

**Verhoest, Koen; Van Thiel, Sandra;
Bouckaert, Geert; Laegreid, Per (ur.),
GOVERNMENT AGENCIES:
PRACTICE AND LESSONS FROM 30 COUNTRIES,
2012., Basingstoke: Palgrave Macmillan, xxii + 474 str.**

U posljednjoj četvrtini 20. stoljeća dogodile su se vrlo važne promjene u organizaciji i funkcioniranju državne i javne uprave brojnih zemalja. Intenzivirano je osnivanje posebnih organizacijskih oblika, poznatijih pod nazivom agencije. Iako nije riječ o potpuno novom organizacijskom obliku, s obzirom na to da su takve organizacije postojale u Europi i SAD-u mnogo ranije, agencije su posljednjih dvadesetak godina postale iznimno popularne. Rezultat je to dijelom i menadžerskih reformi javne uprave koje su nastojale određenim dijelovima javne uprave dati više slobode i autonomije u obavljanju javnih zadaća i provedbi javnih politika. Proces osnivanja agencija, tzv. agencifikacija, zahvatila je brojne zemlje iz različitih upravnih tradicija i uistinu postala globalni upravni fenomen. No, taj fenomen otvorio je i niz pitanja povezanih sa strukturiranjem tih organizacijskih oblika i njihovim praktičnim funkcioniranjem u različitim upravnim okruženjima. Kako god, određena se pitanja povezana s agencijama javljaju kao opće prisutna, a ova ih knjiga nastoji identificirati i prikazati praksu njihova rješavanja u različitim zemljama.

Javne agencije tema su koja prožima cijelu knjigu. Podnaslov knjige upućuje čitatelja na to da je riječ o vrlo praktično usmjerenoj knjizi koja stavlja naglasak na praksu i lekcije u pogledu osnivanja i djelovanja agencija u različitim upravnim tradicijama. U uvodnom poglavlju agencije se definiraju kao predmet bavljenja knjige. Urednici ih određuju kao "... organizacije koje djeluju na dohvat ruke (*at arm's length*) vlasti da obavljaju javne zadaće, provode javne politike, reguliraju tržišta i sektorske politike ili obavljaju javne službe. One su strukturno razdružene od nadležnih ministarstava, suočene s manje hijerarhijskim i političkim utjecajem na njihovo svakodnevno djelovanje i imaju više upravljačke slobode u pogledu financija i osoblja u usporedbi s običnim ministarstvima. Agencije obično nisu potpuno samostalne jer u mnogim slučajevima politički funkcionari imaju krajnju politički odgovornost za njihove aktivnosti." (str. 3).

Tema koju knjiga obrađuje iznimno je aktualna u današnje vrijeme u kojemu su, s jedne strane, brojne države uvučene u upravne reforme neodoljivo privučene atraktivnošću agencijskog modela javne uprave, dok, s druge strane, taj organizacijski oblik otvara brojna strukturna pitanja djelovanja javne uprave u društvu u kojem je još javna uprava organizirana oko ministarstava kao osnovnih organizacija unutar izvršne grane vlasti. Autonomija agencija i nadzor nad njima koji provode resorna ministarstva jedno je od vrlo važnih pitanja. To pitanje nije lako riješiti i brojni primjeri iz knjige pokazuju kako se zemlje od sjevera do juga Europe, a i šire, manje ili više uspješno, nose s tim izazovom.

Knjiga je zapravo istraživački nalaz sveobuhvatnog četverogodišnjeg projekta CRIPO (*Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organizations*) koji se u okviru programa COST (*European Cooperation in Science and Technology*) Action ISO601 odvijao od 2007. do kraja 2011. Renomirani izdavač (*Palgrave Macmillan*) potvrđuje da je riječ o kvalitetnoj, vrijednoj i aktualnoj knjizi. Tehnička oprema teksta na visokoj je razini što knjigu čini preglednom i čitljivom. Uz sadržaj i uvodne zahvale, opremljena je popisom imena i institucija čak 62 autora koji su sudjelovali u njezinu stvaranju, opisom COST-a, popisom tablica, dijagrama i okvira koji se nalaze u poglavljima, općom bibliografijom o agencijama, kao i posebnom bibliografijom za svako poglavlje, te kazalom pojmova.

Knjiga je podijeljena na tri dijela i sadržava 39 poglavlja. Prvi dio *Agencifikacija kao globalni fenomen* sadržava dva poglavlja. U uvodnom poglavlju urednici knjige opisuju okolnosti njezina nastanka, predstavljaju strukturu poglavlja koja su pisana po istom obrascu i objašnjavaju čitatelju strukturu knjige. Četiri su teme oko kojih je strukturiran izvještaj iz svake od zemalja zatupljenih u studiji. Prva je opći prikaz upravnog okruženja, dakle, šireg konteksta analize javnog sektora i pravnog okvira u kojem djeluju agencije u nekoj zemlji. Druga je povijesne okolnosti, tj. upravna tradicija i poticaji agencifikaciji koje ta povijest hrani. Je li agencifikacija rezultat dublje ukorijenjene upravne tradicije ili je rezultat novijih trendova poput menadžerskih upravnih reformi ili procesa europeizacije? Središnja tema koja se provlači kroz svako poglavlje je odnos autonomije agencija prema resornim ministarstvima i njihovoj kontroli upravo od strane tih ministarstava. Sadašnja debata i trendovi u pogledu agencija tema je s kojom završava svako poglavlje. Prvi dio sadržava i poglavlje Sandre Van Thiel u kojem se utvrđuje okvir za analizu agencija u promatranim zemljama. Na temelju prethodno provedenog empirijskog istraživanja agencija (obuhvaćeno 25 javnih poslova u 21 zemlji) utvrđuje se pet različitih tipova agencija ovisno o stupnju autonomije i pravnog položaja prema resornim ministarstvima. Po-

kazano je da agencije nisu jedinstvena kategorija i da je u različitim zemljama situacija u pogledu agencija različita.

Najveći dio knjige čini 29 izvještaja o stanju agencija u zemljama koje zahvaća analiza. Jedno poglavlje posvećeno je agencijama u Europskoj uniji, šest poglavlja svojevrsni su komparativni sažeci sličnosti i razlika koje u vezi s agencijama postoje u različitim političko-upravnim tradicijama, dok su preostala tri poglavlja opće naravi (prva dva uvodna poglavlja i zadnje, zaključno poglavlje).

Empirijska podloga knjige nalazi se u činjenici da je ona sažetak nacionalnih izvještaja o stanju osnivanja i djelovanja agencija.

Poglavlja o agencijama u pojedinim zemljama grupirana su u sedam skupina na temelju zajedničkih obilježja političko-upravne tradicije. U grupi anglo-američkih zemalja nalaze se poglavlja o stanju agencija u Australiji (*Chris Aulich* i *Roger Wettenhall*), Irskoj (*Muiris MacCarthaigh* i *Richard Boyle*), Novom Zelandu (*Robert Gregory*), Ujedinjenom Kraljevstvu (*Oliver James*, *Alice Moseley*, *Nicolai Petrovsky* i *George Boyne*), Sjedinjenim Američkim Državama (*B. Guy Peters*) te komparativno poglavlje o stanju agencifikacije koje su napisali John Halligan i Oliver James. Ovu tradiciju obilježava westminsterski model parlamentarne demokracije sa snažnom izvršnom vlasti i profesionalnom državnom službom uz određene varijacije (npr. SAD). Te su zemlje među prvima krenule u upravne reforme i intenzivnije osnivanje agencija, ali su u novije doba vidljivi obrnuti trendovi koji zagovaraju promatranje upravnog aparata kao povezane cjeline (*whole of government*).

Druga grupa obuhvaća latinske europske zemlje i sadržava poglavlja o agencifikaciji u Belgiji i njezinim regijama (*Koen Verhoest*, *Sara Demuzere* i *Jan Rommel*), Francuskoj (*François Lafarge*), Italiji (*Edoardo Ongaro*, *Davide Galli*, *Dario Barbieri* i *Paolo Fedele*), Španjolskoj (*Salvador Parrado*), Portugalu (*Silvia M. Mendes*, *Patricia Gomes* i *Joaquim Filipe Araújo*) te komparativno poglavlje koje su napisali Edoardo Ongaro, Salvador Parrado i Koen Verhoest. Spomenute zemlje obilježava legalistička tradicija, u novije vrijeme i vrlo izražena politička decentralizacija sustava koja je rezultirala jačanjem lokalne samouprave, te kolektivna politička odgovornost vlade kao cjeline koja je izraženija od naglaska na odgovornosti pojedinog ministra. Osnivanje agencija u ovoj skupini zemalja često je otežano zahtjevom za jasnim pravnim okvirom i utemeljenjem određenih reformskih odluka.

U trećoj grupi zemalja nalaze se kontinentalne europske zemlje, i to Austrija (*Gerhard Hammerschmid*, *Arndt Krischok* i *Karin Steigenberger*), Njemačka (*Tobias Bach*), Nizozemska (*Kutsal Yesilkagit* i *Sandra Van Thiel*), Švicarska (*Reto Steiner*

i *Etienne Huber*), a komparativno poglavlje napisali su Tobias Bach i Etienne Huber. Ovdje je izražena tradicija pravne države (*Rechtsstaat*) koja na uvođenje agencija gleda kao na prvorazredno pravno pitanje koje je dovelo do naglaska na pravnim tipovima i oblicima agencija.

Četvrta političko-upravna tradicija obuhvaća nordijske zemlje, odnosno Dansku (*Morten Balle Hansen* i *Vibeke Norman Andersen*), Finsku (*Ari Salminen*, *Olli-Pekka Viinamäki* i *Johanna Jokisuu*), Norvešku (*Per Laegreid*, *Paul G. Roness* i *Kristin Rubecksen*), Švedsku (*Brigitta Niklasson*), a komparativno poglavlje napisali su Morten Balle Hansen, Per Laegreid, Jon Pierre i Ari Salminen. Osnivanje agencija u nekim zemljama iz ove tradicije (npr. Švedska) prisutno je mnogo ranije nego u drugim dijelovima svijeta. Premda je javni sektor prilično velik, neformalna upravna kultura rezultirala je viskom stopom povjerenja u institucije i niskim stupnjem korupcije.

Slijedi grupa zemalja srednje i istočne Europe koja obuhvaća Hrvatsku (*Ivan Koprić* i *Anamarija Musa*), Estoniju (*Küllil Sarapuu*), Mađarsku (*György Hajnal*), Letoniju (*Vitalis Nakrošis* i *Martinaitis Žilvinas*), Rumunjsku (*Calin E. Hintea*, *Adrian V. Hudrea* i *Dan O. Balica*), Slovačku (*Juraj Nemeč*), a za ovu grupu komparativno poglavlje napisali su Tiina Randma-Liiv, Vitalis Nakrošis i György Hajnal. Temeljno obilježje ove skupine je postsocijalistička tranzicija i pristupanje EU-u. Stoga je europeizacija glavni faktor reformi i agencifikacije u tim zemljama.

Šesta političko-upravna tradicija obuhvaća istočne i afričke zemlje, a poglavlja se odnose na Hong Kong (*Martin Painter*), Izrael (*David Levi-Faur* i *Shimon Livshitz*), Tanzaniju (*Andrew Sulle*), Pakistan (*Muhammad Zafar Iqbal Jadoon*, *Nasira Jabeen* i *Aisha Rzwana*), Tajland (*Bighya Bowornwathana*), dok je komparativno poglavlje djelo Martina Paintera.

Poglavljje koje se tiče agencija Europske unije napisali su Edoardo Ongaro, Dario Barbieri, Nicola Belle i Paolo Fedele. Temeljni nalaz ovog rada je da europske agencije u usporedbi s agencijama u zemljama članicama imaju sužen prostor autonomnog djelovanja.

Treći dio knjige posvećen je aktualnim izazovima agencifikacije u Europi i šire, a sadržava zaključno poglavlje *Lekcije i preporuke za praksu agencifikacije* koje su u suautorstvu napisali urednici knjige. Poglavlje je usmjereno na davanje konkretnih *policy* prijedloga kojim bi smjerom trebala krenuti politika osnivanja i daljnjeg razvoja agencija u europskom, ali i širem kontekstu. Lekcije i preporuke grupirane su u nekoliko kategorija i tiču se kreiranja agencija; njihove autonomije; upravljanja i kontrole; menadžmenta i upravljanja agencijama; racionalizacije, koordinacije i suradnje. Sadržavaju vrlo praktične preporuke koje se mogu adaptirati konkretnim zahtjevima određenog upravnog okruženja.

Knjiga *Government Agencies* vrlo je dobar ilustrativan i aktualan pregled stanja u pogledu suvremenih kretanja s obzirom na osnivanje i djelovanje agencija u Europi, ali i šire. Vidljivo je da iza njezina pisanja stoji višegodišnji koordinirani rad velikog broja znanstvenika koji se bave javnom upravom i koji su sudjelovali u projektu u okviru kojeg je knjiga nastala. Njezine su praktične preporuke vrijednost za svaku upravnu reformu koja se nastoji voditi objektivnim, empirijskim pokazateljima i komparativnim iskustvima, a ne stihijski, intuitivno i nerijetko potpuno izvan konteksta u kojem se odvijaju slične reforme u drugim zemljama iste ili približno slične upravne tradicije i kulture.

Temeljni zaključak vrlo široke komparativne analize jest da ne postoji jedinstveni model ustroja i funkcioniranja agencija, već da situacija varira od zemlje do zemlje i u velikoj je mjeri kontekstualno uvjetovana. Različite upravne i pravne tradicije pojedinih zemalja utječu na oblik i dinamiku agencifikacije. Usprkos tome, nekoliko je tema koje su zajedničke gotovo svim upravnim okruženjima. One se tiču osnivanja agencija, njihove autonomije, upravljanja i kontrole, agencijskog menadžmenta te koordinacije i suradnje s drugim agencijama, ali i ostalim tijelima državne uprave.

U knjizi nema previše teorijskih izvoda, već ona ostavlja čitatelja da se sam opredijeli za teorijski okvir unutar kojeg će tumačiti empirijske podatke i istraživačke izvještaje o pojedinim zemljama koje su obrađene u knjizi. Poglavlja uglavnom opisuju stanje agencija o određenoj zemlji ne ulazeći u dublju analizu. To je, uz relativnu kratkoću poglavlja, vjerojatno i njezin najveći nedostatak. Knjiga se propustila pozabaviti otvaranjem pitanja o tome dovode li agencije do nove paradigme tumačenja organizacije i djelovanja javne uprave. Je li struktura suvremene javne uprave još dominantno hijerarhijska ili se nazire i neki drugi mogući paradigmatški okvir razumijevanja suvremene organizacije javne uprave? Pogoduju li agencije mrežnom modelu odnosa u javnoj upravi s obzirom na to da su definirane kao organizacijski oblici koji su manje izloženi hijerarhijskom i političkom utjecaju i čije vodeće osoblje uživa veću fleksibilnost upravljanja osobljem i financijama (str. 3., 18.)? Premda ne daje odgovore na navedena pitanja, knjiga ih nedvojbeno potiče i u tome je njezina iznimna vrijednost. Ona je zato izvrstan empirijski materijal za daljnja promišljanja o strukturi odnosa u javnoj upravi čiji razvoj se očekuje u budućnosti.

S druge strane, upravo se ta orijentiranost na različite prakse djelovanja agencija i lekcije koje iz toga proizlaze nameće i kao temeljna prednost knjige jer je relativna kratkoća i fokusiranost poglavlja na unaprijed zadani okvir analize primorala autore da se zadrže na bitnim pitanjima i problemima agencifikacije

u svojim zemljama, bez suvišnih lutanja u deskripcijama pojedinih upravnih sustava, pravnog okvira ustroja i djelovanja agencija ili opće poznatih reformskih poticaja, poput menadžerskih reformi, njihovih uzroka i posljedica itd. Odsutnost unaprijed formuliranog teorijskog okvira i izvoda koji će se provjeriti na prikupljenom empirijskom materijalu rezultirala je izrazito praktično usmjerenom knjigom koja nije samo vrijedna za znanstvenike koji se bave javnom upravom, jer im pruža informirane i zanimljive studije slučaja funkcioniranja agencijskog modela, već i za upravne praktičare, ali i političare kojima može poslužiti kao vrlo koristan izvor praktičnih rješenja prilikom institucionalnog dizajna agencija u određenoj upravnoj tradiciji.

Na kraju, brojnost komparativnih iskustava i obuhvat knjige uz istovremenu fokusiranost na nekoliko glavnih tema zajedničkih agencijskom fenomenu širom svijeta, brojnost i renome autora koji su sudjelovali u pisanju nacionalnih izvještaja i komparativnih poglavlja, preciznost i koherentnost *policy* prijedloga u najvećoj mjeri iznesenih u komparativnim poglavljima, navode na zaključak kako je riječ o vrlo zanimljivoj, važnoj i korisnoj knjizi koja će biti polazna točka svakome tko o agencijama u suvremenom dobu želi nešto znati. S te odskočne daske čitatelj se vrlo informirano može usmjeriti prema daljnjem istraživanju općih pitanja povezanih s fenomenom agencija, detaljnijem studiranju političko-upravnih tradicija naznačenih u knjizi ili istraživanju neke od zemalja koje su obrađene u pojedinačnim poglavljima.

Doc. dr. sc. Vedran Đulabić