na umu, autor na jednom mjestu sažima upite koje ova knjiga otvara pitanjem: »Kakva je javna uprava potrebna u društvu koje nastoji održavati labilnu ravnotežu između slobode potrebne da bi se održavala dinamika društvenog razvitka i pravičnosti koja je nužna da bi ljudi prihvatili dinamiku suradnje i sukoba u demokratskom političkom sustavu, u reguliranoj tržišnoj privredi, u kontradiktornom rješavanju sporova?« Samim time, slična su pitanja i inspirativni putokaz znanstvenoj zajednici i poziv budućim generacijama da provocirani autorovim rješenjima traže eventualna bolja, šire prihvatljivija i jedinstvenoj paradigmi bliža. Jer da bi se prevladale nužne subjektivnosti (a time i moguće manjkavosti) pri selekciji i tumačenju podataka u obradi tako široke teme, mora se prihvatiti činjenica da je znanost kolektivni pothvat koji traži sudjelovanje mnogih u iznalaženju uvijek boljih, jasnijih i trajnijih zaključaka.