

**Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa,
Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak,
UPRAVNA ZNANOST – JAVNA UPRAVA U
SUVREMENOM EUROPSKOM KONTEKSTU
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014., 408 str.
UDK: 35.07(4)(048.1)**

Udžbenik *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* aktualno je i sveobuhvatno djelo koje na sistematičan način obrađuje najvažnije teme upravne znanosti. Riječ je o modernom udžbeniku koji naglašava važnost javne uprave za suvremeno društvo uzimajući pritom u obzir dinamičnost njezina razvoja te ističući nove tendencije koje znatno utječu na njezin razvoj, u prvom redu proces europeizacije i globalizacije.

Udžbenik se koristi kao osnovna literatura na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu na kolegiju Upravna znanost, ali i na nizu kolegija koji se izvode u okviru Studijskog centra za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, kao i na poslijediplomskim studijima iz područja javnog prava i javne uprave. Osim toga, udžbenik je i neizostavno štivo za sve koji se znanstveno ili praktično bave javnom upravom.

Autori knjige su profesori i docenti Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu: prof. dr. sc. Ivan Koprić, predstojnik Katedre, predstojnik Studijskog centra za javnu upravu i javne financije te predsjednik Instituta za javnu upravu, izv. prof. dr. sc. Gordana Marčetić, doc. dr. sc. Anamarija Musa, ujedno i povjerenica za informiranje, doc. dr. sc. Vedran Đulabić i doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak.

Udžbenik, tiskan 2014. u izdanju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Studijskog centra za javnu upravu i javne financije, ima 408 stranica, od čega se 384 stranice odnose na devet glavnih poglavlja (*Javna uprava – temeljni pojmovi*, str. 1 – 26, *Javna uprava u društvu i političko-upravnom sustavu*, str. 27 – 78, *Upravna organizacija i javni menadžment*, str. 79 – 132, *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, str. 133 – 172, *Obavljanje poslova državne uprave*, str. 173 – 215, *Javne službe – službe od općeg interesa*, str. 216 – 246, *Lokalna i regionalna*

samouprava, str. 247 – 318, *Europski upravni prostor*, str. 319 – 344, *Reforme i modernizacija javne uprave*, str. 345 – 384), dok se na preostalim stranicama nalaze prateći dijelovi: opsežan pregled literature te kazalo pojmova koje olakšava snalaženje u gradivu knjige. Popis literature sadržava 213 jedinica, većinom na engleskom jeziku (113 jedinica). Preglednosti knjige pridonosi i kraća te duža verzija sadržaja i popis kratica korištenih u tekstu.

Prvo poglavlje knjige namijenjeno je definiranju osnovnih pojmova te se javna uprava određuje kao skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Karakteristika upravnih organizacija jest da one “obavljaju javne poslove u javnom interesu pri čemu su regulirane pravnim pravilima javnog prava, financiraju se iz javnih sredstava te su podložne nadzoru javnih vlasti kao i općem političkom nadzoru javnosti i građana u zajednici.” (str. 3). Javnu upravu čine tri velika segmenta: državna uprava, lokalna i regionalna samouprava te javne službe, dok različita trgovačka društva i druge organizacije koje su u isključivom ili djelomičnom vlasništvu države, lokalnih jedinica ili drugih pravnih osoba javnog prava čine javni sektor. U današnjoj javnoj upravi sve se veća pozornost posvećuje pitanju upravljanja upravnim organizacijama te se vide tendencije prelaska s tradicionalnog javnog upravljanja koje karakterizira slijeđenje pravila i striktna hijerarhija prema tzv. javnom menadžmentu koji karakterizira samostalnost javnih menadžera, preuzimanje rizika, orijentacija prema efikasnosti i javno poduzetništvo. U tom kontekstu autori objašnjavaju moderni koncept *public governance* kojim se danas nastoje povezati i uskladiti često proturječni zahtjevi davanja menadžerske slobode i striktnog slijeđenja pravnih pravila. Uvodno poglavlje prikazuje i razvoj proučavanja javne uprave, i to razvoj upravnih doktrina od samih početaka u doba kamentalizma do suvremenih upravnih doktrina kao što su novi javni menadžment, doktrina dobrog upravljanja i neoweberijanska država. Prikazuje se i razvoj upravne teorije s posebnim osvrtom na teoriju sustava i na teoriju institucija. Vrijedan doprinos prvog poglavlja predstavlja i prikaz razvoja specifičnog obrazovanja za javnu upravu u Europi i Hrvatskoj. Aktualnost udžbenika dokazuje i činjenica da prvo poglavlje završava osvrtom na utjecaj europske pravne regulacije na hrvatsku javnu upravu, pri čemu se naglašava da na hrvatsku javnu upravu ne utječu samo formalno propisane europske norme (*hard law*) ili presude europskih sudova (*case law*), nego i čitav niz nepisanih načela, standarda i dobrih praksi (*soft law*).

Drugo poglavlje, *Javna uprava u društvu i političko-upravnom sustavu*, dijeli se na dva dijela. U prvome dijelu objašnjava se uloga javne uprave u društvu te

autori prikazuju na koji način opći društveni razvoj utječe na tendenciju rasta, diferencijacije, profesionalizacije, informatizacije i ograničavanja prinude u upravi. Osim ovih klasičnih upravnih tendencija, prikazuje se i šest suvremenih tendencija u razvoju države i uprave. Riječ je ponajprije o utjecaju procesa globalizacije i europeizacije, a u uvjetima bivših socijalističkih zemlja veliku ulogu igra i proces tranzicije. Preostale tri tendencije čine privatizacija javnih službi i širenje privatne inicijative, urbanizacija i razvoj gradova te regionalizacija i stvaranje višestupanjskih sustava javnog upravljanja. Poglavlje prikazuje i glavne karakteristike britanskog, germanskog, francuskog i skandinavskog modela javne uprave, a objašnjava se i posebna upravna tradicija koja postoji u bivšim socijalističkim zemljama, a koju čini mješavina germanskog upravnog modela s onim socijalističkim. U drugom dijelu poglavlja objašnjava se na koji način razvoj političkih sustava utječe na položaj i promjene u djelovanju javne uprave. Poseban osvrt dan je na načine ostvarivanja političkog nadzora i odgovornost uprave te se objašnjava da politički nadzor može biti prethodni (*ex ante*), ali iznimno veliku ulogu igra i *ex post* kontrola rada uprave. Uz već afirmiranu pravnu odgovornost uprave autori objašnjavaju i značenje profesionalne odgovornosti koja se očituje kao djelovanje u skladu sa stručnim, tehničkim i etičkim pravilima koja uređuju neku djelatnost, a ističe se da se u moderno doba, prateći opće tendencije u razvoju uprave i društva, pojavljuje i nova vrsta odgovornosti, točnije odgovornost za učinak (*performance*). Važan doprinos ovog poglavlja jest naglašavanje promijenjene uloge javne uprave i objašnjenje tzv. *policy* pristupa javnoj upravi (str. 72 – 77) koji promovira ideju da javna uprava nije samo puki provedbeni mehanizam, nego ima i važnu ulogu u oblikovanju javnih politika.

I treće poglavlje, *Upravna organizacija i javni menadžment*, dijeli se na dva dijela. Prvi dio poglavlja bavi se organizacijama općenito, a specifično upravnim organizacijama. U tom kontekstu obrađuju se tri aspekta organizacija. Prvo se prikazuje važnost organizacija u modernom društvu koje se može nazvati i "društvom organizacija" (str. 79) jer one su glavni oblik zajedničkog rada ljudi. Prikazuje se razvoj organizacija, odnosno kooperativnih sustava, od početne primarne grupe, preko vođene grupe, sve do hijerarhijskih organizacija i suvremenih timskih mreža. Autori prikazuju razvoj teorije organizacije i to kroz njezinih sedam pravaca – počevši od najstarijeg mehanicističkog pravca pa sve do teorija samoreferentnih i autopoietičkih sustava, te zatim detaljnije razrađuju i objašnjavaju temeljne organizacijske varijable: strukturu, upravnu tehnologiju, upravnu kulturu te okolinu upravnih organizacija. Drugi dio poglavlja bavi se

javnim menadžmentom. Autori detaljno objašnjavaju komponente upravljačkog ciklusa (planiranje, vođenje i odlučivanje, komuniciranje, standardizacija postupanja i nadzor) te zakonitosti njihova provođenja u javnoj upravi. Inovacija udžbenika jest i to što su na jednom mjestu sažete i prikazane najvažnije metode, modeli i tehnike suvremenog javnog menadžmenta, koji se radi povećanja učinkovitosti i djelotvornosti javne uprave primjenjuju u suvremenim upravama. Riječ je o upravljanju putem propisa, upravljanju putem ciljeva i rezultata, upravljanju s naglaskom na kvalitetu i korisnike, upravljanju putem tržišta i natjecanja te upravljanju s naglaskom na izvedbu.

Četvrto poglavlje *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi* bavi se ljudima koji rade u upravi te se navodi da u javnoj upravi rade četiri kategorije ljudi: profesionalni javni službenici, politički dužnosnici (uz koje treba napomenuti i političke savjetnike koji se kao institut često pojavljuju u mnogim europskim zemljama), osobe koje rade na manualnim i pomoćno-tehničkim poslovima te vanjski suradnici i privremeno zaposlene osobe. Tema poglavlja je glavna i najbrojnija kategorija ljudi koji rade u javnoj upravi – javni službenici. Objašnjava se razvoj i mijenjanje uloge službenika kroz povijest te uloga i značenje službeničke etike koje posebno u današnje doba ima sve važniju ulogu. Autori poseban osvrt daju na elemente službeničkog sustava, tj. na različite klasifikacijske sustave koji postoje u praksi pojedinih zemalja, platne sustave, sustave napredovanja te prava, obaveze i odgovornosti javnih službenika. Moderni pristup udžbenika očituje se u izričitom naglašavanju da je tradicionalno gledanje na ljude kao “resurse” ili “ljudski kapital” nadvladano, potrebno je shvatiti da su ljudi kompleksna i višeslojna bića te je stoga potrebno i promijeniti stav prema njima i početi govoriti o ljudskim potencijalima (str. 161.). U tom kontekstu objašnjava se značenje strategijskog upravljanja ljudskim potencijalima, temeljni modeli upravljanja ljudskim potencijalima te suvremene metode upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Ovo poglavlje nudi i prikaz zakonodavnog uređenja službeničkog sustava u Republici Hrvatskoj i to na državnoj i na lokalnoj razini.

U petom poglavlju *Obavljanje poslova državne uprave* najprije se prikazuje sistematizacija poslova uprave u teritorijalnom sustavu, a središnji dio poglavlja posvećen je prikazu strukture i funkcija državne uprave RH. S obzirom na to da na državnu upravu važan utjecaj imaju Hrvatski sabor, predsjednik Republike te Vlada RH, autori pregled hrvatske državne uprave započinju stavljajući je u kontekst ovlasti i instrumenata kojima navedena tijela mogu utjecati na njezin rad. Analizom odredbi Zakona o sustavu državne uprave i ostalog

relevantnog pozitivnog zakonodavstva opisuje se organizacija državne uprave, poslovi koji se obavljaju u tijelima državne uprave, nadzor kojem tijela državne uprave podliježu pri obavljanju svojih poslova te ocjenjuju norme kojima je reguliran položaj građana prema državnoj upravi s aspekta orijentacije uprave na građane i načela javnosti uprave kao temeljnih postulata u radu suvremene uprave. Zahvaćajući složenost organizacije javnih poslova na državnoj razini u suvremeno doba, osobito vrijedan doprinos ovog poglavlja jest cjelovit pregled posebnosti agencija i drugih oblika javnog sektora kao organizacijskih oblika koji su nastali kao rezultat tendencije prema diferencijaciji državne uprave i javne uprave u cjelini, a kojima država delegira obavljanje određenih poslova. Poglavlje autori završavaju raspravom o koordinaciji kao ključnom problemu na razini političko-upravnog sustava suvremene države, razrađujući pojam i vrste koordinacije te obrađujući centar vlade i druge koordinacijske institucije i mehanizme u okviru izvršne vlasti i uprave.

Šesto poglavlje *Javne službe – službe od općeg interesa* u fokusu ima različite djelatnosti s više ili manje ekonomsko-komercijalnih elemenata koje se u javnom interesu obavljaju pod posebnim pravnim režimom i za čije uredno funkcioniranje krajnju odgovornost snosi javna vlast (str. 216). U ovom poglavlju objašnjava se utjecaj suvremenih razvojnih tendencija te prava i javnih politika Europske unije na tradicionalni koncept javnih službi, na što upućuje i sam naziv poglavlja koji uz *javne službe* kao hrvatski naziv za takve djelatnosti sadržava i pojam *službe od općeg interesa* karakterističan za terminologiju europskog javnog prava. Uz tradicionalne klasifikacije javnih službi u okviru Europske unije stvoren je novi koncept službi od općeg interesa koji obuhvaća gospodarske, negospodarske i socijalne službe od općeg interesa čiji sadržaj razrađuje i rafinira Sud pravde EU-a svojom praksom. Paralelno s razvojem ovog koncepta, razni globalni faktori i procesi potaknuli su tendencije prema liberalizaciji, deregulaciji, privatizaciji, komercijalizaciji, a u novije vrijeme i remunicipalizaciji javnih službi. Ovi procesi ojačali su ulogu privatnog sektora u pružanju javnih službi, pa autori navode modalitete uključivanja privatnog sektora u njihovo obavljanje. Ipak, javna vlast i dalje zadržava ulogu pri određivanju toga što se smatra javnom službom, pri organizaciji i obavljanju javne službe, regulaciji i osiguravanju kvalitete javnih usluga, financiranju te praćenju, nadzoru i vrednovanju javnih službi. U okviru ovog poglavlja analizom Zakona o ustanovama i Zakona o komunalnom gospodarstvu prikazana je pravna regulacija javnih službi u RH.

Sedmo poglavlje *Lokalna i regionalna samouprava* najopsežnije je poglavlje udžbenika, podijeljeno na šest dijelova u kojima se iscrpno obrađuju različiti

teorijski problemi lokalne samouprave uz prikaz funkcioniranja lokalne samouprave u RH. U prvom dijelu, nakon definiranja osnovnih pojmova i različitih društvenih uloga lokalnih jedinica, autori raspravljaju o različitim koncepcijama o ulozi koju lokalne jedinice mogu imati u upravno-političkom sustavu zemlje (konceptija upravne decentralizacije, konceptija političke decentralizacije, načelo i konceptija supsidijarnosti te anarho-marxistička konceptija komune), stavljajući naglasak na prednosti i elemente koncepcije političke decentralizacije, koja bi uz načelo supsidijarnosti trebala biti osnova za organizaciju moderne lokalne samouprave. Autori zatim opisuju četiri glavna povijesna modela lokalne samouprave u Europi te zaključuju kako se može uočiti tendencija harmonizacije, tj. približavanja i sve veće sličnosti među lokalnim sustavima u različitim zemljama. Drugi dio poglavlja posvećen je teorijskoj raspravi o problemima teritorijalne organizacije države uz prikaz onih rješenja za koja se odlučio hrvatski zakonodavac. U sklopu ovog dijela obrađena je tendencija prema regionalizaciji i suvremeni pristup upravljanjima gradovima, što je novina u hrvatskoj literaturi o lokalnoj samoupravi. Treći dio poglavlja bavi se lokalnim poslovima. Prikazane su različite europske tradicije u određivanju lokalnih poslova te tehnički i interesni razlozi za određivanje određenih javnih poslova lokalnima. Iznošenje teorijskog razlikovanja između samoupravnog i prenesenog djelokruga kao skupine poslova koje obavljaju lokalne jedinice te opće klauzule i enumeracije kao pravnih tehnika za određivanje samoupravnog djelokruga, popraćeno je prikazom uređenja lokalnih poslova u Hrvatskoj. Tema četvrtog dijela poglavlja jest lokalni političko-upravni sustav: lokalne političke i upravne institucije te oblici utjecaja građana na lokalne procese. Detaljan osvrt dan je na efekte nekih novih zakonskih rješenja u praksi (npr. neposredni izbor nositelja izvršne vlasti) te se predlaže unapređenje participacije građana na lokalnoj razini. Autori analiziraju i centralno-lokalne odnose u RH. Kako je Zakon o lokalnoj samoupravi u pogledu nadzora nad lokalnim jedinicama znatno izmijenjen i nadopunjen 2012., autori prvi put ocjenjuju nova zakonska rješenja i njihovo značenje za sustav centralno-lokalnih odnosa. Posljednja tema ovog poglavlja jest decentralizacija i novi pristup upravljanju procesom decentralizacije koji je jedna od najznačajnijih tema hrvatske lokalne samouprave u 21. stoljeću.

Predzadnje poglavlje knjige odnosi se na *Europski upravni prostor* (EUP) koji se definira kao "skup upravnih načela i standarda organizacije i funkcioniranja javne uprave te pružanja javnih usluga koji su propisani pravom odnosno poduprijeti sudskom i upravnom praksom i legitimnim očekivanjima europskih

građana, civilnog sektora te ekonomskih i društvenih subjekata” (str. 322). EUP predstavlja, dakle, temeljne standarde i načela čije se ispunjenje očekuje od uprava svih država članica. U središtu koncepta europskog upravnog prostora leži ideja o upravnoj konvergenciji, odnosno o približavanju i mogućem izjednačavanju različitih europskih modela javne uprave. Autori stoga detaljno objašnjavaju pet pristupa europeizaciji kao i teorije europeizacije u okviru kojih objašnjavaju temeljna pitanja kojima se europeizacija bavi, fokus istraživanja europeizacije, dimenzije europeizacije te načine odvijanja samog procesa europeizacije. Udžbenik ističe europska načela i standarde u nekoliko područja: objašnjava se pravo na dobru upravu kako je ono regulirano Poveljom o temeljnim pravima EU-a i nadograđeno sudskom praksom, kao i Europski kodeks dobrog upravnog postupanja europskog ombudsmana, europska politika za mlade, europska politika informacijskog društva i e-uprave te se navode temeljni standardi upravnog postupanja. Poglavlje je iznimno aktualno jer nudi i sistematičan pregled procesa oblikovanja europskih politika i donošenja propisa te objašnjava koja hrvatska tijela i na koji način sudjeluju u pojedinom od tih procesa.

Posljednje poglavlje *Reforme i modernizacija javne uprave* podijeljeno je na dva dijela. U prvom dijelu obrađuju se upravne reforme koje predstavljaju značajnije institucionalne inovacije u sustavu javne uprave neke zemlje do kojih najčešće dolazi periodično, a obično obuhvaćaju mješavinu strukturnih, personalnih, funkcionalnih i ostalih mjera i njima izazvanih promjena (str. 345) te se prikazuje njihova tipologija prema različitim kriterijima. Kako upravne sustave u suvremeno doba obilježava proces transformacije tradicionalnog modela javne uprave prema fleksibilno i tržišno orijentiranom javnom upravljanju, posebno su razrađene menadžerske reforme javne uprave koje su pod utjecajem doktrine novog javnog menadžmenta zadnjih desetljeća 20. stoljeća postale iznimno popularne u većini zemalja svijeta te su opisane njihove stvarne mjere i učinci u upravnom sustavu. Drugi dio poglavlja posvećen je modernizaciji javne uprave iz tradicionalne, krute, statične i hijerarhijske u modernu, fleksibilnu i efikasnu javnu upravu (str. 355), pri čemu je naglasak stavljen na posebnosti upravnih reformi u tranzicijskim zemljama te utjecaju procesa pridruživanja Europskoj uniji na reforme upravnih sustava zemalja kandidatkinja. U tom kontekstu prikazana je reforma javne uprave u Hrvatskoj u kojoj su identificirane tri reformske faze: faza utemeljenja (1990. – 1993.), konsolidacije (1993. – 2001.) i europeizacije (od 2001.). Na temelju ocjene sadašnjeg stanja ponuđen je detaljan prijedlog mjera čije je provođenje nužno za jačanje

upravnih kapaciteta hrvatske javne uprave. Oblikovane iz funkcionalne, strukturno-organizacijske i personalne perspektive, mjere obuhvaćaju sva područja i sve aspekte sustava javne uprave čime su autori dali svojevrsan presjek svih tema koje su obrađene u prethodnim poglavljima i vrijedan materijal za oblikovanje strategije reforme hrvatske javne uprave.

Udžbenik *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* predstavlja vrijedan doprinos upravnoj znanosti u Hrvatskoj, ali i u široj regiji. U udžbeniku su sistematično obrađene najvažnije komponente javne uprave: državna uprava, lokalna i regionalna samouprava i javne službe te njihovo unutarnje funkcioniranje i vanjski faktori koji na njih utječu. Ove komponente obrađene su s teorijskog aspekta, kroz komparativne prikaze uređenja javne uprave u drugim europskim zemljama, analizu pozitivnog hrvatskog zakonodavstva te pravnu regulaciju i javne politike Europske unije. Autori objašnjavaju utjecaj Europske unije na javnu upravu ne samo u poglavlju posvećenom europskom upravnom prostoru, nego i u svim ostalim dijelovima udžbenika u kojima zaključuju o utjecaju procesa europeizacije na transformaciju svih segmenata javne uprave. Usporedbom hrvatske realnosti s prikazanim europskim standardima moguće je utvrditi stupanj razvoja i europeizacije hrvatske javne uprave te predvidjeti poželjne pravce njezina budućeg razvoja.

U udžbeniku je vidljiv utjecaj akademika Eugena Pusića te njegova udžbenika *Nauka o upravi*, što će posebno prepoznati čitatelji koji su navedeni udžbenik čitali kao ispitno gradivo. Ipak, ovaj udžbenik uvelike nadograđuje Pusićeve temelje. Obrađene teme mnogo su šire od onih postavljenih u udžbeniku *Nauka o upravi* te je i način njihove obrade prilagođen potrebama uprave 21. stoljeća.

Tako čitatelji na jednom mjestu dobivaju uvid u temeljne koncepte javne uprave koji se razvijaju od nastanka moderne uprave te u niz suvremenih konceptata i tendencija. Primjerice, udžbenik obrađuje suvremene menadžerske instrumente kao što su upravljanje kvalitetom ili upravljanje izvedbom, privatizacija i *outsourcing* javnih službi, strateško upravljanje ljudskim potencijalima, daje osvrt na *policy* pristup javnoj upravi, objašnjava *public governance* kao najmoderniji koncept koji nastoji u sebi pomiriti često suprotstavljene tendencije koje postoje u današnjoj javnoj upravi, objašnjava značenje višestupanjske javne uprave, objašnjava neke od europskih politika. Iako su pojedine od ovih

tema detaljnije obrađene u samostalnim monografijama autora¹, njihova obrada u udžbeniku ne predstavlja puko preuzimanje dijelova njihovih knjiga. Svako poglavlje iznova je napisano kako bi pratilo promjene koje su se dogodile od trenutka izdavanja prethodnih knjiga, ali i kako bi se ispunila didaktička svrha udžbenika i tekst prilagodio čitateljima koji se prvi put susreću s pojedinim pojmom te u kraćoj verziji moraju shvatiti njegova temeljna obilježja. Ovakav pristup, osim toga, čini ovaj udžbenik iznimno aktualnim te se usporedbom s udžbenicima upravne znanosti koji su primijenjeni u nekim drugim europskim zemljama² ili SAD-u³ dolazi do zaključka da im ovaj udžbenik može u cijelosti parirati i kvalitetom i obrađenim temama.

Primarna svrha ovog udžbenika je pedagoška te je temeljno pitanje je li ona ostvarena. U prvom redu udžbenik sadržava cjelovit i potpun prikaz svih aspekata javne uprave i najnovijih instrumenata koji se u djelovanju javne

¹ Npr. različiti pravci teorije organizacije i obrada organizacijskih varijabli mogu se pronaći u knjizi I. Koprića *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1999.), detaljno objašnjenje koncepta upravljanja ljudskim potencijalima može se pronaći u knjizi G. Marčetić *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi* (Suvremena javna uprava, Zagreb, 2007.). A. Musa se u knjizi *Europeizacija i agencijski model javne uprave* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014.) bavi sustavom državne uprave u Hrvatskoj, agencijama u Hrvatskoj i Europskoj uniji i procesom europeizacije. Knjiga V. Đulabića *Regionalizam i regionalna politika* (Suvremena javna uprava, Zagreb, 2007.) bavi se konceptom višestupanjske uprave, a knjiga G. Lalić Novak *Razvoj sustava azila u Hrvatskoj* (Društveno veleučilište u Zagreb, Zagreb, 2013.) bavi se politikom azila.

² Primjerice, njemački udžbenik Jorga Bogumila i Janna Wenera *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009.), austrijski Norberta Wimmera *Dinamische Verwaltungslehre* (Springer, Wien – NewYork, 2010.), talijanski Lille Laperlute *Compendio di scienza dell'amministrazione. Tecniche dell'organizzazione e del management pubblico* (Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2011.), francuski Jacquesa Chevalliera *Science administrative* (Presses Universitaires de France, Paris, 2013.).

³ Primjerice, knjiga *The SAGE Handbook of Public Administration*, urednika B. G. Petera i Jona Pierra (SAGE Publications Ltd, London, 2012.) jedan je od najpoznatijih kompendija upravne znanosti u SAD-u. Iako je navedena knjiga puno duža negoli udžbenik (što je i razumljivo uzevši u obzir veći broj autora koji je sudjelovao u njezinu stvaranju) te se na njezinih 816 stranica obrađuju i teme kojih se ovaj udžbenik ne dotiče (npr. komparativni prikazi razvoja javne uprave u zemljama južne Amerike ili Azije), ipak se može vidjeti da ovaj udžbenik obrađuje sve najvažnije teme koje pokriva i kompendij, što još jednom naglašava njegovu aktualnost i činjenicu da su autori prilikom izrade knjige pratili najnovije trendove upravne znanosti.

uprave primjenjuju. Nadalje, autori su posebnu pozornost posvetili jasnom sistematiziranju gradiva. U uvodnom poglavlju objašnjeni su temeljni pojmovi koji se kasnije elaboriraju u udžbeniku, čime je olakšano razumijevanje daljnjeg teksta. Jezik kojim je udžbenik pisan pristupačan je i prilagođen svim kategorijama čitatelja, pa čak i onima bez ikakvog predznanja o javnoj upravi. Iako sveobuhvatnost i opsežnost udžbenika studentima može biti izazovna, savladavanju gradiva doprinosi činjenica da udžbenik u sebi sadržava praktične primjere te je gradivo povezano s pozitivnim hrvatskim zakonodavstvom, što osigurava povezivanje teorije sa stvarnim stanjem u Hrvatskoj. Osim toga, intencija autora je dati širu perspektivu stvarnosti javne uprave te se uz normativni pristup primjenjuje sociološki i politološki, čime studenti ostvaruju uvid u pozitivnopravno uređenje pojedinog instituta, ali i u njegovo nastajanje, djelovanje na stvarnost javne uprave i njegove moguće promjene. Uzimajući u obzir sve navedeno, može se zaključiti da je udžbenik ostvario svoju primarnu, pedagošku svrhu.

Međutim, udžbenik ima i širu vrijednost od samo pedagoške te predstavlja korisnu građu svima koji se znanstveno ili praktično bave bilo kojim aspektom javne uprave. Kao što kažu i sami autori u predgovoru knjige, udžbenik je namijenjen i onima koji žele obnoviti svoje znanje o javnoj upravi i dopuniti ga najsvježijim informacijama, ali i onima koje zanimaju samo određeni aspekti njezina funkcioniranja. Struktura i sadržaj udžbenika omogućuju utvrđivanje kritičnih slabih točaka hrvatske javne uprave, a autori navode i niz preporuka kojima bi se one mogle popraviti, što ovaj udžbenik čini korisnim materijalom i za donositelje političkih odluka.

*Dr. sc. Romea Manojlović **

*Iva Lopižić, mag. iur. ***

* Dr. sc. Romea Manojlović, viša asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; romea.manojlovic@pravo.hr

** Iva Lopižić, mag. iur., asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; iva.lopizic@pravo.hr