

Eugen Pusić: Upravljanje u suvremenoj državi

*Društveno veleučilište u Zagrebu,
2002., (X+277 str.)*

*Vedran Đulabić**

Prikaz

I

Pri kraju 2002. godine iz tiska je izašla nova knjiga koja se bavi problematikom javne uprave u širem smislu riječi. Iako je riječ o novoj knjizi, njezin je autor vrlo dobro poznat stručnoj, a i široj društvenoj javnosti. Riječ je o akademiku Eugenu Pusiću kojemu je ovo druga objavljena knjiga u spomenutoj, 2002. godini.¹

Upravljanje u suvremenoj državi nastavak je autorova bavljenja širokim i kompleksnim pitanjima države i njezine uloge u suvremenom svijetu.

* Vedran Đulabić, dipl. pravnik, znanstveni novak na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

¹ Profesor Pusić priredio je XII. izdanje udžbenika *Nauka o upravi*, prvi put tiskano davne 1961. godine, pa se opravdano može konstatirati da je ta knjiga uistinu "...počela živjeti vlastitim životom, postala je sinonim za jednu znanstvenu disciplinu ili...nekom vrstom katekizma upravne znanosti..." kako je to istaknuto u predgovoru, originalno napisanom za izdanje iz 1993. godine. V. Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi*. XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Školska knjiga (predgovor napisali S. Ivanišević, Ž. Pavić, M. Ramljak).

Posljedično, u žarište njegovog interesa nužno dolazi i uprava, koja je sve više javna, dok atribut državna u takvom kontekstu postaje preuzak za obilježavanje kompleksnih sustava obavljanja javnih poslova. O sličnim temama autor je već objavio jednu knjigu. Riječ je o knjizi *Država i državna uprava*² u kojoj je iznio shvaćanja o državi kao organizaciji, odnosno organiziranom sustavu vlasti, instituciji ukorijenjenoj u svijesti njezinih članova te interakciji za koju državno uređenje predstavlja okvir i pomaže njezinoj stabilizaciji. Drugi je njezin dio posvećen upravi čija uloga i položaj poprimaju drugačiju sliku od one prvobitne, koja je dosad izbijala na površinu primarno kao državna uprava.³

II

U kompoziciji knjige nalazimo ukupno jedanaest poglavlja. Autor se posebno bavi problematikom vezanom uz ulogu države u četiri poglavlja (VII, VIII, IX, XI). Pet je poglavlja posvećeno reformi državne uprave i sustava lokalne samouprave (II, III, IV, V, VI), dok preostala dva prikazuju razvoj teorije organizacije i stanje u društvenim znanostima početkom 21. stoljeća (I, X). Umjesto klasičnog sažetka nalazimo tekst na njemačkom jeziku pod naslovom *Ist der Staat noch zu Rechtfertigen?*

U prvom poglavlju autor nas uvodi u materiju polazeći od teorije organizacije i razmatranja organizacije u radovima klasika društvenih znanosti poput A. Smitha, M. Webera, E. Durkheima, K. Marxa.

² Pusić, Eugen (1999) *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu. Za prikaz vidjeti: Koprić, Ivan (1999) Eugen Pusić: *Država i državna uprava* - prikaz knjige. *Hrvatska javna uprava* 1 (3): 527-534.

³ "Tradicionalna državna uprava samo je jedan dio, a prema današnjem stanju u najrazvijenijim zemljama, niti ne više brojčano najveći dio javnog sektora. U prvom redu riječ će biti o zadaćama upravljanja na javnome sektoru" (Pusić, 1999: 330.) I u *Upravljanju u savremenoj državi* Pusić se drži iste misli navodeći "...javna se uprava sve više isprepleće u svjetsku mrežu, a nacionalna se država sve više pretvara u jedno od čvorišta globalne umreženosti." (str. IX.)

Kroz njihove se radove provlači nit procesnog shvaćanja organizacije koja je za njih primarno bila "...oblik diobe rada, s tim da elemente dobivene diobom valja, u slučaju konkretne djelatnosti više ljudi, povezati jedne s drugim i usmjeriti na zajednički cilj." (str. 6.). Bez obzira na njihova promišljanja, o posebnoj disciplini koja se bavi pitanjima organizacije možemo govoriti tek od početka 20. stoljeća. To dolazi do izražaja kroz djela F. W. Taylora i H. Fayola te kritike koje su tim djelima uputili E. D. Mayo, H. A. Simon itd. Ali nakon gotovo jednog stoljeća bavljenja organizacijom i nastojanja otkrivanja objektivnih faktora koji jednako djeluju na sve organizacije u svim okolnostima, nije se daleko doprlo. Mrak je ostao isti kakav je bio u početku.⁴

Usprkos tome, neosporno je da je znanje o fenomenu organizacije cijelo to vrijeme raslo i akumuliralo se (str. 37.), ali promatranje organizacija, po autorovu mišljenju, ne treba izolirati iz konteksta proučavanja širih društvenih procesa koja mogu pridonijeti boljem shvaćanju različitih pojavnosti organizacijskog fenomena (str. 40.).

Logički nastavak ovog poglavlja nalazimo pred kraj knjige u dijelu koji se bavi stanjem u društvenim znanostima na prijelazu milenija (poglavlje X). Polazeći od izvještaja o stanju sociološke teorije, autor razmatra perspektive budućeg razvoja društvenih znanosti. Na kraju 20. st. područje se društvenih znanosti još uvijek nalazi u preparadigmatskom stanju koje je obilježeno nepostojanjem općeprihvaćenog okvira za tumačenje kompleksnih i kompliciranih društvenih procesa. Prilikom njihove analize još se uvijek polazi od pretpostavki klasika društvenih znanosti (Webera, Durkheima, Marxa) postavljenih pred više od jednog stoljeća.⁵ Metodološki

⁴Golema količina provedenih empirijskih istraživanja organizacije dovela je, uglavnom, do razočaranja skromnošću svojih rezultata. Zaoštreno formulirano, rezultati su banalni i nekonkluzivni. Svaka promjena u rubnim uvjetima pod kojima organizacija postoji i djeluje poništava značenje ranijih istraživanja. Najinteresantnija pitanja teško se uopće mogu tako postaviti da bi se mogla empirijski istraživati." (str. 31.)

⁵U cjelini moglo bi se reći da su dosadašnje zamašne investicije u proučavanje organizacije dale do sada razmjerno mršave dividende. Ima obećanja, ali nema uvjerljivih realizacija." (str. 35.)

⁵Tako zaključuje "Stoga ni sadašnje stanje društvene teorije ne možemo prikazati u obliku teorijskog sustava koji bi u struci bio općenito prihvaćen kao obvezatni okvir istraživačkog rada i polazište daljnjih razmišljanja." (str. 207.)

pristup proučavanju društvenih procesa u svojoj srži ostaje nepromijenjen, s iznimkom dvaju doprinosa na ovom području, a to su teorija igara i kompjutorska simulacija. Primjena bi tih metoda na području društvenih znanosti mogla uvelike dovesti do približavanja prirodnih i društvenih znanosti. Na kraju ovog poglavlja čitatelj dolazi do pitanja koje se nameće samo po sebi: Može li se zapravo u društvenim znanostima doći do onoga što možemo karakterizirati kao paradigme ili "...univerzalno prihvaćena znanstvena dostignuća koja nekoj zajednici praktičara neko vrijeme pružaju modele problema i rješenja."⁶ Iako uz nadu u pozitivan odgovor, autor to pitanje ostavlja otvorenim.⁷

U poglavljima koja se bave problematikom vezanom uz nastanak i razvoj suvremene države autor promišlja o ulozi i položaju države od njezina nastajanja pa sve do njezina položaja u današnjim okolnostima. Monopol je fizičke sile temeljna razdjelnica države od drugih političkih udruženja.⁸ Iz te njezine temeljne odrednice proizlazi osnovni problem njezina razvoja. S jedne je strane moderna država dovela do uspostave vladavine prava i vezanosti svih subjekata za pravnu normu, neovisnu o samovolji pojedinca. Organizirana državna vlast može je obaviti mnoštvo javnih službi koje su se pojavile s procesom industrijalizacije i urbanizacije. Državna intervencija može utjecati i na regulaciju gospodarskih tokova - što se u razdobljima

"Društvene znanosti još nisu prekoračile Kuhnov paradigmatki prag. Stoga je opravdano u njima nastaviti s empirijskim istraživanjima, ali podjednako i s teorijskim razmišljanjem... Ako danas nema obvezatnog paradigmatkog okvira, svaki nas od tih pristupa, kako empirijski tako spekulativni, može približiti paradigmatkom pragu podjednakom vjerojatnošću." (str. 210.)

⁶ Kuhn, Thomas S. (2002) *Struktura znanstvenih revolucija*. Drugo izdanje, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk (izvornik: (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press) str. 10.

⁷ "...ako prijelaz u novo tisućljeće ne znači i odgovarajući prijelom u društvenim znanostima, ne znači ni stagnaciju. Više ljudi nego ikad prije razmišlja o društvenoj teoriji. Spoznaje do kojih su došli i metode koje su razvili interesantne su i produbljuju prethodne uvide. Hoće li taj rad dovesti i kada će dovesti do zaista jedinstvenih temeljnih pojmova i općeprihvaćenih pretpostavki - to pitanje ostaje otvoreno." (str. 241.)

⁸ "Monopol sile karakterističan je za svaku državu od njezinih povijesnih početaka i razlikuje je od svih oblika predrđavnog političkog udruživanja, klanskih, gentilnih, plemenskih ili naseljem određenih političkih udruza." (str. 148.)

ekonomskih kriza pokazalo kao vrlo značajna metoda. Minimum socijalne sigurnosti građana postiže se kroz djelovanje raznoraznih državnih mehanizama. Ali s druge strane država sa svojim monopolom sile može prouzročiti zlodjela nesagledivih razmjera prema svojim građanima, što pokazuju neki povijesni primjeri 20. stoljeća. Može prouzročiti sukobe svjetskih razmjera pa čak "...dovesti u pitanje i samo postojanje ljudske vrste." (str. 161.) Ljudska se prava, između ostalih, afirmiraju kako jedan od mehanizama zaštite pojedinca od takve državne moći. Njihov razvoj ide postupno od temeljnih prava čovjeka i građanina, preko ekonomskih, socijalnih, kulturnih, ekoloških i ostalih prava druge i treće generacije, prema utvrđivanju "...za sada još ne precizno odredivih prava četvrte generacije, kao što je pravo na mir, na razvitak, na zajedničko naslijeđe, na humanitarnu pomoć." (str. 169.)

Modernizacija velikih europskih sustava javne uprave, položaj i uloga lokalne samouprave i njezin razvitak u Njemačkoj te stanje hrvatske javne uprave i perspektive njezina razvoja čine treću tematsku cjelinu knjige. Velike zapadnoeuropske zemlje u zadnjoj su četvrtini 20. st. reformirale svoje upravne sustave. Ukratko se prikazuju takve reforme u tri zemlje: Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Francuskoj. Dok je temeljna vodilja reformskih zahvata u Velikoj Britaniji bila privatizacija i uvođenje menadžmenta u javnu upravu, dvije su druge prikazane zemlje bile opreznije u prihvaćanju tih reformskih instrumenata. Njemačka je, polazeći od svojih specifičnih okolnosti federalnog uređenja s jakim lokalnom samoupravom, uprave organizirane na birokratsko-monokratskom načelu, jake tradicije pravne države te uključenja Demokratske Republike Njemačke i troškova vezanih uz taj proces, krenula u modernizaciju primarno na lokalnoj razini. I privatizacija je, za razliku od Velike Britanije, našla manji zamah u njemačkoj reformi javne uprave. Modernizacija francuske uprave obilježena je pak njezinom specifičnom upravnom tradicijom. Centraliziranost sustava, postojanje "upravne elite" osoblja te izražen nacionalni naboj dovode do toga da reformske mjere sporo napreduju.⁹

⁹ "U slučaju Francuske modernizacija je... stvar budućnosti, izražena za sada više u analizama i namjerama nego u konkretnim potezima." (str. 64.)

Budući da proces globalizacije dovodi do širih društvenih promjena koje se reflektiraju i na ulogu države u takvom ozračju, razmatra se položaj lokalnih jedinica u zasebnom poglavlju pod nazivom *Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije*. Lokalne bi jedinice u takvom kontekstu trebale biti "...čvorišta u globalnim mrežama, koja bi trebala, naprosto, optimalno funkcionirati u sklopu širih cjelina..." (str. 76.). Posljedično tome, i opseg bi se njihovih poslova trebao širiti i razvijati.

Nakon prikaza lokalne samouprave u Njemačkoj, autor pokušava trasirati budući razvitak hrvatske uprave, s obzirom na sve promjene koje se odvijaju na svjetskoj sceni. Težnja Hrvatske priključenju Europskoj uniji nužno će izazvati niz promjena u upravnom sustavu. Potrebno je, prema njegovu mišljenju, odrediti prioritete djelovanja kako ne bi došlo do nepotrebnog rasipanje energije.¹⁰

Sadržajno, ovamo spada i poglavlje u kojemu se iznose gledanja na upravu koja se razvija od klasične uprave uklopljene u državni sustav, prema sustavima javne uprave koji nisu nužno vezani za državu. Takvi sustavi djeluju relativno samostalno vodeći se primarno interesima građana, korisnika njihovih usluga. Diferencijacija društva, tj. okoline upravnog sustava, uzrokuje potrebu veće diferencijacije i same uprave. Zbog svega toga uprava izlazi iz svojeg dosadašnjeg kalupa državne uprave te se oblikuje prema zahtjevima i potrebama sve složenije okoline.

U knjizi nalazimo poglavlje posvećeno pitanjima vezanim uz socijalnu državu. U njemu je opisan njezin nastanak iz ideje pravednosti te razvoj tijekom 20. stoljeća. Kraj tog stoljeća obilježen je svojevrsnom krizom socijalne države, uzrokovanom nizom društveno-ekonomskih faktora. Ta je kriza prouzročila da se na socijalnu sigurnost počne drugačije gledati: ne više samo kao na državnu djelatnost, već i kao na

¹⁰"Da bi se ustanovljeni nedostaci ispravili, potreban je velik broj mjera, od jednokratnih zahvata do složenijih i dugotrajnijih akcija. ...Ipak, u izradi plana takve akcije nužno je utvrditi prioritete, tj. logički redoslijed djelovanja u tom smislu da su ranije mjere uvjet za uspješno poduzimanje kasnijih..." (str. 104.)

instituciju čija stabilizacija u svijesti pojedinaca omogućava njezin opstanak neovisno o položaju i ulozi države.¹¹

III

Osvrćući se na knjigu *Upravljanje u suvremenoj državi* moguće je izraziti neke impresije. Prije svega, ona je zbirka radova od kojih svaki predstavlja samostalnu cjelinu, nastalih u sklopu niza znanstvenih projekata. Zbog toga čitatelj može započeti čitanje bilo kojeg poglavlja i pri tome neće ostati niti zbunjen niti zakinut. S druge strane, to ponekad dovodi do ponavljanja nekih dijelova što može predstavljati zamor dok se dođe do središta poglavlja. Primjer za to nalazimo u opisivanju nastanka moderne države na nekoliko mjesta.

Nadalje, svako je poglavlje popraćeno kratkim sažetkom što čitatelju olakšava snalaženje u knjizi. Također, preglednost i lakše snalaženje omogućava i kazalo pojmova u prilogu knjige. Tome pridonosi mnoštvo bilješki i nekoliko tablica koje obogaćuju tekst. U popisu literature nalazimo većinom strane autore, ali treba spomenuti i to da je u tekstu moguće naići na niz imena kojih nema u popisu literature, što upućuje na još veći opseg korištene literature, ali na žalost onemogućava čitatelju daljnje upoznavanje s nekim pitanjima.¹² Najveći je broj poglavlja ove knjige posvećen pitanjima koja možemo podvesti pod pojam upravljanja u širem smislu riječi, ali unutar nje nalazimo i poglavlja koja taj pojam probijaju, primjerice ono o stanju društvenih znanosti na kraju 20. stoljeća. Stil je relativno jasan i razumljiv, što otvara mogućnost približavanja knjige širem krugu čitatelja zainteresiranih za obradna područja.

¹¹ "Otvora se perspektiva prema eventualnoj stabilizaciji socijalne sigurnosti kao institucije, neovisne o državi, kojoj bi temeljna dvostruka institucionalna svrha bila, s jedne strane, sigurnost kao motiv, interes, potreba članova suvremenog društva, a s druge pravednost... ..kao autonomna temeljna vrijednost današnjeg čovjeka..." (str. 198.)

¹² Tako npr. nalazimo: Fauroux, 2000. na str. 59.; Kittrie, 1995. na str. 168. (u bilješci 91); Puljiz, 1996. na str. 173.; Pusić, 1996. na str. 197.; Gould, 2002. na str. 235.

Na kraju, nužno je iznijeti nekoliko napomena vezanih uz izdavanje ove vrijedne knjige. Ona je prvijenac novoosnovane biblioteke *Suvremena javna uprava* pokrenute na Društvenom veleučilištu u Zagrebu, a njezino je javno predstavljanje organizirano na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Uredništvo je predvidjelo da bi u narednom razdoblju svjetlost dana trebalo ugledati još niz naslova posvećenih problemima javne uprave, pretežito domaćih autora. Sudeći prema kvaliteti ove prvoobjavljenije knjige, ne treba sumnjati u kvalitetu i sadržajnu zanimljivost sljedećih izdanja. Stručna ih javnost s radošću iščekuje!