

Eugen Pusić: Država i državna uprava

Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1999.

Str. IX + 511

*Ivan Koprić**

PRIKAZ

I.

U doista bogatom opusu akademika Pusića knjiga *Država i državna uprava* zasigurno će zauzeti istaknuto mjesto. Pusićevo znanstveno djelo bilo je još prije dvanaest godina ocijenjeno kao opsežno, raznovrsno, teorijski slojevito i istraživački bogato (Ramljak i Ivanišević, 1987: 325; *1987). Od tog vremena ono je značajno prošireno po području interesa, bez ikakvog gubitka slojevitosti analize.

U tom je razdoblju objavljena *Društvena regulacija* (1989) u kojoj Pusić na intelektualno vrlo izazovan način propituje ne samo pitanja regulacije nego i šira pitanja razvoja društva i razvoja društvenih znanosti. Također, objavljeno je više radova o organizacijskoj teoriji. Među njima se svojom smirenom analizom svojedobne hit-teme – participacije – i poznavanjem organizacijske teorije ističe dionica u *Organizational Participation: Myth and Reality*, knjizi objavljenoj u suautorstvu s Frankom Hellerom, Georgeom Straussom i Bernhardom Wilpertom 1998. (Oxford University Press). To je razdoblje Pusićevog stvaranja obilježeno i čitavim nizom iznimno zanimljivih, nestandardnih, produbljenih i kritičkih prikaza knjiga najpoznatijih svjetskih autora. Prikazi su odražavali njegovo lagano razočaranje nemogućnošću da i takvi korifeji kao što je sada već pokojni (1998) Niklas Luhmann preskoče visoku letvicu paradigmatškog praga u društvenim znanostima.

* Dr. sc. Ivan Koprić, asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu

Sve to vrijeme Pusić nije zanemario ni svoju izvornu i temeljnu disciplinu, upravnu znanost. Deseto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje *Nauke o upravi* objavljeno je 1993, a ponovno otisnuto, kao jedanaesto izdanje, 1996. O značenju toga udžbenika po kojem se generacije hrvatskih pravnikâ i nekih srodnih profila obrazuju već skoro četrdeset godina gotovo da nije potrebno govoriti. Pored propedeutičkih i edukativnih Pusić je čitavo vrijeme gajio i praktične interese u vezi s modernizacijom hrvatske uprave. Oni su se očitovali u pokušajima sabiranja korisnih komparativnih iskustava (v. npr. Pusić, 1999), nastojanjima oko obrazovanja ključnog upravnog osoblja, prosudbi razvoja upravne znanosti u kontekstu razvoja društva, političkog sustava i uprave, itd. Iz takvog su interesa, između ostaloga, proizašla dva veća djela. Prvi je izbor radova svjetski poznatih autora *Upravna znanost* (1995), koji je Pusić opremio zanimljivom, produbljenom i vrlo temeljitom uvodnom studijom na stotinjak stranica pod naslovom *Modernizacija uprave - obrati i trajanja*. Drugi rad, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi* (1997), u mnogo se većoj mjeri bavi temeljnim praktičnim pitanjima državne uprave u Republici Hrvatskoj. Ona se promatra u kontekstu važnijih usporednih iskustava i u povijesnom kontekstu razvoja uprave u Hrvatskoj.

Knjiga *Država i državna uprava* na neki je način kruna svih tih, ali i drugih, ovdje nespomenutih autorovih interesa i napora. Premda je i u ranijim tekstovima prisutna ideja o vrlo čvrstoj, neraskidivoj povezanosti razvoja države i državne uprave¹, Pusić ju u ovoj knjizi ističe u prvi plan, i to naslovom, načinom obrade i eksplicitnom tvrdnjom da je potrebno uočiti "međuovisnost problematike, povezanost pojava države i državne uprave" (VIII).

Temeljna je namjera knjige integracijska. Pusić u Predgovoru vrlo jasno i odriješito eksplicira svoje otprije postojeće simpatije za integraciju znanja o upravi i državi uopće². "Kad se radi o državi i državnoj upravi, zajednički, opći, disciplinarno neudomljeni problemi teorijski su najzanimljiviji i praktički naj-

¹ Tako, na primjer, u *Nauki o upravi* razvoj političkih sustava u razvijenim zapadnoeuropskim zemljama prati kroz četiri faze tijekom kojih se smjenjuju koncentracija i dekoncentracija društvene moći i utjecaja u instituciji države. Nakon građanskih revolucija demokratska dekoncentracija smjenjuje apsolutističku koncentraciju, sljedeća je koncentracija industrijskog i urbanog tipa, nova dekoncentracija nastupa u zadnjim dekadama XX. stoljeća. U svakoj od tih faza uprava se značajno mijenja, poprimajući i nov izgled i nov karakter, te preuzima nove zadatke. Detaljnije u: Pusić, 1996: 77-89. V. i Pusić, 1995: 23-28.

² V. npr. Pusić, 1996: 28-32. Citirajući Hessea, koji vidi perspektivu u razvoju teorije upravljanja državom, Pusić ističe da su "brojni ... pokušaji da se jedinstvo ostvari razvojem opće teorije države i uprave, ali su ti pokušaji zasad previše udaljeni od konkretnog upravnog djelovanja" (Pusić, 1996: 29). Čini se da Pusić na tom mjestu pledira za razvojem opće teorije upravljanja (ibidem: 31-32).

dalekosežniji". Odnosno, "...cilj je identificirati, raspravljati i obradivati opća, zajednička pitanja državnog i upravnog sustava, pitanja koja svojom cjelinom ne pripadaju nijednoj od diferenciranih disciplina" (VIII).

Takve Pusićeve programatske teze teško mogu iznenaditi ako se ima na umu da je riječ o znanstveniku u općoj i vrlo širokoj disciplini kakva je upravna znanost, ali i o znanstveniku čiji interesi i ambicije idu i daleko preko granica te discipline. Tome bi se možda moglo pridodati još neke okolnosti. Ponajprije, karakteristična fascinacija državom u srednjoeuropskom kulturnom krugu odnosno zemljama pod germanskim utjecajem³. A onda i pomalo logična razvojna linija znanstvene karijere u društvenim znanostima - od empirijski provjerenog i iskustvom potvrđenog prema filozofsko-spekulativnom tipu znanja⁴.

II.

Integracijski pristup vidi se i u samoj kompoziciji knjige. Prvi dio bavi se državom, a drugi državnom upravom. Indikativno je, međutim, da knjiga ne završava na uobičajen način, zaključkom, nego tekstom *Prema općoj teoriji države*. Time je izražen Pusićev stav o potrebi izgradnje ne samo (i ne više) opće teorije upravljanja nego opće teorije države, koja bi integrirala i spoznaje o državnoj upravi.

Prvi dio, o državi, pored kratkog uvodnog teksta o iskustvima s državom u XX. stoljeću, sadrži sedam poglavlja. U prvom poglavlju Pusić razlaže tri temeljne sastavnice države, teritorij, stanovništvo i organiziranu državnu vlast. Svoje također kompozitno i kompleksno shvaćanje države razrađuje u drugom, trećem i šestom poglavlju, u kojima govori o državi kao organizaciji vlasti, instituciji i interakciji. Država nije samo organizacija (vlasti), nego uključuje i institucionalni aspekt kroz odnose sa svojim stanovništvom⁵ te ujedno znači svojevrсни okvir interakcije među ljudima⁶.

³ Država je za Hegela "hod Božji po zemlji".

⁴ Paradigmatična je za takvu razvojnu liniju znanstvena karijera Niklasa Luhmanna, koji je i inače imao značajnog utjecaja na Pusića. Luhmann je svoju znanstvenu karijeru započeo u upravnoj znanosti da bi završio s vrlo ambicioznom i širokom, spekulativnom teorijom o društvu kao sustavu.

⁵ Država predstavlja (i) stabilizaciju "interakcije oko prihvatljivih svrha pomoću općeprihvaćenih normi u strukturi tipa institucije" (178). Ona je "institucija u kojoj je autoritet zajednice pretvoren u institucionaliziranu svrhu" (84), a "institucijska svrha države živi kroz njezinu prihvaćenost u stanovništvu ... institucijske norme obvezuju time što su postale normativna očekivanja stanovništva" (93).

⁶ "Uslijed interakcije u njima, i institucija i organizacija ostaju načelno otvorene strukture i očuvanje je stabilnosti u njima uvijek problematično. Njihova je destabilizacija uvijek moguća, ali je moguć i njihov razvitak prema većoj stabiliziranoj složenosti ... Interakcijska oscilacija ... nije samo opasnost za pojedinu strukturu, već ujedno i uvjet njezine evolucione prilagodljivosti ... stvarnost postojanja i djelovanja državnog sustava proizlazi neposredno iz interakcije ljudi u njemu" (180-181).

Četvrto i peto poglavlje posvećeni su društvenoj regulaciji moralom odnosno diobi vlasti kao primjerima na kojima se prati dinamika organizacijskog i institucionalnog aspekta države. Poseban tip društvene regulacije, regulaciju moralom, Pusić propituje kao primjer za mogućnost regulacije ljudskog društvenog ponašanja, uključivši i ponašanje članova državnih organa, institucijskim normativnim sustavom, skoro potpuno lišenim organizacijskih elemenata. Donekle suprotno tome, dioba vlasti predstavlja organizacijsko rješenje koje daje dobre, očekivane efekte uglavnom samo ako je i institucionalno stabilizirano.

Na kraju, raspravlja se o suvremenim problemima koji su u vezi s područjem države odnosno s procesima, kao što je porast društvene gustoće i time uvjetovani proces globalizacije, koji se događaju na teritoriju države i u vezi s njime.

Drugi dio, o državnoj upravi, sadrži daljnjih pet poglavlja. Prva dva od njih tiču se dvaju primjera i dviju povezanih crta u razvoju uprave. Prateći razvitak upravnog resora financija, Pusić ilustrira razvoj klasičnih upravnih resora. S druge strane, propitujući socijalnu državu, on u prvi plan ističe mogućnosti i perspektive pretakanja čvrstog, hijerarhijski strukturiranog državnog mehanizma u više horizontalno strukturirani javni sektor.

U preostala tri poglavlja Pusić još jednom ilustrira svoj integracijski pristup, ovaj put na razini proučavanja javne uprave. Polazeći od svoje ranije razrađene teorije kooperativnih sustava (v. npr. Pusić, 1985: 33-62), u kojima on vidi tri temeljne dimenzije, ciljeve, odnose i metode rada, Pusić analizira zadatke uprave, odnose u upravi odnosno problem koordinacije upravno-političkog sustava te mijenjanje metoda rada u javnoj upravi.

U zadnjem poglavlju, koji stoji umjesto sažetka, pledira se za izgradnju opće teorije države. Premda je svjestan da na sadašnjem stupnju razvoja društvenih znanosti teorijska razmatranja mogu razmjerno malo pomoći praksi, Pusić nastoji pokazati da ona ipak poboljšavaju inicijalne i granične uvjete praktičnog rješavanja problema suvremenog svijeta. Uz to, tvrdi, jedino opća teorija nudi mogućnost dosezanja paradigmatskog praga pouzdanosti znanja u društvenim znanostima, premda takva mogućnost nalikuje "kupovanju srećke za veliku lutriju znanstvenog napretka" (487).

III.

I ovo Pusićevo djelo karakteriziraju temeljitost i serioznost. Knjiga uključuje 487 stranica teksta, a opremljena je autorovim predgovorom i popisom literature u kojem se navode 382 točke. Umjesto sažetka u knjizi je pretisnut Pusićev članak *Towards a General Theory of the State*, objavljen izvorno u *Croatian Critical Law Review* (1997). Taj tekst predstavlja kraću, sumarnu verziju Pusićeve kompleksne teorije države kao organizacije, institucije i interakcije.

Tehnički, knjiga je meko uvezana (*paperback*), s jednostavnom, dvobojnom naslovnom stranicom te decentnom i pomalo konzervativnom plavom bojom korica. Otisak je jasan. Prored, veličina i tip slova osiguravaju preglednost, ugodni su oku i ne dovode do pretjeranog zamaranja čitatelja.

Nakladnik ove zanimljive i vrijedne knjige je Pravni fakultet u Zagrebu, koji već neko vrijeme, uz dobrohotnost Uprave Fakulteta te pod uređivačkom palicom profesora Stjenka Vranjicana, razvija - i održava u kontinuitetu - zapaženu izdavačku djelatnost.

U vezi s nakladnikovim dijelom posla mogle bi se navesti neke napomene. Ponajprije, pohvalno je da se u opremi teksta ne navode akademski stupnjevi, zvanja i titule. Premda pomalo odudara od domaće tradicije, to je sasvim u skladu s trendom u svjetskoj znanstvenoj zajednici te implicira stav da je sadržaj teksta važniji od titule autora.

Drugo, nedostaju kazalo imena te kazalo pojmova. Takva kazala u svjetskoj literaturi predstavljaju uobičajeni dio opreme te bi njihovo uključivanje olakšalo snalaženje u tekstu. Nadalje, premda potpuno u skladu s dignitetom tradicionalne kontinentalnoeuropske sveučilišne i znanstvene institucije, nakladnikova marketinška akcija koja se sastojala u javnoj promociji knjige čini se nedovoljnom i nerazmjernom kvaliteti knjige. Usprkos tome što je opravdano vjerovati da će knjiga doći u ruke većini zainteresiranih, može se pretpostaviti da bi nešto aktivniji marketing pobudio interes i kod onih kojima informacija o izdavanju knjige nije učinjena dostupnom pozivom na javnu promociju odnosno neformalnim putem. I na kraju, vrijedilo bi razmisliti da se knjige objavljuju - to je također trend kod svjetskih izdavača - na papiru koji manje šteti prirodnom okolišu.

Sve te napomene, naravno, nisu prigovori, nego samo moguće sugestije za poboljšanje budućih izdavačkih pothvata.

IV.

Ocijeniti Pusićev rad nije lako. Njegova je misao višljasta i brza, potezi široki, a rječnik vrlo zahtjevan. Pusićev način postavljanja problema, način obrade i stil pisanja nisu jednostavni čak ni za onoga tko se i sam bavi proučavanjem uprave. Ali svi koji ga duže poznaju znaju da je to jedna od njegovih karakteristika te su se s tim problemom sreli već prije. S druge strane, Pusićev je način pisanja i objašnjavanja zanimljiv i može lako fascinirati čitatelja. Budući da su u knjizi objavljeni Pusićevi doprinosi projektu Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti *Opća teorija države* nastali tijekom 1990-ih, jasno je da su pojedine teme obrađivane sukcesivno, promišljeno i vrlo temeljito.

Međutim, upravo bi se u dužini perioda u kojem su nastajali dijelovi knjige te u činjenici da se radi o dionicama projekta koje imaju svoj zasebni identitet moglo naći osnove za tvrdnju da su pojedina poglavlja sama za sebe ponekad uvjerljivija od cjeline knjige.

U svakom pojedinom dijelu knjige kompozicija je logična. To se osobito odnosi na prvi dio, o državi. Premda polazi od klasičnog nabranjanja elemenata države (vlast, stanovništvo, teritorij), Pusićeva analiza nije mehanička, nego sadržajna, iz čega proizlazi njezina uvjerljivost i znanstvena produktivnost. U nju su se dobro uklopila i poglavlja koja imaju više ilustrativnu funkciju, o društvenoj regulaciji moralom i o diobi vlasti. Sve u svemu, ona je impresivnija od mnogih drugih pokušaja utemeljenja teorije države.

U drugom dijelu Pusić s osloncem na svoju prije razvijenu teoriju kooperativnih sustava analizira upravu, odnosno zadaće, odnose i metode rada u upravi. Ponovno se javljaju dva poglavlja s ilustrativnom funkcijom, o razvitku resora financija te o razvitku socijalne države. Primjeri doista ilustriraju opći trend razvoja od klasične uprave preko javnih službi do spajanja državnih javnih službi s organiziranom društvenom akcijom u širokim okvirima javnog sektora. No, možda bi umjesto financija bilo zanimljivije analizirati razvoj resora unutarnjih poslova, jer je gotovo svaki resor javnih službi, pa i socijalna skrb, započeo kao neki oblik policije. Pitanje je također, usprkos nesumnjivoj zanimljivosti teksta, trebaju li za ilustraciju te opće crte u razvoju uprave, dosad već uvjer-

ljivo elaborirane na raznim mjestima, dva opsežna primjera. Preostala poglavlja drugoga dijela povezana su idejom da tijekom razvoja dolazi do snažne diferencijacije zadaće uprave, struktura namijenjenih njihovom obavljanju te informacija i znanja, što onda do krajnjih granica zaoštava problem koordinacije u upravnom sustavu i otvara pitanje promjena u metodama rada uprave.

Nakon svega ipak ostaje dojam da su i pojedina poglavlja, a još više dva dijela knjige, u većoj mjeri povezana na idejnoj razini, a manje na razini jedinstvenog, čvrsto strukturiranog istraživačkog plana, kategorijalnog aparata i minuciozne, empirijski zasnovane analize linija povezanosti države i državne uprave. Kao da se autor više oslanja na samu činjenicu povijesne i logične povezanosti tih pojava te na snagu svojih ideja nego na konkretne empirijske dokaze precizno lociranih, jasnih linija povezanosti. Parafrazirajući Pusića, moglo bi se pitati nije li diferencijacija (odnosno bogatstvo) njegovih ideja ostavila otvorenim pitanje integracije. Odnosno, drugačije rečeno, može li se smatrati dovoljnom labavija integracija na razini svijesti autora ili bi ona trebala poprimiti čvršće forme i u samoj provedbi analize?

Za razliku od prijašnjih stavova o potrebi izgradnje opće teorije *upravljanja*, ovdje Pusić zastupa ideju o potrebi izgradnje opće teorije *države*, i to prilično beskompromisno. Čini se da se tijekom svoje znanstvene karijere Pusić kreće u svojevrstnoj spiralnoj putanji. Svojim respektabilnim znanstvenim djelom zahvaća sve šira područja, te tako, u sve širim krugovima integracije znanja, ide prema općoj teoriji države. No, u tom spiralnom kretanju prema općoj teoriji, kako je i sam istaknuo (1996: 29; v. i fn. 2), lako se gubi kontakt s konkretnom stvarnošću.

Iako svjestan opasnosti, Pusić opredjeljenje za takav put opravdava mogućim dosezanjem paradigmatškog praga nove pouzdanosti znanja u društvenim znanostima. Premda mu je jasno da se radi o svojevrstnoj igri na sreću, nije na odmet upozoriti da su dobici u takvim igrama vrlo, vrlo rijetki.

Literatura

- Pusić, Eugen (1985) *Upravni sistemi 1*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu
- Pusić, Eugen (1995) *Upravna znanost; izbor radova*. Zagreb: Naprijed
- Pusić, Eugen (1996) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga

Ramljak, Milan, Stjepan Ivanišević (1987) Profesor Eugen Pusić - osvrt na život i znanstveno djelo. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 37(3-4): 325-360.

*1987 Bibliografija radova profesora Eugena Pusića (priredio Željko Pavić). *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 37(3-4): 395-427.