

## Eugen Pusić: Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes

Društveno veleučilište u Zagrebu, 2005.

Pavo Novokmet i Erika Brković\*

Prikaz

Knjiga akademika Eugena Pusića *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes* zbirka je četiriju članaka od kojih su neki već bili zasebno objavljeni.<sup>1</sup> Kako autor sam kaže, ona je pokušaj da se proces postupnog približavanja novome ilustrira konkretnim primjerom odgovarajući pritom na dva pitanja – postoji li u obuhvatnim teorijama društva neka zajednička jezgra koja je izdržala kušnju vremena i koja se može slijediti od općenitog prema posebnom, pa sve do primjene na konkretne slučajeve, te može li se iz pojedinačnih slučajeva na jednom specifičnom području – organiziranja i upravljanja – zaključiti o postojanju generalnijih zakonomjernosti.

Knjiga je objavljena u okviru biblioteke *Suvremena javna uprava*. Recenzent knjige je prof. dr. sc. Željko Pavić, a urednik prof. dr. sc. Ivan Koprić.

---

\* Pavo Novokmet, student IV. godine pravnog studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu, apsolvent, i Erika Brković, studentica IV. godine pravnog studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu

<sup>1</sup> Poglavlje I. *Neki konvergentni motivi u društvenim znanostima* objavljeno je u RADU Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti br. 489/XLII 2004.

Poglavlje II. *Globalne upravne mreže* objavljeno je u RADU Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti br. 487/XLI 2003.

Poglavlje III. *Hrvatska javna uprava i pregovori o pridruživanju Europskoj uniji* objavljeno je u *Hrvatskoj javnoj upravi*, god. 5, br. 1, 2005.

Poglavlje IV. *Upravne organizacije i javni interes* nov je tekst pisan na temelju *Organizacija i upravne organizacije* u tijeku objavljivanja u RADU Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti 2005.

Knjiga sadržava autorov predgovor i osnovni tekst podijeljen u četiri poglavlja. Svako poglavlje sadržava zaseban zaključak, a na kraju prvog i zadnjeg poglavlja nalazi se sažetak na engleskom jeziku. Na kraju knjige pregledan je abecedni popis korištene literature (u kojem nalazimo uglavnom strane autore), iskaz o tekstovima te kazalo imena i kazalo pojmova što uvelike olakšava snalaženje u knjizi.

Knjiga ima ukupno 359 stranica, od čega 330 pripada temeljnoj građi. Osnovni je tekst popraćen brojnim bilješkama (njih 319) i obogaćen tablicama.

U prvom poglavlju, *Neki konvergentni motivi u društvenim znanostima*, autor nastoji pratiti i pokazati konvergenciju u mišljenjima klasičnih autora koje potom uspoređuje s glavnim općim teorijama društva s kraja 20. stoljeća. Potom formulira sadržaj te konvergencije i njezinih implikacija da bi zatim teoriju koja iz toga proizlazi, u svojevrsnom misaonom eksperimentu, primijenio na razvitak države i javne uprave.

Uvodeći nas u materiju, autor ukratko opisuje teorije četiriju klasika društvenih znanosti: Emilea Durkheima, Karla Marxa, Maxa Webera i Sigmunda Freuda, koristeći se kao poveznicom elementom suradnje i sukoba kao nužnim elementima svake interakcije u društvu.

U Durkheimovoj slici društva dominira suradnja. On smatra da se suradnja razvija kroz diobu rada i stvara odgovarajuće oblike društvene solidarnosti, mehanički i organički, već prema stupnju svoje detaljnosti. Sukobe smatra patološkom deformacijom koju će dioba rada i organička solidarnost s vremenom pobijediti. Dok se to ne dogodi, sukobe neutralizira autoritet društva u raznim oblicima, od predreligijskih do suvremenih političkih.

Marx, naprotiv, sukobe u industrijskom društvu smatra temeljnom pojavom, nastavkom sličnih sukoba u prošlosti pod drukčijim tehnološkim uvjetima gospodarske aktivnosti. Suradnja će pobijediti tek u budućem besklasnom društvu.

Za Webera su suradnja i sukob stalno prisutni u društvu. Suradnja se stabilizira kroz nastajanje zajednice i nastajanje društva, ali borba traje i prije tih struktura (zajednica) i unutar tih struktura (društva) kao proces društvenog odabira, selekcije. Sukob neutralizira odnosno regulira bilo solidarnost zajednice, bilo moć u društvu. Sukobi, međutim, nastaju i unutar struktura moći i u odnosu prema njima. Tako je budućnost društva otvorena.

Autor je Freuda dodao ovom pregledu smatrajući ga svojevrsnom nadopunom Weberu. Freud smatra da su suradnja i sukob istodobno prisutni, oni djeluju u društvu, ali njihovi su korijeni u dubini psihičkih mehanizama svakog pojedinca.

Nakon promišljanja o konvergenciji u učenjima klasika o suradnji i sukobu u društvu, autor izvodi zaključak da su suradnja i sukob nužni i jednako mogući ishodi svake interakcije. Modaliteti njihovih kombinacija, razilaženja i napete koegzistencije teorijski su beskonačni. Također smatra da je pronalaženje praktički upotrebljivih oblika takvih kombinacija zadaća primijenjenih društvenih disciplina.

Tri su teoretičara društvenih znanosti s kraja 20. stoljeća koji se nadovezuju na djela klasičara i kojih su teorije izložene u knjizi. Riječ je o teoriji komunikacijskog djelovanja Juergena Habermasa, »društvu društva« Niklasa Luhmanna i teoriji o nastanku informacijskog društva Manuela Castellsa, od kojih se svaki nastavlja na nekog od klasičara (Habermas na Marxa, Luhmann na Durkheima, Castells na Webera).

Na temelju navedenih teorija, konvergencije mišljenja koja iz njih proizlazi i njezinih implikacija, profesor Pusić formira teoriju društva koju zatim provjerava uspoređujući svoj model s temeljnim i općepoznatim činjenicama nastajanja i razvitka moderne države te rasta i preobrazbe državne uprave.

Temeljne su sastavnice teorije koju formira autor – interakcija, suradnja, sukob i društvene strukture i svaka se od njih zasebno obrađuje u knjizi. U poglavlju *Interakcija* autor nastoji definirati interakciju i odrediti njezin odnos prema najbližim susjednim pojmovima (»Interakcija je, u najširem smislu, svako ponašanje pojedinca koje se odnosi na druge«, str. 39). Autor navodi jake usporedne razloge postojanja suradnje i sukoba – na strani suradnje: preživljavanje, težnja prema zbližavanju s drugima, pravednost, ostvarenje vrijednosnih opredjeljenja i traženje istine; na strani sukoba: oskudica, agresivnost, sukobi oko prvenstva, vrijednosna opredjeljenja ljudi, način kako ljudi tumače činjenice. Na kraju poglavlja navodi neke metode izbjegavanja sukoba. Posljednju sastavnicu teorije – društvene strukture – autor definira kao »sve relativno trajne oblike interakcije među ljudima« (str. 48). Društvene strukture detaljno su obrađene u tri poglavlja u kojima se autor bavi učvršćivanjem i prilagođivanjem društvenih struktura, manifestacijom suradnje i sukoba u društvenim strukturama i njihovom evolucijom.

Na kraju ovog poglavlja opisan je već spomenuti misaoni eksperiment. Kao osnovne ciljeve eksperimenta autor navodi: utvrđivanje, kao prvo, uklapa li se 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 stvari nego što je ova kojom danas raspolažemo. Država i uprava posebno su 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 svog postojanja instrument sukobljivanja, dok je uprava obrazac suradnje, sustav unutar kojeg je svako sukobljivanje smetnja i devijacija. U zaključku je sumiran rezultat do kojeg se došlo eksperimentom: i na jednom i na drugom području sukob se najprije nastoji potisnuti represijom, odnosno razlozi sukoba neutralizirati prednostima koje pojedini sustav nudi svojim suradnicima odnosno članovima tako da bi se osigurala razmjerno trajna suradnja. Autor ujedno u zaključku analizira potencijalnu korist svog modela, njegova slaba mjesta i pokušava dati odgovor na pitanje može li se od modela takvog kakav jest krenuti dalje.

U dugom poglavlju, *Globalne upravne mreže*, autor se bavi kompleksnom pojavom globalizacije, tendencijama koje uzrokuju isprepletanje interakcije u svijetu i utjecajem koje to isprepletanje ima na institucije države i na procese upravljanja. Na kraju poglavlja ukratko opisuje glavne etape europske integracije i današnji stupanj povezanosti Europske unije koju predlaže kao eventualni model institucionalne globalizacije.

U uvodnom dijelu autor daje kratak pregled krajnje podijeljenih mišljenja o sadržaju i pravnoj prirodi globalizacije, istodobno iznoseći vlastito shvaćanje globalizacije («tendencija prema sve gušćoj isprepletenosti interakcije ljudi širom svijeta», str. 139). Upuštajući se dublje u analizu te pojave, autor razmatra četiri tendencije u društvenom razvitku koje, pored svojih ostalih eventualnih efekata, vode prema povećanju i aktualizaciji svjetske međuovisnosti – povećanje društvene gustoće, rast znanja i njegove uloge u društvu, intenzivnije komuniciranje i, naposljetku, ekspanzija organizacija. Na kraju uvodnog dijela, autor opisuje na koji način navedene tendencije mijenjaju sastav i ulogu glavnih društvenih struktura, osvrćući se posebno na strukture normi, informacija, obiteljske i položajne strukture, institucije i organizacije, pokrete i poretke.

U drugoj tematskoj cjelini opisan je utjecaj procesa isprepletanja interakcije u svijetu na strukturu države. Autor smatra da dolazi do relativni-

zacije državnog monopola fizičke sile iz više razloga – sve je gušći splet nadnacionalnih normi koje reguliraju ponašanje država, pa i njihovo ponašanje u primjeni monopola sile; tradicionalna funkcija države, da brani stanovništvo od vanjskog oružanog napada, postojanjem oružja koja nisu svakoj zemlji dostupna u najmanju je ruku znatno sužena te jednim dijelom prelazi na međunarodnu zajednicu u različitim njezinim pojavnim oblicima, itd. Autor također dolazi do zaključka da tendencije prema globalizaciji djeluju negativno na sposobnost države da svojom institucionalizacijom i normativnim učvršćenjem uspostavi i održava u društvenoj zajednici legitimnost svog postojanja i djelovanja, prije svega legitimnost primjene svog monopola sile. Glede djelatnosti koje država obavlja, javljaju se na globalnom planu dva problema – reguliranje nastajućeg svjetskog gospodarstva (osobito su aktualne svjetske financijske transakcije); istodobno javljaju se i društveni problemi svjetskih razmjera kao što su masovno siromaštvo, epidemije bolesti, uništavanje okoliša, problem pitke vode i sl. Zaključno, profesor Pusić navodi da odnos suradnje i sukoba s obzirom na sve veću transnacionalnu ovisnost država dobiva drugačiji i jednoznačiji smisao. Suradnja i sukob su normalni istodobni ishodi interakcije; budući da je svaka interakcija ambivalentna, a sve gušća povezanost ljudi na svijetu bez obzira na granice država bitno povećava frekvenciju interakcije, treba očekivati u isti mah i sve više suradnje i sve češće sukobe. Na koji bi način nove strukture globalnog upravljanja bile kadre izaći na kraj s izvorno uvijek destabilizirajućom oprekom suradnje i sukoba razmatra se u sklopu treće tematske cjeline pod nazivom *Globalno upravljanje*.

Treća tematska cjelina podijeljena je na četiri podnaslova. U prvome od njih raspravlja se općenito o uvjetima nastajanja globalnih mreža. Profesor Pusić smatra da će globalno upravljanje, u vremenu koje dolazi, izrasti iz državnog djelovanja i javnog upravljanja kako se razvilo u prošlosti, svrhovitim mijenjanjem struktura i metoda te njihovim prilagođivanjem novim zadaćama u novoj, globalnoj okolini. Dva su elementa globalnog upravljanja: međunarodne organizacije s jedne strane i mnoštvo oblika državnih upravnih sustava i javne uprave u pojedinoj zemlji, koji su dosegli dovoljan stupanj neovisnosti o svojim unutardržavnim sistemskim vezama i postupno se uklopili u svjetske mreže aktivnosti i regulacije, s druge strane. Spekulirajući o mogućim ishodima isprepletanja aktivnosti međunarodnih organizacija i globalne aktivnosti nacionalnih država, autor kao jedan od mogućih ishoda vidi mogućnost da se na razini svijeta počne s vremenom odvijati neka

vrsta antagonističke fuzije kroz koju danas prolaze europske zemlje u stvaranju i konsolidaciji Europske unije. Izlaganjem etapa nastanka Europske unije, njezinoj organizaciji i promišljanjima o njezinoj budućnosti, autor zaključuje drugo poglavlje u knjizi.

Treće poglavlje, *Hrvatska javna uprava i pregovori o pridruživanju Europskoj uniji*, bavi se aktualnim problemima koji već dulje vrijeme zaokupljaju širu javnost u Hrvatskoj. Poglavlje je podijeljeno na četiri tematske cjeline. Uvodno, autor izlaže osnovne probleme hrvatske uprave – kašnjenje s demokratskom preobrazbom države, pa prema tome i s uvođenjem odgovarajućeg režima zakonitosti uprave, vladavine prava u njoj, eliminiranjem korupcije kao raširene pojave, jamčenjem zaštite građana od zloupotrebe instrumenata vlasti. Premda je većina tih tekovina uvedena zakonodavstvom, još uvijek nisu dovoljno učvršćene odgovarajućim institucijskim strukturama i njihovim duljim urednim funkcioniranjem da bismo se mogli apsolutno pouzdati u njihovo djelovanje. Takva situacija govori u prilog što rjedih i manje dubokih reformi. S druge strane, pritisak europske i svjetske okoline zahtijeva od nas maksimalnu štednju i učinkovitost u svemu, pa i u javnoj upravi. Pod normalnim okolnostima uprava se razvija u dvije faze – najprije zakonita i nadzirana uprava, a zatim tehnološki razvijenija i u najvećoj mjeri štedljiva, a da to ne ide na račun smanjenja njezine sposobnosti da ostvaruje sve složenije ciljeve. Autor postavlja pitanje mogu li se te dvije, po svom duhu i metodama teško spojive, promjene u Hrvatskoj obaviti u isti mah.

Da bi mogao ocijeniti u kojoj je mjeri izazov europske integracije u isti mah prilika za kvalitativni skok u upravi, autor daje kratak presjek razvitka uprave u Hrvatskoj od njezine neovisnosti naovamo, osvrćući se pritom na promjenu formalno-pravnih okvira uprave i probleme koji su se pri tome javili. Potom prelazi na vanjsku perspektivu – kako je razvitak Hrvatske općenito i posebno razvitak uprave u Hrvatskoj izgledao sa stajališta međunarodne zajednice. Zasebno poglavlje posvećeno je projektu reforme hrvatske državne uprave iz 2003. Smatrajući da je najbolji način za predviđanje razvojnih mogućnosti hrvatske uprave u budućnosti usporedba s postupkom kroz koji je prošla neka zemlja prijašnji kandidat za pristup, autor bira Sloveniju kao zemlju koja je po svom razvojnom putu i po glavnim obilježjima svoga upravnog sustava najsličnija Hrvatskoj. Tom izvrsnom i vrlo detaljnom usporedbom zaključuje treće poglavlje.



Zadnje poglavlje, *Upravne organizacije i javni interes*, podijeljeno je na dvije velike tematske cjeline. U prvoj od njih predmet interesa je organizacija kao takva, kao vrsta društvene strukture, bez obzira na područje u kojem djeluje, dok se u drugoj organizacija promatra kao specifično oružje političke moći izražene u državi, dakle kao organizacija javne uprave.

Prva tematska cjelina pod nazivom *Organizacija kao društvena struktura* podijeljena je na tri dijela. Autor najprije obrazlaže pojam organizacije polazeći od najbližeg rodnog pojma organizacije – društvene strukture koju definira kao svako ponašanje koje stabilizira interakciju među ljudima. Budući da su društvene strukture oblici stabiliziranja interakcije, suradnja i sukob prodiru, zajedno s interakcijom koje su potencijalni ishodi, u svaku društvenu strukturu, odnosno u svaku organizaciju. Prelazeći na *differentiae specificaе*, autor daje definiciju organizacije – »Organizacija je društvena struktura u kojoj određeni broj ljudi uspostavlja određene međusobne odnose kako bi pomoću određenih sredstava i metoda ostvarivali određene ciljeve.« (str. 243), a zatim detaljno opisuje svaku od njih. Autor nalazi da postoje četiri pristupa sukobljivanju u organizaciji: represija sukoba, kompenzacija ovisnosti, identifikacija s ciljevima i premještanje sukoba, koje detaljno obrazlaže i ističe njihove slabosti. Tematsku cjelinu autor zaključuje opisom i analizom procesa razvoja organizacija i njihove budućnosti, posebno se osvrćući na tendencije širenja znanja i proširivanja kruga legitimnih interesa i na njihovu ulogu u procesu razvitka organizacija.

Druga tematska cjelina svojevrsni je sažetak svega što je o upravnim organizacijama rečeno u knjizi, sažetak učinjen sa svrhom da se jasnije uoči specifičnost upravnih organizacija i način na koji se u njima postavljaju opći problemi organiziranja. Uvodno, autor ističe da su i organizacije državne uprave suočene, kao sve organizacije, s ista dva temeljna problema: problemom odnosa između stabilnosti i prilagodljivosti te s problemom odnosa suradnje i sukoba. Baveći se tom problematikom, autor navodi četiri glavna načina djelovanja državne uprave: represiju, regulaciju, redistribuciju i reprodukciju, a potom razrađuje proces njihova mijenjanja kroz povijest. Izvanredni rast upravnog aparata otvara pitanje njegova daljnjeg razvitka. Promišljanjem o tim problemima i zaključcima koji iz dosadašnjeg razvoja upravnih organizacija proizlaze autor zaključuje knjigu.

Knjiga *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes* obrađuje širok tematski dijapazon, od razmatranja dosega društvenih znanosti

20. stoljeća do obrade konkretnih i danas vrlo aktualnih pitanja budućeg ustroja i uloge Ujedinjenih naroda ili procesa pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. Riječ je o cjelovitom prikazu upravnih organizacija kroz vrijeme; od njihova povijesnog razvoja, preko fenomenologije suvremenih upravnih organizacija, do mogućih smjerova razvoja upravnih organizacija u budućnosti.

Pročitavši ovo djelo, primjećujemo, kao što je već rečeno, da je riječ o kolažu sastavljenom od četiriju tekstova od kojih su tri prije objavljena (prva tri poglavlja), a četvrto je poglavlje novitet u znanstvenom opusu ovoga autora. Čitatelj koji se opredijeli za čitanje čitavog djela dobit će cjelovitiji uvid u svaku temu koja se obrađuje kroz pojedina poglavlja jer se teme i teze iznesene na jednom mjestu referiraju i na teme iz ostalih poglavlja. Na primjer, samo se u I. poglavlju detaljno konstruira teorijski model ljudske interakcije kao nužne kombinacije suradnje i sukoba, a u ostalim dijelovima iznosi se samo u grubim crtama. Zbog toga se nakon čitanja uvodnog poglavlja ostatak knjige čita s većim razumijevanjem. Ali u svakom poglavlju bitne se autorove postavke ponavljaju, pa svaki od četiriju dijelova ove knjige funkcionira i zasebno kao zaokružena tematska cjelina te je moguće i selektivno čitanje samo pojedinih poglavlja. Možemo primijetiti da su I., II. i IV. poglavlje međusobno čvršće tematski povezani, dok III. obrađuje zasebnu tematiku aktualnog trenutka hrvatske uprave.

Tekst obiluje bilješkama koje nisu ograničene samo na to da čitatelja upute na pojedinog autora, nego nerijetko detaljno razrađuju pojedine probleme na margini odnosno teme. Time se bitno olakšava orijentacija čitatelja unutar glavnog teksta. Čitatelju snalaženje olakšavaju i referencije u samom tekstu.

Stilom pisanja i jezikom ova je knjiga pristupačna i čitatelju koji nema predznanja iz područja upravne znanosti. Ova je knjiga vrijedan doprinos proučavanju uprave u širem smislu koji će, vjerujemo, biti vrijedno štivo za svakoga tko ima stručni interes za ovu tematiku.