

Robert Blažević: Upravna znanost

Dobrić Jambrović, Dana

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2012, 33, 1053 - 1057**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:170978>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-04**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



ROBERT BLAŽEVIĆ, UPRAVNA ZNANOST

Društveno veleučilište u Zagrebu

Zagreb, 2010.

Dr. sc. Robert Blažević, redoviti profesor na Pravnom fakultetu u Rijeci, objavio je III. izdanje knjige pod nazivom „Upravna znanost“. Riječ je o udžbeniku koji služi kao obvezna literatura za polaganje istoimenog predmeta na Pravnom fakultetu, ali i niza predmeta na Upravnom studiju te Specijalističkom diplomskom stručnom studiju. Potrebno je također istaknuti da je ovo jedini udžbenik koji u cijelosti obrađuje sadržaj nastavnog predmeta Upravna znanost kako je utvrđeno nastavnim planovima i programima Pravnog fakulteta u Rijeci i Zagrebu. Studentima je bitno olakšano pripremanje ispita. Tomu je tako budući da je do izdavanja ovog udžbenika literaturu za polaganje ispita činio poduži popis knjiga i zakonskih akata. U odnosu na drugo, novo izdanje udžbenika prošireno je i izmijenjeno, kako u teorijskom dijelu tako i glede novih zakonskih rješenja. Promjene su izvršene u prvom, drugom, trećem, petom, trinaestom, petnaestom, sedamnaestom, devetnaestom, dvadeset prvom, dvadeset četvrtom i dvadeset petom poglavlju. Ispravljeni su uočeni nedostaci te izvršene brojne dopune i poboljšanja koje prate djelo u cjelini.

Udžbenik je sastavljen iz dva dijela. Prvi dio čine sljedeće cjeline: 1. Uvodna pitanja, 2. Razvoj uprave, 3. Uprava u političkom sistemu, 4. Mikroproblematika uprave, 5. Organizacija i organizacijska struktura, 6. Ljudi u upravi, 7. Materijalna sredstva uprave, 8. Planiranje u upravi, 9. Vođenje u upravi, 10. Komunikacije u upravi, 11. Postupci u upravi, 12. Kontrola u upravi, 13. Teorijski modeli uprave. Drugi dio obuhvaća: 14. Sisteme i upravne sisteme, 15. Odnos vlasti i uprave u teritorijalnom sistemu, 16. Prijelazni lanac u teritorijalnom sistemu Republike Hrvatske, 17. Razvitak uprave u Hrvatskoj, 18. Poslove i strukture u teritorijalnom sistemu, 19. Državnu upravu Republike Hrvatske, 20. Probleme lokalnog upravljanja, 21. Lokalnu i regionalnu upravu u Republici Hrvatskoj, 22. Koordinaciju u teritorijalnom upravnom sistemu, 23. Građane i upravu, 24. Funkcionalne upravne sisteme te 25. Asocijacije i asocijativne sisteme.

U uvodnom dijelu, autor obrađuje različita shvaćanja države i uprave: socijalista – utopista, anarhista, Marxa, Lenjina, liberalnih teoretičara, Hegela i Schmitta koji je novina u odnosu na

drugo izdanje. Veliki broj mislilaca državu poima negativno smatrajući da država tlači pojedinca te dok je države, ne može biti istinske ljudske slobode. Unatoč takvim gledištima državni upravni aparat kontinuirano raste u svim zemljama. Brojni su uzroci tomu (izloženi u poglavlju *Razvoj uprave*), a temeljni je, dakako, nužnost za sve većom regulacijom u svim područjima društva. Također se propituju predmet, građa i metoda upravne znanosti, pojmovi upravne organizacije i djelatnosti upravljanja te se kronološki prikazuje razvoj proučavanja uprave i u svijetu i u Hrvatskoj. U udžbeniku su nakon toga obrađene tendencije razvoja uprave od trenutka njezinog pojavljivanja u suvremenom smislu (razdoblje prosvjećenog apsolutizma u 17. i 18. stoljeću): tendencija porasta upravnih organizacija, tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija, profesionalizaciji uprave, ograničavanju uporabe prisile u upravi te informatizaciji uprave. Ovo je poglavlje, i u tekstu, i u bilješkama, popraćeno brojnim primjerima i statističkim podacima. U trećem poglavlju, *Uprava u političkom sistemu*, prikazan je razvoj države kroz početnu fazu koncentracije u apsolutističkim monarhijama 17. i 18. stoljeća, dekoncentraciju kao posljedicu demokratskih revolucija i građanskih reformi u 19. stoljeću, ponovnu koncentraciju u industrijskim državama tijekom 20. stoljeća i dekoncentraciju krajem 20. stoljeća. Razvoj teče na način da se pojedine tekovine iz prethodne etape preuzimaju i ugrađuju u sljedeću. Posljedica toga, u pravilu, su sve složeniji, ali i stabilniji političko-upravni sistemi. U tom poglavlju, autor također tematizira problem birokratske vlasti kao oblik deformacije normalnih odnosa između

političkih tijela i uprave. Obrađena su, s tim u vezi, i sredstva političke kontrole uprave kao način sprječavanja birokratizacije vlasti. Time autor završava s tzv. makroproblematikom uprave.

Poglavlje *Mikroproblematika uprave* svojevrsan je uvod narednim poglavljima koja čine prvi dio knjige. Autor tematizira pojedine aspekte funkcioniranja uprave: organizacijskom strukturom, ljudima zaposlenima u upravi, materijalnim sredstvima za rad, komunikacijama, planiranjem, vođenjem i kontrolom. Naglasak je stavljen na pravilnosti ponašanja ljudi u upravnim organizacijama ili spram njih te se pojašnjavaju pojmovi društvene i organizacijske uloge. U poglavlju *Organizacija i organizacijska struktura* tematiziraju se sistemi ljudske suradnje. Ljudska suradnja, odnosno zajednički rad ljudi predstavlja povijesnu konstantu. Autor je sustavno prikazao povijesne oblike ljudske suradnje budući da su oni bitni za razumijevanje upravne organizacije kao danas dominantnog sistema ljudske suradnje/kooperacije. Autor također ističe diferencijaciju i integraciju kao temeljnu suprotnost koja obilježava organizacijsku strukturu te pet, iz nje izvedenih, podvrsta suprotnosti: funkcije i hijerarhije, centralizacije i decentralizacije, pojedinačnog i kolektivnog djelovanja, vanjskih i unutarnjih organizacijskih jedinica te formalne i neformalne organizacijske strukture. Poglavlje završava praktičnim problemima organiziranja, npr. osnove organizacijske podjele, raspon kontakta i vertikalne veze, reorganizacija.

Glede *Ljudi u upravi*, obrađene su kategorije zaposlenih u upravi, povijesni razvoj upravne službe, sistem klasificiranja/razvrstavanja službenika, platni sistem i sistem napredovanja u kontekstu

službeničkog sistema, poslovi personalne politike i organizacija personalne službe te problem službeničke etike. Osobita se pozornost posvećuje politizaciji službeničkog sistema te korupciji u upravi i politici. Ovi se problemi posebice javljaju u tranzicijskim zemljama. U okviru poglavlja *Materijalna sredstva uprave* tematiziraju se režimi raspolaganja materijalnim sredstvima uprave: pojedinačno, državno te tendencija javnih službi prema autonomnom raspolaganju sredstvima. Opširno je analizirana uloga, tj. udio spomenutih sredstava u privredi neke zemlje s konkretnim primjerima, mehanizam budžeta te, tzv. PPB (*Planning, Programming, Budgeting*) i ZBB (*Zero-Base Budgeting*) sistemi. Riječ je o financijskim instrumentima kojima se omogućuje nadzor nad trošenjem sredstava namijenjenima upravnim resorima te nadzor svrsishodnosti i ekonomičnosti njihove raspodjele. Poglavlja o planiranju, vođenju, komunikacijama, postupcima i kontroli u upravi razrađena su u odnosu na drugo izdanje knjige što doprinosi većoj preglednosti preostalih dijelova koji zaokružuju područje mikroproblematike uprave. U tekstu su prvo dane definicije temeljnih pojmova, poslovi koji spadaju u te djelatnosti te različiti načini njihovog obavljanja, a nakon toga slijedi razrada svake od tih djelatnosti (problemi, komparacije, primjeri). U posljednjem poglavlju obrađeni su *teorijski modeli uprave* kojima se nastoje riješiti problemi organizacije i upravljanja. Obradeno je osam istraživačkih pravaca, od kojih je prvih sedam (mehanicistički pravac, teorija organizacijskog konflikta i moći, decizionistički pravac, interesno – politički pravac, teorija otvorenog sistema, kibernetički pravac i teorija samoreferentnih i autopoietičnih sistema)

prošireno u odnosu na prethodno izdanje te je dodatno tematizirana institucionalna teorija.

Drugi dio udžbenika započinje pojmom sistema. U tom kontekstu ključno je ime američkog teoretičara Ludwiga von Bertalanffy koji je utemeljitelj opće/generalne teorije sistema. Propitane su temeljne koncepcije sistema, vrste, struktura i karakteristike sistema te odnos sistema spram okoline. Autor upućuje na niz slabosti pojma sistema i sistemskog pristupa u znanosti, primjerice visoki stupanj apstrakcije pojma sistema, vrijednosne implikacije u korist postojećeg kapitalističkog društveno-ekonomskog poretka. Sistemski pristup aplicira se i na upravu te je stoga riječ o upravnim sistemima. Upravni sistemi dijele se na teritorijalne, funkcionalne i asocijativne.

Teritorijalni upravni sistem je najznačajniji pa je njemu posvećen najveći dio knjige. Obradene su tri skupine problema vezanih uz tu vrstu sistema: odnos vlasti i uprave, odnos s okolinom/građanima i problem koordinacije. *Odnos vlasti i uprave* postaje relevantan nakon građanskih revolucija kada dolazi do odvajanja političkih i upravnih organizacija. Između njih nastaje niz institucija koje ih povezuju, a što se naziva prijelaznim lancem. Prijelazni lanac na središnjoj razini ima pet karika: političke organizacije, predstavničko tijelo, šef države, vlada i centralni upravni resori. Ovisno o tomu na kojoj je karici izvršena koncentracija političkog utjecaja, razlikuju se pet političkih režima: *režim partije i države* (staljinistička i nacistička varijanta), *skupštinski režim*, *predsjednički*, *parlamentarni* i *režim političke uprave* (karizmatička politička uprava, uprava u doba kriza, uprava u politički manje razvijenim zemljama

i kolonijalna uprava). Svaki je od tih režima, autor razradio pomoću povijesnih i suvremenih primjera, prikazao njihovo ustrojstvo i politički kontekst u kojemu se javljaju te probleme svakoga od njih. Posebno je poglavlje posvećeno *prijelaznom lancu u teritorijalnom sistemu RH* u razdoblju od 1990. do 2000. godine i od 2000. godine nadalje. Kako je tekao razvoj uprave na području Hrvatske, opisano je u sljedećem poglavlju koje je prošireno u odnosu na drugo izdanje. Autor je to elaborirao kroz pet osnovnih razdoblja: 1. apsolutistička modernizacija feudalne uprave, 2. državna uprava građanske Hrvatske, 3. hrvatska uprava u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji, 4. hrvatska uprava u vrijeme II. svjetskog rata i 5. hrvatska uprava u FNRJ i SFRJ. Za razumijevanje trenutačnog stanja države i državne uprave potrebno je osobito pozornost obratiti na posljednja tri razdoblja. Naime, politička događanja tijekom 20. stoljeća ostavila su trag, i u institucijama, i u mentalitetu stanovništva. Sljedeće poglavlje, *Poslovi i strukture u teritorijalnom sistemu*, govori o tri načina sistematiziranja upravnih poslova. Prvo su obrađene vrste klasifikacije/diobe poslova: prema sadržaju, instrumentima, oblicima, metodama i korisnicima. Zatim slijedi njihovo grupiranje u različite skupine radi dodjeljivanja pojedinim upravnim organizacijama: prema cilju djelatnosti, vrsti rada, teritoriju i korisnicima. Konkretno, vertikalno (između viših i nižih teritorijalnih jedinica) i horizontalno (djelokrug i nadležnost) razgraničenje poslova u pojedinim grupama.

Poglavlje *Državna uprava Republike Hrvatske*, započinje sažetim prikazom republičke uprave Socijalističke Republike Hrvatske budući da se ustrojstvo državne uprave RH oslanja na republičku upravu

SRH. Naime, 1990. i 1991. godine preuzet je najveći dio osoblja, postupaka i metoda rada republičke uprave SRH. Nakon toga obrađeni su poslovi tijela državne uprave, njihovo ustrojstvo te horizontalna i vertikalna povezanost i razvedenost. Zaključno su navedeni i problemi s kojima je trenutačno državna uprava suočena na svim razinama, (npr. divlji *spoils system*, nedostatna koordinacija, korupcija, netransparentnost, nefunkcionalnost). Dio teritorijalnog upravnog sistema čini i lokalna uprava. O tomu autor piše u dva naredna poglavlja: *Problemi lokalnog upravljanja te Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. U okviru prvog od navedenih poglavlja, koje je također prošireno u odnosu na drugo izdanje, autor se bavi prijelaznim lancem i postojećim sistemima na lokalnoj razini: sistem neposrednog odlučivanja svih građana, skupštinski sistem, sistem izvršnih odbora i sistem pojedinačnog funkcionara (politička i upravna varijanta). Poput režima na središnjoj razini i sisteme razrađuje na primjerima organizacije vlasti u lokalnim jedinicama niza država. S tim u vezi, i u teoriji, i u praksi, javlja se dvojba treba li formirati veće ili manje lokalne jedinice. Autor navodi prednosti i nedostatke jednih i drugih te kriterije za njihovo formiranje. U poglavlju o stanju u Republici Hrvatskoj sustavno su prikazane upravno-teritorijalne promjene 1992., 2001. i 2005. godine, tijela lokalnih i regionalnih/područnih jedinica (sukladno izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2007. godine) kao i prijedlozi za daljnju decentralizaciju i racionalizaciju sistema.

Sljedeći problem vezan uz teritorijalni upravni sistem čini *koordinacija*. Radi se o usmjeravanju više upravnih djelatnosti prema ostvarenju njihovih zajedničkih

ciljeva. Autor je obradio vrste koordinacije (politička i upravna, horizontalna i vertikalna, vanjska i unutarnja, opća i djelomična) i instrumente kojima se ona provodi (propisi, organizacijski i financijski instrumenti, personalne i direktivne ovlasti te odgovornost u upravi).

Dio udžbenika o teritorijalnim upravnim sistemima završava poglavljem *Građani i uprava*. Sa stajališta građana, koji su od svojega rođenja pa sve do smrti vezani za upravu, ovo je poglavlje iznimno bitno jer su u njemu, između ostaloga, prikazana njihova prava u odnosu na upravu. Autor ih je podijelio u pet grupa te naveo instrumente za njihovo uspješno ostvarivanje.

Funkcionalne upravne sisteme, za razliku od teritorijalnih, odlikuje upravljanje neovisno o političkoj vlasti te im je nebitna teritorijalna dimenzija. U poglavlju o navedenim sistemima autor obrađuje: pojavne oblike (industrijsko poduzeće i ustanovu), probleme između teritorijalnih i funkcionalnih sistema (novi javni menadžment, javna poduzeća, javno-privatno partnerstvo) te problematiku funkcionalnih institucija u RH. Ovo je poglavlje također prošireno u odnosu na drugo izdanje knjige.

Posljednje poglavlje, autor posvećuje *asocijativnim sistemima*. U povijesnom razvoju sistema upravljanja asocijacije predstavljaju ostatak, tzv. paternalističkog upravljanja javnim poslovima koji se javlja na niskom stupnju društvenog ra-

zvoja. U asocijaciju se ljudi udružuju radi ostvarenja zajedničkih ciljeva, tj. zaštite njihovih interesa. Obradeni su društveni pokreti, političke stranke i udruženja/udruge građana (s posebnim osvrtom na političke stranke i udruge građana u RH).

Knjiga predstavlja značajno poboljšanu, izmijenjenu i dopunjenu verziju udžbenika *Upravna znanost* koju je 2007. godine izdao Pravni fakultet u Rijeci. Autor se nije ustručavao iznositi vlastito mišljenje i ocjene koje je znatno odmjerenije i bolje argumentirao u odnosu na prethodno izdanje. Također, sporna činjenična pitanja nastojao je razriješiti s više izvornih podataka i različitim procjenama relevantnih izvora.

Djelo je sadržajno pregledno i jasno, i u jezičnom i u konceptualnom smislu. Autor je jasnoćom stila zahtjevnju i apstraktnu materiju učinio zanimljivom. Kao dodatnu pomoć čitateljima za brže i lakše snalaženje izradio je abecedno kazalo s oko 300 pojmova i 290 imena.

U odnosu na drugo izdanje knjige ažurirani su numerički podatci i pojedina normativna rješenja, korištena opsežnija literatura (broj citiranih bibliografskih jedinica povećan je od 268 na 459) te je gotovo udvostručen broj referencija na korištenu literaturu.

Osim studentima, *Upravna znanost* se osobito preporučuje osobama zaposlenima u upravi, ali i svima ostalima zainteresiranima za područje uprave.

Dana Dobrić