

Hrestomatija upravne znanosti

Svezak I. (str. 332) i II. (str. 472)

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1998.

*Ivan Šprajc**

Prikaz

Početak ove, 1999.g. bibliotečni fond Pravnog fakulteta postao je bogatiji za zanimljivo, dvosveščano izdanje. Dobitak je još veći zna li se da je Pravni fakultet i nakladnik ovog izdanja. *Pod uređivačkim vodstvom prof. dr. S. Vranjicana, redaktori prof. dr. S. Ivanisević, prof. dr. Ž. Pavić i mr. I. Koprić* priredili su za tisak dva sveska *Hrestomatije upravne znanosti*.

Iako je prema riječima samih redaktora misao vodilja u pripremi *Hrestomatije* bila edukativna - olakšati pristup studentima svih razina ovom skupu tekstova - nesumnjivo su polučeni rezultati daleko nadišli inicijativnu svrhu. Pomna selekcija tekstova, radovi grupirani oko raznovrsnih i sve odreda aktualnih tema, vrsnoća zastupljenih autora - zasigurno osiguravaju *Hrestomatiji* svojstvo svojevrstne rekapitulacije znanstvenog rada na ovom području u proteklih nekoliko desetljeća.

Već I. svezak u potpunosti potvrđuje iznesene tvrdnje. Četrnaest tekstova grupirano je u četiri cjeline od kojih svaka obrađuje jednu zanimljivu temu. Prva cjelina ukazuje na odnose i veze politike i uprave. Uvodni rad ove cjeline je tekst *akademika E. Pusića: Politička kontrola uprave*. Nakon razmatranja uobičajenog razvoja moderne državne uprave i njezinog "prerastanja" u javni sektor, autor fokusira implikacije inverznog razvoja države u zemljama Istočne Europe i predlaže moguća rješenja ove jedinstvene institucionalne situacije. Slijedi rad *doc. dr. R. Blaževića: Suvremene teorije legitimiteta* u kojem autor denotira pojam i teoriju legitimiteta. Kao referentno mjesto ove teorije navodi se Weberova teorija legitimiteta, da bi se zaključno naznačile temeljne po-

* Ivan Šprajc, dipl. pravnik, mladi asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

stavke recentnih teorija ovog potpodručja upravne znanosti. Izvadak iz opsežnije studije, naslovljen *Birokratska degeneracija državne uprave* autora akademika E. Pusića ispituje varijabilne mogućnosti birokratizacije državne uprave. Vrijednost rada jest izvanredno postignuto ravnovjesje između komparativnih materijala i njihove znanstvene obrade, da bi se konačno sve smjestilo u širi teoretski konstrukt. Tu cjelinu zaključuje rad prof. dr. I. Perko-Šeparović: *Weberov pojam birokracije* u kojem autorica pregledno razlaže temeljno znanstveno određenje birokracije novijeg doba.

Tri rada sljedeće, druge cjeline tematiziraju strukturu i organizaciju javne uprave. *Razna shvaćanja o organizaciji* rad je mr. I. Koprčića kojim se čitatelj propedeutički uvodi u osnove upravnoznanstvenog razmatranja organizacije kao temeljnog elementa sustava javne uprave. Nastavno rad prof. dr. M. Ramljaka: *Diskurs o hijerarhiji* raščlanjuje pojam koji tvori opće mjesto upravne znanosti, ali i osnovno ustrojbeno načelo pretežitog dijela javne uprave. Kao posljednji rad ove cjeline, ujedno i najrecentniji u čitavom I. svesku, jest rad mr. I. Koprčića: *Organizacijska kultura u javnoj upravi*. Tekst obrađuje suvremeni izdanak teorije organizacije - organizacijsku kulturu. Ta ramifikacija unutar teorije organizacije povezuje javni menadžment i organizacijsku kulturu, tj. vrijednosti javne uprave i razlike u praktičnoj orijentaciji javnih službenika. U radu se utemeljuje tipologija organizacijske kulture i ističe važnost dalje obrade ove teme.

Sljedeća cjelina, sastavljena od tri rada, problematizira pitanje upravnog osoblja. Uvodni rad *Izbor upravne elite*, autor kojeg je prof. dr. J. Kregar, raščlanjuje sustave selekcije, lociranja i nagrađivanja vrhovnog upravnog osoblja na odabranim primjerima. Tzv. "merit-sustav" analizira se kroz svoje prednosti, ali i ograničenja, da bi se konačno implikacije tog sustava pokušale ekstrapolirati i na domaće prilike. Akademik E. Pusić autor je rada pod nazivom *Kvaliteta ljudi u upravi*. U radu autor razmatra promjene koja se s razvojem upravnog sustava odražavaju na personalni sastav (i sustav) javne uprave. Primjeri iz hrvatske povijesti, razvoj talijanskog personalnog upravnog sustava te pregled sadašnjeg stanja formalnog upravnog sustava u upravi Republike Hrvatske fokusiraju vrhovno upravno osoblje kao ključni čimbenik opisanih promjena. Natuknicom *Korupcija*, koja predstavlja izvadak iz *Pojmovnika javnih financija*, prof. dr. J. Kregar zaključuje treću cjelinu I. sveska.

Posljednja cjelina svojom sadržajnom heterogenošću, ali i praktičnom usmjerenošću pokazuje sav opseg znanstvene znatiželje pripadnika upravne znanosti u nas. *Mr. I. Koprić* u radu *Neka temeljna pitanja organizacije porezne uprave u Hrvatskoj* pokazuje sve prednosti istraživanja konkretnih upravnih organizacija ako su, kao ovdje, utemeljena na ključnim vrijednostima suvremene javne uprave - efikasnosti, zakonitosti i snopu demokratskih vrijednosti. Sljedeći tekst ovog tematskog bloka, *Ekološki izazovi i državni management*, autorice *prof. dr. I. Perko-Šeparović*, suprotstavlja dva globalna svjetonazora - ekonomiju i ekologiju. Rascjep može "pomiriti" država, ali da bi to mogla učiniti, ona nužno mora zadovoljiti cijeli niz pretpostavki. Cilj je institucionalizirati "održiv razvoj", a primjer Republike Hrvatske u tom je smislu paradigmatičan za tranzicijske zemlje. Nastavno, *doc. dr. D. Lozina* tematizira pojam i implikacije participacije u političkim, ali i radnim odnosima razvijenih zemalja europskog Zapada. Rad pod nazivom *Participacija i njezina uloga u promicanju demokracije* ukazuje, pored toga, na čitav niz mogućih tipologija i klasifikacija ovog pojma. Konačno, posljednji rad ove cjeline, ali i I. sveska, jest rad *prof. dr. J. Kregara* naslovljen *Devolucija upravno-političkog sistema Gane: primjer ili perspektiva*. Autor ukazuje na negativni primjer Gane koji simbolizira mogućnost degeneracijskih procesa razaranja (u)pravno-političkog sustava zemalja koje prolaze kroz tranzicijske i transformacijske procese.

II. svezak *Hrestomatije upravne znanosti* odlično ilustrira poznatu pojavu da se dobre i korisne inicijative lako i brzo šire. Naime, svega nekoliko tjedana nakon pojavljivanja I. sveska, svjetlo dana ugledao je II. svezak. Tako brzo pojavljivanje II. dijela *Hrestomatije* možemo zahvaliti agilnosti urednika edicije, odnosno spremnosti redaktora, ali i neprijeporno vrlo povoljnoj recepciji I. sveska.

Kratkoća roka u kojem je pripremljen II. svezak opravdava njegovu fokusiranost isključivo na problematiku lokalne samouprave. Sadržajna suženost, međutim, iskupljuje se kvalitetom te iznimno pažljivom sistematizacijom odabranih radova. U šest cjelina grupirano je 15 radova (ili ekscerpata iz opsežnijih djela) od kojih svaki, bez obzira na vrijeme nastanka, plijeni svojom aktualnošću.

U prvom cjelini zastupljeni radovi određuju koncept lokalne samouprave i uprave. Već je prvi rad *akademika E. Pusića* (*Pojam lokalne zajednice - analiza*

definicija) paradigmatičan u tom smislu. Nastavno, rad *prof. dr. S. Ivaniševića* naslovljen *Lokalna samouprava* (dva izvatka iz monografije *Izvršni sloj u lokalnoj upravi* istoga autora) vrlo precizno razrješava terminološke nepreciznosti, ali i ističe posebnosti lokalnog sistema. Najrecentniji rad ove cjeline, *Lokalno upravljanje - ciljevi i problemi...* autora *akademika E. Pusića* sadrži zapažena razmatranja o mogućnostima ustroja "mreže" lokalnih upravnih jedinica. Iako prethodi zakonskom ustanovljavanju dotičnog ustroja u nas (1992.g.), rad je nesumnjivo aktualan i danas.

Teritorijalna osnova naslov je druge cjeline u kojoj se nalaze radovi (tri rada) koji problematiziraju teritorijalni obuhvat lokalnih jedinica. Prvi rad, *Faktori koji određuju veličinu lokalnih zajednica*, autorice *prof. dr. I. Perko-Šeparović*, predstavlja vrlo temeljitu raščlambu čimbenika koji utječu na veličinu lokalnih jedinica. Posebnu vrijednost rada predstavlja obilje komparativnog materijala. U nastavku *prof. dr. Ž. Pavić* u radu *Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave* analizira prednosti i nedostatke različitih načina ustroja lokalne samouprave, već prema tome poznaju li odgovarajući sustavi više tipova lokalnih jedinica ili ne. Isti autor u radu *Stupnjevanje lokalnih jedinica i gradovi* ispituje mogućnosti koje se u tom smislu pružaju pri uređenju posebnog položaja gradova.

Sljedeća cjelina obrađuje neiscrpnu temu lokalnih poslova i u dva zastupljena rada izravno se odnosi na sadašnje prilike lokalnog sustava Republike Hrvatske. Cjelinu otvara najrecentniji rad u II. svesku, *Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija* autora *mr. I. Koprića*. Postojećem (i uzakonjenom) popisu vlastitih, samoupravnih poslova hrvatskih županija juktapoziraju se francuski, njemački te engleski model s jedne, odnosno hrvatska tradicija do početka ovog stoljeća, s druge strane. Pored toga, anticipira se utjecaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe na tumačenje relevantnih domaćih propisa. Rad pod nazivom *Lokalna razina upravljanja i "održiv razvoj"* *prof. dr. I. Perko-Šeparović* razmatra moguću ulogu jedinica lokalne samouprave u transformaciji sustava kolektivne akcije prema modelu "održivog razvoja".

Rad *prof. dr. S. Ivaniševića: Tipovi lokalnih izvršnih struktura* sastavljen je od vrlo distinktivno odabranih ekscerpata iz prethodno citiranog djela i čini samostalnu, četvrtu cjelinu ovog dijela *Hrestomatije*. Osnovu rada predstavlja

raščlamba izvršnog sloja lokalnih sustava. Riječ je o minucioznom radu u kojem autor najprije klasificira moguće tipove izvršnog sloja te prema toj klasifikaciji pomno analizira svaki od tipova. Obilje komparativnog materijala sadržanog u radu svojevrsan je katalog mogućnosti koje stoje na dispoziciji prilikom odlučivanja o ustroju lokalnih sustava.

Petu cjelinu čine dva rada *prof.dr. M.Ramljaka* sa zajedničkom temom odnosa središnjih i lokalnih vlasti. Istoimeni prvi rad (dva izvotka iz monografije istog autora pod nazivom *Centralna i lokalna uprava u razvoju*) terminološki razjašnjava uporabljeni pojmovni par (centralizacija-decentralizacija) te naznačuje temeljni problem apostrofiranog odnosa, ali i načine pravnog razrješavanja mogućih napetosti u dotičnom odnosu. Niti jedan aspekt centralno-lokalnih odnosa nije obrađen bez mnoštva komparativnih primjera. Drugi rad - *Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije* - iako naslovom sugerira vezanost za trenutak u kojem je nastao, potpuno je znanstveno i praktično upotrebljiv i u današnjem vremenu. Naglašeni su suvremeni pristupi centralizaciji i decentralizaciji te su evaluirani prezentni trendovi.

Konačno, posljednja cjelina sveska potpuno je posvećena problemima samouprave u gradovima. Upravo stoga svi radovi ove cjeline potječu od *prof. dr. Ž. Pavića*. *Pojam i tipologija gradova u teoriji i praksi* naslov je uvodnog rada koji propedeutički uvodi čitatelja u osnove spoznaja ovog potpodručja upravne znanosti. Sljedeći rad komparativni je prikaz načina na koji je organizirano upravljanje velikim gradovima, ali i vrlo upotrebljiva osnova istovrsnog odlučivanja. Kako u ovom radu nije obuhvaćen američki kontinent, sljedeći rad - *Američki gradski upravitelj (City manager)* - izvrsno korespondira s potrebama potpunosti prikaza postojećih modela upravljanja gradovima. To više što autor zagovara, nakon provedene usporedbe s hrvatskim propisima o lokalnoj upravi, *de lege ferenda* uvođenje institucije gradskog administratora i u domaći upravni sustav. Završni rad II. sveska također je djelo *prof.dr. Ž. Pavića*. *"Ad hoc" tijela za obavljanje komunalnih djelatnosti na metropolitanskom području* svojevrsan je nastavak prethodnog rada a u osnovi analizira najnoviji razvoj na području organizacije lokalnih službi, posebice u velikim gradovima. Ocjenjuju se prednosti i nedostaci specijalnih tijela u odnosu prema tradicionalnom ustroju te daju naznake budućeg razvoja.

Na kraju, slobodni smo zaključiti da je svojom koncepcijom, u kojoj dominiraju kriteriji kvalitete i aktualnosti, te upotrebljivošću u nastavi svih sveučilišnih razina *Hrestomatija upravne znanosti* krupan doprinos bogatoj izdavačkoj djelatnosti Pravnog fakulteta. Pored toga, ona sadrži izvanrednu rekapitulaciju dosad učinjenog na području upravne znanosti. Kako iz radova sadržanih u *Hrestomatiji* očito proizlazi znatni potencijal domaće upravne znanosti, nadamo se da II. svezak nije i posljednji, tj. da u skoroj budućnosti možemo očekivati nove sveske *Hrestomatije*. Razina obavljenog uredničkog i redaktorskog posla, ali i kvaliteta obaju dosad izdanih svezaka sugerira i opravdava stanovitu izmjenu. Namjesto skromnijeg naziva (*hrestomatija*), uvjereni smo da pojam *antologija* predstavlja jedinu ispravnu alternativu u označavanju sadržaja ovog vrijednog izdanja.