

Др Сретен Југовић*

Милан Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*,
Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 2006,
стр. 400.

Уобичајено је да се књиге приказују непосредно по објављивању. Међутим, стручна јавност обogaћена је, а да је то остало чини се неopaжено, још 2006. године новим квантумом знања из управне науке (науке о управљању), садржаних у изузетном делу др Милана Петровића, редовног професора Правног факултета Универзитета у Нишу. Као резултат озбиљног вишедеценијског научног истраживања у области науке о управљању, али и управног права – што је тешкоћа по себи – овај писац подарио нам је свој систем науке о управљању. Вредност ове књиге утолико је већа што су системска дела из ове дисциплине у нас ретка, тако да готово и не постоје (изузетак је *Наука о управљању* Д. Каврана)¹. У прилог овој тврдњи стоји и чињеница да је још увек на многим нашим факултетима у употреби студија хрватског аутора (Е. Пусића), чија *Наука о управи* увелико доживљава свој двоцифрени број издања.

Из мноштва питања науке о управи, професор М. Петровић је избором тема и њиховим систематизовањем у складну целину, креирао један фини систем науке о управљању, који ће имати своју вредност дуже време, и када Србија изађе из транзиционог периода. Богата садржина представљена је прецизним, лепим и негованим научничким језиком, лишеним празних политикантских квалификација. Штавише, чини се да је аутору пошло за руком да ову материју приближи свим читаоцима, па и онима који се неоправдано називају „обичним“ и не припадају стручној јавности. Иако изврсно научно дело, књига се може читати са истим уживањем као књиге из лепе књижевности.

* Аутор је доцент Криминалистичко полицијске академије у Београду.

¹ Д. Кавран, *Наука о управљању, организација, кадрови и руковођење*, Научна књига, Београд 1991.

Писац, најпре (одељак I, стр. 3 – 21), синтетички одређује науку о управљању као техничку науку, објашњавајући појам технике уопште, суптилно аналитички одвајајући науку о управљању од других теоријских и догматских наука, пре свега кроз однос науке о управљању с једне, и науке о држави, управне (јавне) политике, правне технике, технологије власти и јуриспруденције управнога права, с друге стране. Наука о управљању је, како то аутор истиче, „медицина јавне управе“ и она проучава унутрашњу страну јавне управе. Али, она је и претпоставка управне политике, што је главна нит која се протеже кроз целу књигу. Читаоцу је већ на самом почетку уочљиво мноштво коришћених релевантних књига водећих аутора из ове научне области, пре свега из англосаксонске књижевности, немачке, француске, али и руске и совјетске стручне литературе. Велики број извора не значи и да је текст компилаторски, већ напротив, често и водећим ауторитетима М. Петровић, као бриљантан познавалац ове области, супротставља своја искричава и аргументована гледишта, и тиме даје огроман научни допринос.

У другом одељку (стр. 23–56) говори о историјату и стању науке о управљању, њеним успонима и падовима, почев од доба камералистике и науке о полицији, обнови ове науке од стране Макса Вебера учењем о бирократији, посебно о обнови науке о управљању у САД кроз комуналну науку, научни менаџмент, нову јавну управу и „нову нову јавну управу“. Значајан је историјски осврт на науку о управљању у Русији и Совјетском Савезу и, разуме се у Србији и некадашњој Југославији. У погледу извора науке о управљању аутор даје предност изворној грађи, документима – примарним изворима (прописи о управи, правни акти управе и др.), али истовремено не занемарује ни секундарне изворе, њихову критику и истраживања комуникација.

Предмет и метод науке о управљању, за разлику од досадашњег одређивања, превасходно се ограничавају на „унутрашњи живот институција и организација јавне управе, посебно правилности које њиме владају“, што свакако доприноси разјашњењу суштине односа управе и права. Предмет ове дисциплине чине државне мере и радње које представљају државно управљање као и недржавно, у ствари јавно управљање или, прецизније, системи и функције тих система међу којима најистакнутије место заузима држава. Садржина предмета обухвата и тенденције развоја управе. Методи науке о управљању су главни – функционална и каузална анализа (опстанак управних система зависи од интегративности односно функционалности њихових елемената) као и дескриптивни метод, и споредни – упоредни метод и математичко-статистички поступци.

Писац с правом истиче неупотребљивост појма тенденција у науци о управљању по Пусићу, јер се прешироко одређује (одељак IV). Тенденције су правци „само оних процеса на којима непосредно почивају историјски догађаји и историјске личности“. Петровић издваја тенденције увећања управних институција и организација и њихове диференцијације; тенденцију ширења улоге јавних служби и дифузије државне власти; тенденцију ка бирократизацији и технократизацији управе; тенденцију ка интернационализацији управе.

Управна организација је уједно „основна ћелија и тоталитет јавне управе“ и један од основних појмова јавне управе (одељак V). Она одлуке доноси путем прераде информација. При том ваља разликовати организацију – структуру и организацију – процес. Организација руковођења, пак, почива на хијерархијском начелу које се продужава до монархатског принципа, чији је пандан колегијални принцип. Аутор даље исцрпно наводи типологију организација – структура и рашчлањује управна надлештва. Комуникацији и информацији писац, попут Бернарда и Темија, даје средишње место у управној организацији.

Надаље (одељак VI), писац критикује мешање и поистовећивање појмова „руковођење“ и „вођство“ присутно у нашој литератури (код П. Димитријевића и Е. Пусића) и инсистира на разликовању које постоји у водећим светским језицима (на пример, на немачком *Leitung* и *Führung*, на енглеском *authority* и *leadership*), а уместо речи менаџмент и менаџер нуди употребу српских речи пословодство и пословођа, због тога што реч менаџер у нас има и негативно значење, будући да означава комбинатора који зна да из сваке ситуације извуче за себе материјалну корист. Најважнији задатак вођства је мотивација персонала. Интересантне су снаге и процеси централизације и децентрализације и концентрације и деконцентрације и аутономије, као и конурбације (конурбанизације) услед ширења градских подручја, што намеће и питање просторног планирања које аутор такође дотиче.

Системима управних радњи којима се остварују управни задаци јавне управе професор М. Петровић је, исправно, посветио највише простора (одељак VII). Ту се најпре анализирају мисија, циљеви, функције и „политичко поље“ управног задатка, уз разврставање управних задатака. Најзначајнија последица критике управних задатака је њихова приватизација, тј. преношење на субјекте приватног права. С обзиром на то да у Источној Европи приватизација значи излажење из комунизма и социјализма, дакле промену политичког система, она је и један од кључних политичких приоритета, што није случај у западноевропским земљама. При том, истинско подручје приватизације је чинидбена управа (с тим у вези расправе се воде

око јавног саобраћаја, производње и дистрибуције енергије, ПТТ, здравствене заштите, образовања), док је захватајућа управа (која обухвата изворне државне атрибуције, полицију, војску, финансије), напротив, неподобна за приватизацију. Писац даље подробно одређује врсте и облике приватизације и, значајније, износи њене предности и недостатке, посебно критикујући стварање приватних монопола. Неизбежно је и питање „менаџмента тоталног квалитета“, у чијем је средишту муштерија, које је, у ствари пренесено из пословања великих компанија у САД у управе појединих савезних држава и градске управе те земље (на пример Њујорк). Менаџмент тоталног квалитета „нарочито заживљује у полицији, одржавању паркова, рекреацији, буџетирању и персоналној политици“.

Писац одлуку одређује „као свестан вољни процес избора између најмање две алтернативе понашања“.² Управна одлука по аутору представља „правно обавезно отпочињање или спровођење управних операција, посебно мера“. Она је, дакле, претходни услов за управне радње и има формални и материјални израз. За науку о управљању битан је како поступак, тако и технике одлучивања, а битне су и одлуке којима се решавају конфликти у управи, који су „практично неминовни“. Одлучивању и одлуци претходи планирање чији је израз план, који утврђује премисе одлучивања за будуће одлуке и који се операционализује управним одлукама. Овде се по свом значају издваја планирање управних кадрова (управног персонала по аутору).

Разуме се, јавна управа своју мисију не може да остварује без средстава, како непокретности, тако и техничких помагала (печат, жиг, штампил, обрасци, компјутери) и материјалних средстава (новца као најзначајнијег средства после човека). Зато је правни акт којим се утврђује план државних прихода и расхода, буџет, као што каже Б. Бекер „књига судбине нације“. Технологију планирања и усвајања буџета и принципе буџетског менаџмента, као и буџетска начела, писац такође подробно обрађује у склопу овог одељка (VIII).

Уз претходни осврт на моралну одговорност јавних службеника и њихов однос према групама за притисак и политичким странкама, писац претежно синтетички износи велике савремене службеничке системе у Европи (одељак IX) и то пруско-немачки систем, чиновнички систем Немачке, Француске, Велике Британије, Русије и некадашњег Совјетског Савеза.

Најзад, поред самоконтроле управе и контроле економичности управе (истраживања користи и трошкова), у последњем, X

² Овде се погрешно употребљава реч алтернатива, правилније је између најмање две могућности, опције и сл., јер реч алтернатива треба употребљавати само кад су посреди две могућности. И. Клајн, *Речник језичких недомислица*, Београд 2000, 12.

одељку који анализира спољашњу контролу управе, писац синтетички обрађује парламентарну контролу управе, нарочито од сталних или *ad hoc* одбора, затим контролу управе путем рачунских судова, посебно испитивањем извршавања буџета, као и контролу управе путем омбудсмана.

Креирање било ког теоријског система, особито науке о управљању (а предметна књига професора М. Петровића то показује), условљено је различитим знањима, како правним, тако и оним која увелико надилазе јуриспруденцију управног права. Поред тога што мора бити полиглота, писац треба да познаје и различите правне традиције и да има готово ерудитске особине за овакве подухвате. Својим капиталним делом *Наука о управљању* професор М. Петровић је неоспорно показао да је на висини тог захтевног и изузетно одговорног задатка којег се латио. За разлику од неких књига чија садржина нипошто не одговара наслову *Наука о управљању*, посебно што се наука о управљању и управно право до те мере недопустиво преплићу да се готово и стапају (вид. на пример, С. Лилић, М. Марковић, П. Димитријевић, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд 2001), *Наука о управљању* професора др Милана Петровића светао је пример уздизања српске управне науке. Све високошколске установе које у својим студијским програмима имају и науку о управи, али и бројне управне институције (и организације), требало би да набаве ову књигу, како би се шира читалачка публика упознала са њеном актуелном садржином.