

Javna uprava

(Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.)

Božica Jagoić*

Prikaz

I.

Sredinom 2006. godine Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu objavili su knjigu *Javna uprava* skupine autora, sadašnjih i umirovljenih članova Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu, u okviru nakladničke cjeline Biblioteka *Suvremena javna uprava*. Urednik knjige je Ivan Koprić.

Pored uvodnog dijela, koji čine *Kratki sadržaj*, *Sadržaj* te *Predgovor*, knjiga se sastoji od jedanaest cjelina. Svaka cjelina sadržava jedan odnosno nekoliko radova ili članaka sadržajno vezanih uz tematiku pojedine cjeline. Radovi pojedinih autora prvenstveno su noviji materijal, od kojih su neki već objavljeni. Odnose se na područja suvremenog proučavanja javne uprave te problematiku koja je zanimljiva i potrebna ponajprije studentima za rad u nastavi i na seminarima te za pripremanje ispita. Na kraju knjige ne postoji neki opći zaključak koji bi ujedinio knjigu kao cjelinu. Knjiga ima 406 stranica.

Predgovor je dosta kratak i služi kao uvod u knjigu gdje autori naglašavaju važnost javne uprave u današnjem društvu te širenje problematike

* Božica Jagoić, studentica IV. godine pravnog studija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (senior year student of law at the Faculty of Law, Zagreb University)

javne uprave. Već je ovdje istaknuta činjenca da javna uprava Republike Hrvatske prolazi kroz važnu i opsežnu transformaciju potaknutu prije svega procesom pridruživanja Europskoj uniji. Kao jedan od razloga nastanka ove knjige navodi se i hvatanje koraka s bolonjskim procesom te publiciranje novijih radova u jednoj zbirci radi olakšavanja rada studentima.

Prvi dio zbirke, naslovljen *Temeljna pojmovna pitanja* autora Eugena Pusića (str. 3–6), upoznaje nas sa tri vrste upravnih sustava. U vezi s vrstama upravnih sustava prikazane su kratko razvojne faze u upravljanju društvenim poslovima: asocijativna faza, teritorijalizacija i funkcionalizacija upravljanja društvenim poslovima te karakteristični problemi svake od njih.

Drugi dio, *Javna uprava u društvu*, sastoji se od tri manja dijela. Članak Eugena Pusića (str. 9–18) koncentriran je na pitanje utjecaja sveprisutnog procesa globalizacije na lokalne zajednice unutar jedne države. Lokalne jedinice postaju element društvene kohezije, dok globalizacija istodobno postavlja sve veće zahtjeve ponajprije lokalnim službama koje će morati hvatati korak s europskim dostignućima i standardima. U isto vrijeme hrvatska uprava će se stopiti u veliku konkurenciju i samostalno inicirati projekte koji će se kao originalni prepoznati. To će biti moguće kroz suradnju centralne i lokalne uprave na državnoj razini u odnosu na globalnu razinu.

Članak *Gradani i uprava* (str. 19–23) Ivana Koprića prikazuje razvoj uloge građana prema javnoj upravi. Autor prati taj razvoj od klasične državne uprave kao vojne i policijske sve do složenog javnog sektora kao vrlo širokog i nepreglednog. Na taj razvoj nadovezuje se Eugen Pusić s člankom o položaju građana prema upravi, od građanina kao podanika prema građaninu kao osobi suodgovornoj za upravne službe. Autor navodi načela zakonitosti, pogrešivosti i odgovornosti kao opća načela u odnosu građana i uprave kao i značenje javnosti u tom odnosu (str. 28–33).

U trećem dijelu, *Uprava i politički sustav* (str. 37–43), Eugen Pusić prati odnos uprave i vlasti gdje se u različitim državama kroz različite režime zamjenjuje politički utjecaj nad upravom koncentriran u rukama raznih funkcionara ili kolektiva kao što su političke organizacije, skupštine i predsjednik države.

Četvrti dio, *Upravna organizacija*, sastoji se od radova Ivana Koprića o pojedinim pitanjima značajnim za upravnu organizaciju i organiza-

cijsku strukuru (str. 47–98). Uvodno autor navodi i kratko pojašnjava najznačajnija shvaćanja o organizaciji koja su se afirmirala kroz mehanistički pravac, teoriju organizacijskog konflikta i moći, teoriju odlučivanja, interesnopolitički pravac, teoriju otvorenog sustava te kibernetički pravac. U svojem zaključku sažeto prikazuje svaku teoriju te naglašava da je svaki od navedenih pravaca korak prema paradigmi i stadiju pouzdanosti.

U članku o organizacijskoj strukturi autor razjašnjava sam pojam organizacijske strukture, navodi odnose ili veze kao sastavne dijelove te strukture te karakteristike strukture kao razmjerno statičnog pojma. Također predstavlja tipove kooperativnih sustava i kooperativne odnose u upravnim organizacijama. U okviru upravne organizacije autor definira neke značajne pojmove kao što je komunikacijska mreža, organizacijska okolina, organizacijska tehnologija te organizacijska kultura. Nešto više pažnje posvećuje organizacijskoj kulturi u javnoj upravi. Taj pojam povezuje s javnim menadžmentom kao jednom od središnjih tema u suvremenoj javnoj upravi putem kojeg se afirmiraju nove vrijednosti javnog sektora.

Peti dio zbirke jest *Upravljanje ljudskim potencijalima*. Čine ga članci Gordane Marčetić o upravljanju ljudskim potencijalima i o službeničkom sustavu (str. 111–130) te kratak osvrt Ivana Koprića (str. 131–133) na prilagodbu hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima.

Gordana Marčetić objašnjava suvremeno kompleksnije značenje pojma ljudskih potencijala te upravljanja ljudskim potencijalima. Budući da upravljanje ljudskim potencijalima nije strogo definiran pojam, autorica navodi nekoliko značenja tog pojma: od znanstvene discipline, preko menadžerske funkcije, do specifične filozofije menadžmenta. Nakon toga prikazuje sadržaj upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi s njegovim posebnostima.

Službenike autorica prepoznaje kao temeljne nositelje procesa tranzicije, no osim njihova obrazovanja i osposobljenosti nalazi kao važno pitanje etiku u obavljanju javne službe. S pitanjem etike povezuje problem korupcije, osobito u tranzicijskim zemljama.

Šesti dio jesu *Metode upravljanja i javnog menadžmenta*. Autor ovog dijela je Ivan Koprić s člankom o krizi socijalne države i menadžerskim reformama javne uprave (str. 137–159). Autor navodi povezanost krize

socijalne države i reforma javne uprave, osobito menadžerskih reforma koje nastoje uvesti u upravu vrijednosti privatnog sektora, ekonomičnost, efektivnost i efikasnost. Dalje prati socijalnu državu od njezina nastanka, preko zlatnog doba kapitalizma do nastanka krize odnosno raznih objašnjenja u vezi s naravi te krize. Pod reformama javne uprave autor smatra razne institucionalne inovacije u sustavu neke zemlje do kojih obično dolazi periodično. Učinci novog javnog menadžmenta odražavaju se, između ostalog – kako autor navodi – na strukturu javne uprave, na upravno osoblje te na metode upravnog djelovanja.

Sedmi dio vrlo je kratak (str. 161–168), a naslovljen je *Državna uprava*. Autori su Eugen Pusić, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić i Milan Ramljak. Prikazuju odnos diferencijacija – integracija u teritorijalnom upravnom sustavu.

S jedne strane navode poslove uprave kao instrumenta vlasti, a s druge javne službe u svojoj raznolikosti različitih društveno korisih djelatnosti. Nakon toga navode kasifikaciju poslova teritorijalnih upravnih sistema po sadržaju, oblicima, instrumentima, metodama i korisnicima.

Osmi dio je najopsežniji u knjizi, naslov mu je *Lokalna saouprava*. Sastoji se od više članaka različitih autora. Uvodni je članak Ivana Koprića (str. 171–192) o razvoju lokalne samouprave u Hrvatskoj i problemima vrijednosne orijentacije. Autor prikazuje lokalnu samoupravu u Hrvatskoj od njezinih početaka u okviru srednjovjekovnih slobodnih gradova, do nestanka autonomije općina i županija u doba apsolutizma. Suvremena lokalna samouprava veže se uz reforme bana Mažuranića, pa kroz svoj položaj unutar stare i nove Jugoslavije, novi život počinje nakon osamostaljenja RH s vrlo malo autonomije od središnje vlasti. Do znatnijeg procesa decentralizacije dolazi ustavnim i zakonskim reformama 2000. i 2001.

Sljedeći je članak Stjepana Ivaniševića o teritorijalnoj osnovi lokalne samouprave (str. 193–224). Da bi lokalna samouprava ispunjavala svoje najvažnije zadaće, važni su teritorijalni zahtjevi koje autor navodi i obrazlaže. Kao zahtjeve koji se odnose na teritorijalnu podjelu u cjelini, prepoznaje obuhvatnost, stabilnost, jednostavnost i racionalnost teritorijalne podjele te jasnoću razgraničenja među lokalnim jedinicama. Zahtjevi pak koji se odnose na lokalne jedinice jesu: cjelovitost, izjednačenost, financijska samodostatnost i dostupnost lokalnih institucija i službi građanima. U teritorijalnom krojenju lokalnih jedinica autor prepoznaje dileme koje su povezane s pitanjem veličine lokalnih jedini-

ca, problem različitog teritorijalnog radijusa lokalnih jedinica, različit stupanj urbanizacije te integracija sustava lokalne samouprave.

Željko Pavić u kratkom članku (str. 225–230) navodi podatke o veličini općina u RH s različitim komparativnim kriterijima.

Članak o regionalizmu i regionalnoj samoupravi rad je Vedrana Đulabića (str. 231–249). Đulabić je uz pojam regionalizma u svojem članku dao interpretaciju i značenje najvažnijih dokumenata važnih za afirmaciju i promoviranje ideje regionalizma. Nedostatak je tih dokumenata u njihovoj pravnoj snazi: oni su još uvijek u povojima, jer nemaju obvezujuću snagu.

Sljedeći članci unutar tog dijela jesu članak o različitim koncepcijama o ulozi lokalnih jedinica te o djelokrugu lokalne i područne (regionalne) samouprave Ivana Koprića (str. 251–274). Autor navodi različite europske tradicije u određivanju lokalnih poslova: francusku, englesku i njemačku te njihove značajke. Kao najvažnija načela pri određivanju lokalnih poslova autor navodi supsidijarnost i solidarnost. Što se tiče pak tehnika za određivanje samoupravnog djelokruga, spominje i objašnjava opću klauzulu i enumeraciju.

Članci Željka Pavića o upravnim problemima grada (str. 281–298) koncentrirani su na komunalne službe i pravne režime komunalnih službi. O upravljanju metropolitanskim područjem Pavić navodi neka rješenja koja su prepoznatljiva u praksi, kao što su spajanje grada i okruga, metropolitanska vijeća, funkcionalno povezivanje grada i okoline i sl.

Sljedeći je članak Stjepana Ivaniševića o tipovima lokalnih izvršnih struktura (str. 299–319). Ivanišević navodi najpoznatije tipove lokalnih izvršnih struktura koji se javljaju kao varijante razvijenog monokratskog tipa, odborskog tipa te komitetskog tipa izvršnog sloja. U okviru te teme je članak o neposrednom izboru gradonačelnika i općinskog načelnika kao aktualna tema koju je pojasnio Ivan Koprić (str. 321–324).

Deveti dio su *Javne službe* koje predstavlja članak Vedrana Đulabića o poveljama javnih službi (str. 327–343). Povelje javnih službi, koje su dokument novijeg vremena, autor opisuje kao jedan od pokušaja podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana. Đulabić nastoji prikazati kako su one moguće rješenje za iniciranje promjena u odnosima građana i uprave u okviru suvremenih menadžerskih reformi.

Tema desetog dijela knjige jesu *Upravne reforme i modernizacija javne uprave* (str. 347–382). U tome dijelu knjige Ivan Koprić navodi kao ok-

vir za upravnu reformu doktrine novog javnog menadžmenta i dobre uprave. U sklopu toga predlaže neke mjere potrebne za reformu javne uprave u Hrvatskoj, sa strukturno-organizacijskog, funkcionalnog i personalnog aspekta te način provedbe reformi. Kao temeljna načela reforme javne uprave Koprić ističe modernizaciju, europeizaciju, racionalizaciju, decentralizaciju, ali i mnoga druga usmjerenja put kojih bi se trebala kretati naša uprava.

Tema završava člankom Gordane Marčetić (str. 383–391) u kojem izlaže posebnosti upravne reforme u tranzicijskim zemljama, s najvažnijim faktorima utjecaja na tu reformu.

Jedanaesti i posljednji dio knjige jest *Europeizacija nacionalnih uprava* predstavljena člankom Anamarije Musa. Autorica definira pojam europskog upravnog prostora kao *acquis communautaire* na području javne uprave potaknut procesom proširenja Europske unije. Navodi upravnu konvergenciju kao temeljni element takvog razvoja. Kao najvažnija upravna načela ističe vladavinu prava, otvorenost i transparentnost te odgovornost javne uprave, kao i efikasnost u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u postizanju ciljeva. Ulogu čimbenika oblikovanja europskog upravnog prostora pridaje Europskom sudu, Europskoj komisiji te kriterijima za pristupanje Europskoj uniji. Osvrće se na tranzicijske zemlje u procesu stvaranja europskog upravnog prostora.

II.

Zbirka *Javna uprava* sa svojih 406 stranica djeluje dosta opsežno te s kombinacijom zelene i žute boje na koricama vrlo upadljivo. Njezina struktura prilično je rascjepkana, kako sadržajno tako i s obzirom na autore pojedinih članaka. Naime, čitatelj prolazeći kroz knjigu susreće različite individualne stilove pisanja, koji su ponuđeni kao cjelina studentu za pripremanje seminara i ispita. Većina članaka koji su sastavni dio zbirke već je negdje objavljena, o čemu je čitatelj informiran naznakom izvora u fusnoti. Tekstovi radova gledajući u cjelini nisu opterećeni suvišnim fusnotama. Na kraju knjige nedostaje opći zaključak koji bi svakako bio poželjan u jednoj takvoj kompilaciji te kazalo pojmo-va koje bi olakšalo snalaženje u knjizi.

Treba primijetiti da u pojedinim tekstovima autori vrlo iscrpno iznose svoje izlaganje, kao što je slučaj s člankom o teritorijalnoj osnovi

lokalne samouprave. S jedne strane čitatelju se nudi sistematizirana podjela, no vrlo se lako izgubiti u detaljima pojedinih teritorijalnih zahtjeva.

Jedan članak Ivana Koprića upada posebno u oči svojim vrlo slikovitim naslovom: *Regionalizam: grijeh ili spas*. Dakako da će sam naslov pobuditi zanimanje za sadržajem koji se krije iza njega, što je svakako osvježenje za knjigu koja predstavlja zbirku nastavnog materijala namijenjenog studentima.

Budući da se javna uprava našla kao žarište promjena, svi autori nastoje dati neka rješenja problema i put najefikasnijoj realizaciji reformi. Kako nam nude mnoštvo načela i smjernica, teško je katkada shvatiti koje od njih prihvatiti jer se često međusobno isključuju.

Vrlo je zanimljiv tekst o europskom upravnom prostoru baš zato što je riječ o prostoru koji nije dimenzioniran, fizički je nevidljiv, a ipak svi osjećaju da postoji.

Jedna od većih cjelina knjige je lokalna samouprava, pa je možda trebalo unijeti više rješenja iz našeg zakonodavstva u prikazivanje pojedinih instituta. Naša lokalna samouprava jedno je od područja koje izaziva mnogobrojne rasprave o opravdanosti veličine lokalnih jedinica. Bilo bi vrlo praktično da je unutar prikazivanja teritorijalne osnove lokalne samouprave izneseno stanje u Republici Hrvatskoj i moguća rješenja ujednačivanja šarolikih lokalnih jedinica.

Ako pogledamo knjigu u cjelini, sa sveukupnim sadržajem, iz ptičje perspektive, zanemariivši sitne strukturalne nedostatke, svakako treba naglasiti njezin doprinos proučavanju javne uprave i osvježenje koje donosi. Novi načini i novi pristupi javnoj upravi izneseni u člancima autora ove zbirke korak su prema efikasnijoj javnoj upravi koja neće služiti sama sebi, već će joj mjerilo biti čovjek, kojemu i sama služi. Optimistična stajališta, polazišta i rješenja, koja proizlaze iz sveprisutne ideje europeizacije, a koja proklamira ova zbirka, temeljne su njezine vrijednosti. Tako strukturirana literatura trebala bi promijeniti odnose i stajališta studenata prema javnoj upravi te potaknuti interes za to područje. Također bi trebala služiti kao poticaj interesu za usavršavanjem jedne instancije koja nas prati od rođenja pa čitav život i koju u suvremenom svijetu ne možemo nikako izbjeći.