

Usporedba zastupljenosti tema u znanstvenim časopisima o javnoj upravi

*Iva Lopižić**

UDK 35(497.5):311.11(048.8)
Preliminary scientific report / prethodno znanstveno priopćenje
Received / primljeno: 28. 6. 2012.
Accepted / prihvaćeno: 22. 7. 2013.

Autorica je u radu na temelju analize prevladavajuće teme u znanstvenim radovima vodećih nacionalnih časopisa o javnoj upravi pokušala prikazati, a potom i usporediti upravne sustave Hrvatske, SAD-a, Kanade, Indije i Australije. Uvidom u tematsku strukturu časopisa pokušala je utvrditi javlja li se javna uprava u različitim državama kao sasvim različiti fenomen ili je riječ o jednakom fenomenu čija su specifična obilježja samo produkt različitih okolišnih (ekonomskih, socijalnih, povijesnih, geografskih, kulturnih, itd.) čimbenika u kojima su se ti upravni sustavi razvijali i koja su takva da omogućuju razmjenu najboljih ideja i praksi i daljnji razvoj upravnih sustava prema zajedničkom modelu. U radu se najprije opisuje istraživanje sadržaja znanstvenih časopisa o javnoj upravi kao metoda istraživanja u upravnoj znanosti. Autorica zatim izlaže tijek svog istraživanja i dobivene rezultate te konačno tumači rezultate dobivene istraživanjem.

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopicic@pravo.hr).

Ključne riječi: znanstveni časopisi, javna uprava, komparativni prikaz, metode istraživanja, tematska struktura, globalizacija

1. Uvod

Javna uprava je u znanstvenim krugovima često opisivana kao oblik državne vlasti u kojem se najviše odražavaju društvene, političke, kulturne i socijalne osobitosti pojedine države, a jedinstvenost i divergencija kao jedno od glavnih obilježja nacionalnih upravnih sustava. Takvo poimanje javne uprave potiče na promišljanje o tome koliko su i kako nacionalne specifičnosti utjecale na razvoj i oblik upravnih sustava odnosno, konkretnije, očituje li se zbog navedenog javna uprava u različitim državama uopće kao jednak fenomen ili je riječ o sasvim različitoj pojavi. Nadalje, postavlja se pitanje: ako su razlike između pojedinih upravnih sustava isključivo kvantitativne naravi (dakle ne i one čija kvantitativna različitost upućuje i na kvalitativnu), jesu li takve da ipak omogućuju razmjenu iskustava, implementaciju zajedničkih koncepata i prakse, ili su pak nacionalni upravni sustavi izolirane oaze nepropusne za ideje i koncepcije prihvaćene u drugim upravnim sustavima.

Autorica rada u istraživanje je krenula s tezom da se upravni sustavi različitih zemalja razlikuju, međutim, da se ipak ne radi o razlikama koje bi upućivale na to da je javna uprava u različitim državama sasvim različita pojava. Okolišni čimbenici formiraju upravne sustave, ali pritom sama bit upravne funkcije ostaje zajednička za sve upravne sustave. Metoda kojom je provjerila svoju tezu sastojala se u klasificiranju znanstvenih radova u časopisima o javnoj upravi SAD-a, Kanade, Australije, Indije i Hrvatske po kriteriju teme koja u njima prevladava. Znanstveni radovi u časopisima o javnoj upravi predstavljaju sistematizirani skup znanstvenih promišljanja o naravi i problemima upravnih sustava te prijedloge za njihovo unapređenje, i kao takvi ocrtavaju osnovne značajke upravnih sustava. Na taj je način na temelju tematske strukture časopisa pojedine države uvidjela koja su obilježja i preokupacije proučavanih upravnih sustava i potom donijela zaključak o njihovu međusobnom odnosu. S obzirom na to da je istraživanje zahtijevalo usporedbu upravnih sustava država čiji je razvoj bio dirigiran različitim geografskim, povijesnim, kulturnim, društvenim i ideološkim uvjetima, odlučila se za interkonti-

mentalni pristup i svoje je istraživanje fokusirala na europsku, američku, australsku i azijsku državu.

U prvom dijelu znanstvenog istraživanja, autorica je razmatrala proučavanje sadržaja časopisa o javnoj upravi kao istraživačku metodu u upravnoj znanosti, obuhvaćajući prikaz svjetskih upravnih stručnjaka koji su svoja znanstvena istraživanja proveli tom metodom. Zatim obrazlaže svrhu provedenog istraživanja, a potom opisuje i sam tijek istraživanja te izlaže dobivene rezultate. Drugi dio rada sastoji se u obradi dobivenih rezultata, i to tako da se najprije obrađuju rezultati dobiveni za svaki časopis, a konačno se daje sumaran komparativni prikaz svih časopisa te time i upravnih sustava promatranih zemalja. Završni dio rada je zaključak u kojem autorica iznosi svoja zapažanja u pogledu početne hipoteze nakon provedenog istraživanja.

2. Metoda i tijek istraživanja

2.1. Istraživanje znanstvenih radova u časopisima o javnoj upravi kao istraživačka metoda u upravnoj znanosti

Časopisi o javnoj upravi predstavljaju akumulaciju tekućih ideja i spoznaja o predmetu proučavanja upravne znanosti. Sumirajući znanstvena dostignuća na tom polju, pružaju uvid u strukturu, domet i razvoj misli o javnoj upravi, daju presjek stanja u pojedinim upravnim sustavima te čine izvršnu podlogu za komparativnu analizu upravne znanosti i upravnih sustava različitih zemalja. Proučavanje znanstvenih radova u časopisima tako se javlja kao jedna od istraživačkih metoda u upravnoj znanosti. Znanstvena istraživanja u upravi provode se primjenom te metode poglavito u slučajevima u kojima je predmet zanimanja onoga koji provodi istraživanje opći pregled stanja u javnoj upravi određene države ili uvid u dostignuća i trendove u znanstvenom promišljanju o javnoj upravi u određenoj državi. Radovi se naime mogu analizirati iz različitih perspektiva, a odabir perspektive uvjetovan je ciljem istraživanja. Ako je cilj istraživanja dobivanje općeg pregleda stanja u upravnom sustavu određene države, razmatrat će se tematska struktura časopisa o javnoj upravi, a ako je cilj istraživanja uvid u razvijenost znanosti o javnoj upravi u određenoj državi, preispitivat će se struktura autora znanstvenih radova, metode kojima se autori znanstvenih radova koriste prilikom znanstvenog istraživanja, izvori financijske potpore znanstvenom djelovanju te razina apstraktnosti znanstvenih rado-

va. Ova metoda istraživanja nije specifična samo za upravnu znanost, već se koristi i u političkim znanostima (Rhodes et al., 1995: 3).

U nastavku teksta kratak je osvrt na znanstvena istraživanja svjetskih upravnih stručnjaka čija je metoda istraživanja bila proučavanje znanstvenih radova u časopisima o javnoj upravi.

J. L. Perry i K. L. Kraemer teoretičari su upravne znanosti koji su pokušali definirati glavna obilježja američke upravne znanosti istražujući sadržaj vodećih američkih časopisa o javnoj upravi, *Administration & Society* i *Public Administration Review*. Obradili su ukupno 483 članka objavljenih u časopisima u periodu od 1975. do 1984., znanstvena po svojoj naravi, isključujući iz istraživanja ankete, vrednovanja programa, prikaze knjiga i vijesti. Najprije su odredili čisto deskriptivne informacije o pojedinom članku (broj časopisa i godina u kojoj je objavljen, autor, organizacija kojoj pripada autor, izvor materijalne potpore za nastanak članka) radi identifikacije rada te primarnu temu rada da bi potom razmotrili metodologiju istraživanja iz četiri perspektive: *research stage* (svrha istraživanja), *research methodology* (istraživačka metoda), *methods of empirical analysis* (za članke u kojima je primijenjena empirijska metoda) i *focus* (teoretski članak ili onaj koji može imati praktičnu primjenu). Kako bi utvrdili opće kretanje navedenih varijabli, odvojeno su promatrali članke objavljujane od 1975. do 1979. od onih objavljenih 1980.–1984. Rezultati do kojih su došli su sljedeći: teme o kojima se najviše piše u oba časopisa su teorije administracije, javni menadžment, javne politike i planiranje, međutim, dok su ove teme u časopisu A&S jednako učestale, u časopisu PAR gube na značenju, a sve se više piše o javnim financijama i organizaciji uprave; financijska potpora znanstvenom istraživanju je niska kroz čitav promatrani period; svrha većine radova je izlaganje nekog javnog problema ili utvrđivanje varijabli koje utječu na problem; glavne istraživačke metode u radovima su logička argumentacija, pravna izvješća i empirijska analiza, s tim da empirijska analiza u posljednje promatranom periodu postaje sve češće korištena metoda; najčešće korišteni oblici empirijske analize su studije slučajeva, *cross-sectional analysis* i *longitudinal analysis*; većina članaka PAR-a može naći praktičnu primjenu, dok je u časopisu A&S podjednak broj takvih i teoretskih članaka. Između časopisa razlike postoje i one su uvjetovane različitim ciljevima izdavača časopisa, ali su zanemarene u odnosu na sličnosti na koje upućuju rezultati istraživanja. Stoga je moguće utvrditi sljedeća obilježja američke upravne znanosti: američka upravna znanost više je usmjerena na rješavanje problema negoli na izgradnju teorije; nedostaje joj kumulativnosti; znanstvena istraživanja nemaju adekvatnu materijalnu potporu. Istraživanje je objavljeno 1990.

u knjizi *Public Administration: The State of the Discipline* (Perry, Kraemer, 1990: 353–367).

Po uzoru na istraživanje koje su proveli Perry i Kraemer, Rhodes, urednik časopisa *Public Administration* (prema istraživanjima britanskih politologa vodećeg britanskog časopisa o javnoj upravi), zajedno sa suradnicima (Dargie, Melville i Tutt) pokušao analizom znanstvenih radova iz tog časopisa prikazati stanje britanske znanosti o javnoj upravi i usporediti je s američkom. Kao podloga istraživanja preuzete su dakle kategorije iz istraživanja Perryja i Kreamera i podešene britanskom časopisu koji je koncipiran donekle drugačije od američkih (ima posebnu sekciju Javni menadžment i Komparativna i međunarodna javna uprava što se odrazilo na tematsku strukturu časopisa). Analizirali su 561 članak publiciran u razdoblju 1970.–1994. prema sljedećim kriterijima: tko se javlja kao autor radova, tema rada, materijalna podloga istraživanju, metoda istraživanja, metoda empirijske analize i je li riječ o članku pretežito teoretske ili praktične naravi. Rezultati istraživanja bili su ovi: među autorima radova dominiraju sveučilišni znanstvenici; dijapazon tema je širok, a časopis karakterizira sve veća učestalost teme javne politike, tema javnog menadžmenta jednako je učestala sve do uvođenja u časopis posebne sekcije Javni menadžment kada zabilježi rast; financijska potpora istraživanju je rijetka i uglavnom potječe od udruge *Economis and Social Research Council*; osnovne metode istraživanja sedamdesetih godina su logička argumentacija i sistematizirano iskustvo, a osamdesetih su godina svoje mjesto ustupili empirijskoj analizi; najčešće korištena metoda empirijske analize jest studija slučaja; radovi su uglavnom praktične naravi, iako se osamdesetih godina bilježi rast udjela onih teoretske naravi. Na temelju dobivenih rezultata opisali su britanska znanstvena istraživanja o javnoj upravi kao tematski dosta obuhvatna, ali ograničena u pogledu primijenjenih metoda znanstvenih istraživanja (kako s obzirom na uzak krug metoda koje se primjenjuju tako i s obzirom na njihovu jednostavnost) te više praktična nego teoretska. Zajedničko britanskoj i američkoj upravnoj znanosti je poglaviti doprinos sveučilišnih znanstvenika njezinu razvoju, širok spektar tema koje se obrađuju s naglaskom na javne politike i javni menadžment, studije slučajeva kao najčešće korištena metoda empirijske analize i sve veća upotreba kvantitativne analize te oskudna materijalna potpora za znanstvene projekte. Međutim, dok britanski časopis sadržava dosta komparativnih prikaza, u kategorizaciji Perryja i Kreamera uopće se ne može naći takva kategorija; udio teoretskih radova u američkim radovima o javnoj upravi veći je negoli u britanskim; u američkim radovima korištene su naprednije

metode istraživanja. Istraživanje je objavljeno u časopisu *Public Administration* 1995. (Rhodes et al., 1995: 1–16).

Pregled stanja australske znanosti o javnoj upravi provodeći metodu istraživanja sadržaja časopisa o javnoj upravi dala je C. Althaus koja je obradila 1043 znanstvena rada publicirana u časopisu *Australian Journal of Public Administration* u razdoblju 1970.–1995. tako da je odredila tko se javlja kao autor radova, o kojim temama se u časopisu piše i koje metode istraživanja su primijenjene u pojedinom radu. Althaus je došla do sljedećih rezultata: trendovi u zanimanju upravnih teoretičara, praktičara i javnosti za određene aspekte javne uprave koreliraju s tematskom strukturom časopisa, uz iznimku visoke zastupljenosti radova u kojima se obrađuju povijesne teme i neznatan broj radova o lokalnoj samoupravi, odnosu građana i uprave, komparativnih prikaza i radova o ravnopravnosti spolova; najveći udio radova temelji se na empirijskoj analizi; iako su teoretičari i dalje najučestaliji autori radova, sve je veći udio praktičara kao autora u ukupnom broju objavljenih radova. Istraživanje je objavila u *Australian Journal of Public Administration* 1997. (Althaus, 1997: 141–146).

Prvi širi interkontinentalni komparativni prikaz evolucije upravnih sustava i upravne znanosti na temelju istraživanja časopisa o javnoj upravi napravio je G. G. Candler. Cilj istraživanja bila je provjera teze o razvoju upravnih sustava različitih zemalja prema jednakom modelu u procesu globalizacije, a tezu je provjerio tako da je utvrdio koje skupine se javljaju kao autori znanstvenih radova o javnoj upravi, unutar kojih institucija ti radovi nastaju, metodologiju istraživanja, razinu vlasti o kojoj se piše te najzastupljenije teme znanstvenih radova objavljenih u kanadskom, brazilskom i australskom časopisu o javnoj upravi u periodu od 1958. do 2002. Ukupno je obradio 4.210 rada časopisa *Australian Journal of Public Administration*, *Canadian Public Administration* i *Revista de Administração Publica* i uvidio sljedeće: u svim zemljama su domaći znanstvenici najčešći autori radova, ali ipak, Brazil karakterizira neuobičajeno visok udio autora stranih državljana; u Australiji sve značajniji broj radova objavljuju praktičari; sve je veći broj autora članaka koji nisu upravni stručnjaci, već ekonomisti, politolozi ili čak medicinari, a doprinos autora koji se bave ekonomskim znanostima najprisutniji je u Australiji; zajedničko Australiji, Brazilu i Kanadi jest i poglavita primjena konceptualne ili kvalitativne metodologije te sve veći broj radova koji obrađuju niže teritorijalne razine; novi javni menadžment je tema koja dobiva sve više protora u svakom od časopisa, a osobito australskom, dok je brazilski časopis specifičan po visokom udjelu radova koji razmatraju implementaciju zdravstvenih, obrazovnih, socijalnih, okolišnih politika i politika suzbijanja kriminaliteta. Na temelju

rezultata istraživanja zaključio je da su teoretičari upravne znanosti tih zemalja prvenstveno usmjereni na nacionalne prilike. Ipak, otvoreni su i za razmjenu ideja s teoretičarima ostalih zemalja, što je moguće i zbog toga što između proučavanih upravnih sustava ne postoje razlike koje su takve da bi onemogućile razmjenu najboljih iskustava i znanja. Na taj način stvaraju se preduvjeti i ubrzava proces razvoja upravnih sustava prema jednakom modelu. Istraživanje je objavljeno u časopisu *Canadian Public Administration* 2006. (Candler, 2006: 334–349).

2.2. Svrha istraživanja

Svrha rada bila je da se istražujući zastupljenost pojedinih tema u svjetskim časopisima o javnoj upravi pokuša prikazati i međusobno usporediti upravne sustave promatranih zemalja. Uvaženi časopisi o javnoj upravi domena su u kojoj vodeći stručnjaci o javnoj upravi imaju priliku artikulirati svoje ideje u kojima se, neovisno o tome jesu li usmjerene na teoretiziranja ili na svojevrsne upute praktičarima kako postupati, ocrtavaju preokupacije određenog sustava. Preokupacije, obojene kulturološkim i ideološkim vrijednostima sustava, upućuju na kritične točke sustava čime se dijagnosticiraju problemi sustava te su pokazatelj smjera u kojem bi se sustav trebao razvijati. Tematska struktura časopisa o javnoj upravi tako bi trebala biti preslika upravnih sustava promatranih zemalja u malom.

Teza koju je autorica htjela provjeriti istraživanjem bila je sljedeća: uprava, neovisno o dijelu svijeta u kojem je organizirana, predstavlja jednak fenomen, a različitosti u organizaciji upravnih sustava od zemlje do zemlje javljaju se kao rezultat različitih društvenih, ekonomskih i ostalih uvjeta u kojima upravni sustavi funkcioniraju. Različitosti svakako postoje, ali nisu od takvog značenja da bi upućivale na sasvim različitu pojavu.

Navedena teza zahtijevala je da istraživanjem budu obuhvaćeni upravni sustavi država različitih dijelova svijeta, čime se interkontinentalni pristup kojim se prikazuje stanje u zemljama koje se nalaze na različitim kontinentima i čiji je upravni razvoj dirigitiran različitim čimbenicima pokazao kao najprihvatljiviji. Uvid u njihovu različitost, povlačenje paralela, raspravljanje o možebitnom približavanju u procesu globalizacije i mogućnosti pronalaska točke konvergencije tako postaje sredstvo kojim se će teza ispostaviti kao ispravna ili neispravna. Autorica se odlučila za istraživanje upravnih sustava Hrvatske, Kanade, SAD-a, Australije i Indije.

Upravni sustavi Kanade, SAD-a i Australije razvijali su se u sličnim okolišnim uvjetima, što je rezultiralo zajedničkim obilježljima njihovih upravnih

sustava. Ideologija na kojoj počiva organizacija uprave tih zemalja zasniva se na ekonomskim vrijednostima koje na međunarodnom planu uzimaju sve više maha. Načela novog javnog menadžmenta, kao doktrine koja se temelji na ideji o nametanju vrijednosti i tehnika privatnog sektora javnom sektoru, prihvaćena su od raznih međunarodnih organizacija. Zanimljiv je odnos Hrvatske kao tranzicijske zemlje koja želi postati dio europskih integracija prema takvim trendovima. Hrvatski upravni sustav determiniran je desetljećima socijalističkog državnog uređenja, borbom za osamostaljenje, promjenom državnog uređenja i naporima za ulazak u Europsku uniju. Postavlja se pitanje kakva je rezultanta takvih čimbenika. Upravni sustav Indije, kao i upravni sustavi ostalih azijskih zemalja, gotovo da nisu bili predmet proučavanja u Republici Hrvatskoj. Zanimanje za organizaciju uprave u Indiji svakako intenziviraju podaci koji se odnose na ekonomsku ekspanziju Indije, najveću stopu rasta stanovništva na svijetu i naglašene socijalne amplitude.

Upoznavanje s kontekstom u kojem su se razvijali upravni sustavi proučavanih zemalja svakako bi impliciralo stvaranje određenih očekivanja u pogledu rezultata. Uzme li se da proučavane zemlje stvaraju trodijelnu strukturu, mogla bi se pretpostaviti sličnost kanadskih, američkih i australskih rezultata i njihova obojenost pragmatičnim duhom, rezultati dobiveni proučavanjem hrvatskog časopisa mogli bi upućivati na to da je hrvatski upravni sustav u znaku europskih tradicionalnih vrijednosti, dok nije lako pretpostaviti kojim su vrijednostima Indijci dali primat i kakva je njihova javna politika u vremenu natprosječno visoke stope gospodarskog rasta. Ako bi rezultati sadržavali nevelike razlike među promatranim zemljama, teza bi se ispostavila kao ispravna.

2.3. Opis istraživanja

Autorica je istraživala članke u vodećim časopisima o javnoj upravi promatranih zemalja – Hrvatskoj i komparativnoj javnoj upravi (HKJU), Canadian Journal of Public Administration (CPA), American Review of Public Administration (ARPA), Australian Journal of Public Administration (AJPA) i Indian Journal of Public Administration (IJPA). Navedeni časopisi izlaze četiri puta godišnje, a promatrani su u periodu od 1999. do 2009.¹ Istražila

¹ Autorica se odlučila za razdoblje 1999.–2009. zto što je prvi broj hrvatskog časopisa o javnoj upravi izašao 1999. Da da bi rezultati istraživanja bili usporedivi, bilo je potrebno promatrati tematsku strukturu časopisa u jednakom periodu.

je ukupno 1.400 članaka; 208 iz HKJU,² 209 iz CPA, 220 iz ARPA, 352 iz AJPA te 411 iz IJPA.³ Kako su za istraživanje značajni samo znanstveni članci, iz obrade su izostavljeni prikazi prakse javnopravnih tijela, prikazi knjiga, govori, eseji i vijesti.

Stvaranje klasifikacijskog sustava pretpostavljalo je zadovoljenje određenih uvjeta. Primarni uvjet odnosio se na određivanje klasa, koje obuhvaća utvrđivanje njihova naziva i sadržaja tako da sustav takvih klasa čini neproturječnu i potpunu cjelinu. Sekundarni uvjet odnosio se na stvaranje pravila za razvrstavanje.

2.3.1. Određivanje klasa

Ako bismo željeli stvoriti klasifikacijski sustav sadržaja znanstvenih radova o javnoj upravi, najprije bismo morali odrediti sadržaj pojma *javna uprava*. Određivanje pojma *javna uprava* otežano je time što se javna uprava isprepleće s mnoštvom društvenih pojava oblikujući se kao multidimenzionalni entitet u kojem su sadržani pravni, ekonomski i politički elementi. Na to se nadovezuje njezina uvjetovanost društveno-političkim uređenjem, koje je promjenjivo, čime se obuhvatnost pojma javne uprave čini ovisnom o vremenskom trenutku u kojem se određuje. U znanstvenim krugovima opći konsenzus o pojmu javne uprave još uvijek ne postoji, a ovo područje opisuje se kao više heterodoksno negoli ortodoksno (Heady, 2006: 1). Iako je riječ o pojavi koja, shvaćali mi to ili ne, neprestano utječe na naše živote, njezin predmet teško je precizno definirati (Chandler, 2000: 1). Prvenstveno se ističe razlikovanje javne uprave od one koja je privatna, nejavna, i to s obzirom na kontekst upravljanja, pri čemu je upravljanje u političkom kontekstu karakteristično za javnu upravu (Heady, 2006: 2). Na taj način, javna uprava u organizacijskom smislu mogla bi se definirati kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa i čija je krajnja svrha opći interes ili, bolje rečeno, promicanje općeg dobra. Tako pojam javne uprave nije ograničen na državnu upravu, koja je nje-

² Časopis HKJU nije izlazio tijekom 2003. i 2004., dok je 2005. objavljen samo br. 1.

³ U knjižnici Pravnog fakulteta u Zagrebu nisu zaprimljeni svi brojevi IJPA promatranog razdoblja, a nisu bili dostupni ni u elektroničkom obliku. Tako su ostali neobrađeni sljedeći brojevi: sva četiri broja iz 2000., 2002. i 2009. te broj 3., 2001. Ipak, s obzirom na to da su predmet proučavanja članci objavljavani u jednaestogodišnjem razdoblju tijekom kojeg nije bilo značajnijih oscilacija u frekvenciji pojavljivanja pojedinih tema, takav propust nema utjecaja na rezultate istraživanja koji su izraženi u relativnim brojkama.

zin vrlo važni dio, nego se odnosi i na regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranog privatnika u obavljanju javnih službi (Perko Šeparović, 2006: 11).

Ako uzmemo u obzir i mnogobrojnost te različitost pojedinih nacionalnih upravnih sustava, možemo zaključiti da ne postoje jedinstvene, općeprihvaćene kategorije čijim bi se proučavanjem obuhvatilo čitavo područje javne uprave i koje bi kao takve bile podloga za komparativnu analizu. Vrlo je moguće da je osnovni problem komparativnog prikaza javnih uprava upravo nepostojanje sporazuma o tome koji je objekt takvog istraživanja ili, kako bi se to stručno reklo, nepostojanje sporazuma o zavisnim varijablama (Heady, 2006: 50). Osvrnemo li se na komparativne prikaze upravnih teoretičara, vidjet ćemo da su svoja znanstvena istraživanja fokusirali u različito određene segmente javne uprave,⁴ pristupajući javnoj upravi deskriptivno, sagledavajući njezine pojavne oblike.

Na jednak način postupila je i autorica prilikom određivanja kategorija na temelju kojih će grupirati znanstvene radove o javnoj upravi. Razmatrajući javnu upravu u širem društvenom kontekstu, promišljajući o javnoj upravi kao o djelatnosti, proučavajući teritorijalne sustave upravljanja i razvoj javne uprave, pokušala je obuhvatiti pojavne oblike u kojima se javna uprava ostvaruje i koji bi kao takvi mogli biti predmet znanstvenog promišljanja upravnih stručnjaka. Sumaran pregled onoga što obuhvaća javna uprava iskristalizirao je sljedeće klase: uprava i politika, ustavne institucije; javne politike; građani i uprava; organizacija uprave; službenici; javne službe; javne financije; način rada u upravi; nadzor nad upravom; decentralizacija; lokalna i regionalna samouprava; povijesne teme; reforme u upravi; novi javni menadžment; dobra vladavina i europeizacija.

⁴ Tako je J. A. Chandler napravio komparativni prikaz upravnih sustava Velike Britanije, Francuske, Njemačke, Irske, Italije, SAD-a, Japana, Europske unije i Švedske uspoređujući *političku kulturu; ustavno uređenje; javne službe; državnu upravu; lokalnu i regionalnu samoupravu; javne financije; organizaciju uprave; menadžerske reforme; odgovornost i javnost u radu uprave; upravni sustav i demokraciju; budući razvoj i probleme upravnih sustava* (Chandler, 2000). G. G. Candler je usporedio upravne sustave Brazila, Kanade i Australije na temelju sljedećih kategorija: *edukacija za upravu; istraživanje upravne znanosti; upravna znanost (planiranje u upravi, javni službenici i javne financije); novi javni menadžment i nova javna uprava (javne službe)* (Candler, 2002). F. Heady smatra da iako svako određivanje obuhvatnosti javne uprave sadržava nacionalnu primjesu, postoje preokupacije zajedničke upravnim teoretičarima svih zemalja, a to bi bili *javni službenici, institucionalni okvir upravljanja te odnos uprave i njezine okoline*. Proučavanje navedenih kategorija omogućuje bolje razumijevanje nacionalnih upravnih sustava i njihovu usporedbu (Heady, 2000: 3–4).

Međutim, prilikom stvaranja klasifikacijskog sustava sadržaja znanstvenih radova u časopisima o javnoj upravi bilo je potrebno određene klase korigirati odnosno klasifikacijski sustav nadopuniti novim klasama. Naime, klasifikacijski sustav stvoren na čisto znanstvenom promišljanju o javnoj upravi ne odgovara u potpunosti onome što se javlja kao sadržaj časopisa o javnoj upravi. Čitanjem znanstvenih radova, autorica se odlučila za formiranje klase *upravna znanost; časopisi*, koja obuhvaća one znanstvene radove koji se odnose na istraživačke metode u upravnoj znanosti i one radove čija je metoda istraživanja proučavanje časopisa o javnoj upravi, te klasu *ostalo*, koja obuhvaća one znanstvene radove čija se tematika odnosi isključivo na zakonodavnu i sudbenu vlast.

Autorica je tako formirala 18 klasa (17 + negativnu)⁵ koje bismo mogli promatrati kao svojevrsni derivat strukturnog razlaganja pojavnih oblika javne uprave i onoga što upravni (i ostali) teoretičari i praktičari usko vezuju uz javnu upravu. Time je udovoljeno prvoj pretpostavci stvaranja klasifikacijskog sustava. Jasnim definiranjem klasa stvorena je čvrsta granica između klasa i postavljen prvi temelj za određivanje pripadnosti predmeta klasifikacije.

2.3.2. Određivanje pravila za razvrstavanje

Po prirodi stvari, teško je moguće znanstveno istraživanje usredotočiti u izolirani segment dotične znanosti, osobito ako se radi o nečemu iznimno šarolikom i međusobno isprepletenom kao što je područje istraživanja

⁵ Perry i Kreamer su klasificirajući članke po tematici imali 12 + 1, Rhodes et al. 14 + 1, Althaus 17 + 1 te Candler 6 klasa. Perry i Kreamer odabrali su sljedeće: teorije o administraciji, javni menadžment, participacija građana, javne politike, planiranje, odgovornost, javni službenici, javne financije, organizacija uprave, lokalna i regionalna samouprava, državna uprava, federalizam i ostalo (Perry, Kraemer, 1980: 356). Rhodes et al. donekle su izmijenili klasifikaciju Perryja i Kreamera i odabrali ove klase: teorije o administraciji, javni menadžment, participacija građana, javne politike, planiranje, odgovornost, javni službenici, javne financije, organizacija uprave, lokalna uprava i samouprava, odnosi s Europskom zajednicom, državna uprava, komparativna uprava (zapadna Europa, SAD, ostale zemlje), upravno pravo i ostalo (Rhodes et al., 1995: 4–5). Althaus je odabrala sljedeće klase: teorije o administraciji i teorije organizacije, povijesne teme, javni menadžment, javne politike, planiranje, odgovornost, službenička etika, ravnopravnost pred zakonom i pravni lijekovi, upravljanje ljudskim potencijalima u upravi, javne financije i nadzor, federalizam i organizacija uprave, lokalna i regionalna samouprava, ustavne institucije, upravno pravo i pravna pitanja, komisije za nadzor, ravnopravnost spolova, kronike i ostalo (Althaus, 1997: 143). Candlerove klase su ove: edukacija za upravu, istraživanje upravne znanosti, upravna znanost (planiranje u upravi, javni službenici i javne financije), novi javni menadžment, nova javna uprava (javne službe) i ostalo (Candler, 2006: 342–343).

upravne znanosti; iz toga proizlazi sadržajna neujednačenost pojedinog članka, a time i mogućnost njegova svrstavanja u više kategorija. Reduciranje složenosti članka tako se javlja kao subjektivno obojen čin, a kriteriji koji moraju biti zadovoljeni da bi određeni članak pripadao određenoj kategoriji kao dosta fleksibilno sredstvo. Potrebno je stoga izgraditi sustav načela i pravila kojima će se subjektivnost u pristupu minimizirati. Javna uprava je multidimenzionalna pojava, čime je postupak klasificiranja unaprijed određen kao vrlo delikatan zadatak koji stoga osobito iziskuje jasno razrađene i logički prihvatljive kriterije za uvrštavanje. Proces klasificiranja tako ulazi u drugu fazu koja se sastoji u razradi pravila za razvrstavanje.

S ciljem da maksimalno reducira subjektivni element u klasifikaciji, autorica je najprije razvila pravila redukcije složenosti onih radova čija je tematska višestrukost najizraženija. Tako je radove koji raspravljaju o reformama, neovisno o tome odnose li se one na upravni sustav u cjelini ili, recimo, na lokalnu i regionalnu samoupravu, službenike, način rada ili javne financije, svrstala u kategoriju *reforme u upravi*; dosljedno tome i radovi koji razmatraju učinke novog javnog menadžmenta na strukturu javne uprave, upravno osoblje i metode rada u upravi smješteni su u kategoriju *novi javni menadžment*, a ne organizacija uprave, odnosno službenici ili način rada. Isti princip primijenjen je i na članke o europeizaciji i dobroj vladavini. Naime, naglasak u takvim radovima jesu upravo same reforme, a promišljanje o njima u odnosu na određenu kategoriju redovito biva usmjereno na potvrdu općih načela i vrijednosti koje reforme zastupaju. Tematska složenost osobito je naglašena i u radovima u kojima se promatraju određeni instituti na različitim razinama vlasti. Ovdje je prednost dana prvima. Takvim pristupom prvenstveno se žele sagledati pojavni oblici instituta, a tek podredno funkcioniranje tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave, državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima. Primjerice, neovisno o tome odnosi li se članak na javne financije u lokalnoj jedinici ili na državnoj razini, pravni položaj državnog ili lokalnog službenika, odnos građana s lokalnom ili državnom vlasti, svoje mjesto naći će u klasama *javne financije* odnosno *službenici* ili *građani i uprava*. Složenost je uočljiva i u radovima koji razmatraju povijesni razvoj upravnih sustava ili pojedinih njihovih dijelova. Smisao takvih radova sastoji se u prikazu razvoja upravnog sustava te kao takvi trebaju biti smješteni u klasu *povijesne teme*. Logika kojom je riješen problem osnovnih triju vrsta složenosti primjenjena je i na ostale radove čija tematika nije ujednačena. Na primjer, radovi koji razmatraju etičke kodekse kao skupove pravila i načela za ponašanje službenika smješteni su u kategoriju *službenici*, a ne *način rada* zato što se pravila i načela takvih kodeksa odnose na

službeničko ponašanje neovisno o tome na koji je način rad organiziran i zato što autonomnim prihvaćanjem takvih kodeksa, oni postaju osnovni sadržaj općenitog djelovanja javnih službenika. Takvi radovi nisu svrstani ni u klasu *organizacija uprave* jer organizacijska kultura osim orijentacije službenika obuhvaća i pravne, političke odnosno ekonomske vrijednosti na temelju kojih je uprava organizirana, čime je njihova pripadnost klasi *službenici* opravdana. Nadalje, radovi koji govore o otvaranju internet-skih stranica javnopravnih tijela i sličnim oblicima kompjuterizacije u upravi, smješteni su u kategoriju *građani i uprava*, a ne u kategoriju *način rada*, jer je kod takvih radova prvenstveni naglasak na ostvarivanju načela javnosti koje se tiče upoznatosti građana s radom uprave. Radovi o pravima koja su zajamčena na ustavnoj razini, a čije je ostvarivanje ponajprije vezano uz djelatnost upravnih tijela, klasificirani su u klasu *građani i uprava*, a ne u klasu *uprava i politika; ustavne institucije*; u skladu s navedenim i radovi o podnošenju predstavki i pritužbi te davanju prijedloga državnim i drugim javnopravnim tijelima klasificirani su u klasu *nadzor nad upravom* jer se navedenim ustavnim pravom ostvaruje društveni nadzor nad radom uprave.

Pri provođenju istraživanja autorica je bila etična i nije išla u korist nijednoj od klasa nauštrb ostalih te se prilikom određivanja pripadnosti pojednog rada vodila isključivo utvrđenim kriterijima.

2.4. Rezultati istraživanja

Nakon završenog klasificiranja, autorica je u apsolutnim i relativnim veličinama izrazila rezultate dobivene za svaki časopis. Na taj način stvorena je podloga za usporedbu tematske strukture proučavanih časopisa. Rezultati su prikazani u tablici 1.

Tablica 1. Prikaz zastupljenosti tema u pojedinom časopisu

Časopis	ARPA		CPA		AJPA		IJPA		HKJU		Ukupno	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Uprava i politika, ustavne institucije	0	0	10	4,8	7	2	15	3,7	11	5,3	43	3,2
Organizacija uprave	30	13,6	20	9,6	28	7,9	19	4,6	8	3,9	105	7,5
Lokalna i regionalna samouprava	17	7,7	17	8,1	28	7,9	23	5,6	43	20,7	128	9,1

Decentralizacija	5	2,3	4	1,9	5	1,4	18	4,4	13	6,3	45	3,2
Službenici	27	12,3	24	11,5	21	5,9	16	3,9	23	10,9	111	7,9
Javne politike	10	4,6	15	7,2	27	7,7	10	2,4	2	1	64	4,6
Javne službe	6	2,7	14	6,7	8	2,3	71	17,3	9	4,3	108	7,7
Način rada	30	13,6	7	3,4	52	14,8	28	6,8	17	8,2	134	9,6
Javne financije	6	2,7	4	1,9	5	1,4	15	3,7	4	1,9	34	2,4
Nadzor nad upravom	5	2,3	15	7,2	22	6,3	7	1,7	14	6,7	63	4,5
Građani i uprava	22	10	17	8,1	37	10,5	31	7,5	12	5,8	119	8,5
Reforme u upravi	5	2,3	8	3,8	26	7,4	39	9,4	17	8,2	95	6,8
Novi javni menadžment	37	16,8	34	16,3	64	18,2	52	12,7	6	2,9	193	13,8
Good governance	15	6,8	13	6,2	6	1,7	43	10,5	0	0	77	5,5
Europeizacija	0	0	0	0	0	0	0	0	18	8,7	18	1,3
Povijesne teme	2	0,9	1	0,5	14	4	5	1,2	9	4,3	31	2,2
Upravna znanost i časopisi	3	1,4	3	1,4	1	0,3	2	0,5	0	0	9	0,6
Ostalo	0	0	3	1,4	1	0,3	17	4,1	2	0,9	23	1,6
Ukupno	220		209		352		411		208		1400	

Izvor: Autoričina izrada.

3. Obrada rezultata istraživanja

U ovom dijelu rada autorica će pristupiti analizi rezultata dobivenih tematskim klasificiranjem znanstvenih radova u časopisima o javnoj upravi. Nakon objašnjavanja tematske strukture svakog časopisa zasebno, iznijet će sumarne značajke svakog časopisa te usporediti zapažanja o upravnim sustavima država čije je časopise proučavala.

Kanada, Australija i SAD bivše su britanske kolonije sa zajedničkim *common law* nasljedem, sličnim usađenim vrijednostima, gospodarski su razvijene, međusobno surađuju na svim društvenim poljima razmjenjujući ideje i stvarajući zajedničke strategije razvoja, imaju federalnu strukturu i još dugi niz sličnosti. Dosta bliski eksterni uvjeti odrazili su se na razvoj i strukturu njihovih upravnih sustava, a time posredno i na preokupaciju njihovih upravnih stručnjaka. Zbog sličnosti u tematskoj strukturi, autorica je zajednički pristupila analizi rezultata dobivenih proučavanjem njihovih vodećih časopisa o javnoj upravi, s posebnim osvrtom na specifičnosti pojedine zemlje koja se očitovala u ponešto drugačijoj zastupljenosti određenih tema.

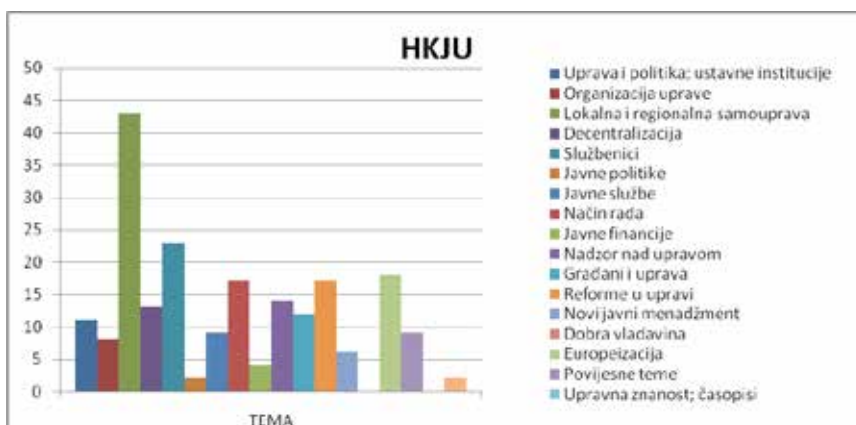
3.1. Tematska struktura pojedinih časopisa

3.1.1. Hrvatska i komparativna javna uprava

Časopis Hrvatska i komparativna javna uprava jedini je specijalizirani hrvatski časopis koji se bavi teorijom i praksom javne uprave. Dok ostali časopisi o javnoj upravi koje je autorica proučavala imaju dugu tradiciju, časopis HKJU izlazi tek od 1999. Časopis izlazi četiri puta godišnje unutar Instituta za javnu upravu, a njegov glavni urednik je prof. dr. sc. Ivan Koprić.

Tijekom promatranog razdoblja u časopisu Hrvatska i komparativna javna uprava objavljeno je ukupno 209 znanstvenih radova, i to 43 o lokalnoj i regionalnoj samoupravi (20,67%), 23 o javnim službenicima (11,06%), 18 o europeizaciji (8,65%), 17 o načinu rada i reformama u upravi (8,17%), 14 o nadzoru nad upravom (6,73%), 13 o decentralizaciji (6,25%), 11 o upravi i politici i ustavnim institucijama (5,29%), 9 o javnim službama i povijesti upravnog sustava (4,33%), 8 o organizaciji uprave (3,85%), 6 o novom javnom menadžmentu (2,88%), 4 o javnim financijama (1,92%), 2 o javnim politikama (0,96%), nijedan o dobroj vladavini i upravnoj znanosti i časopisima, a dva rada ostala su nesvrstana. Navedeni rezultati prikazani su u sljedećem grafu:

Graf 1. Tematska struktura HKJU



Izvor: Autoričina izrada.

U tematici radova reflektiraju se političke i upravne prilike u Republici Hrvatskoj; radovi su s jedne strane uvjetovani aktualnostima u sustavu,

a s druge strane sami autori radova imaju cilj utjecati na sustav nudeći prijedloge i rješenja za njegove probleme. Dobivene rezultate stoga treba tumačiti u okviru onih čimbenika koji karakteriziraju stanje u RH od njezina osamostaljenja do danas te onih vrijednosti kojima RH stremi. Tako bismo rezultate trebali promatrati kroz prizmu tranzicije iz jednostranačkog sustava planske privrede u višestranački sustav tržišnog gospodarstva, potrebu za političkom demokratizacijom i decentralizacijom i kroz nastojanje Hrvatske da se priključi Europskoj uniji (Koprić, 2006: 356–357).

Najzastupljenija tema u časopisu Hrvatska i komparativna javna uprava jest *lokalna i regionalna samouprava*, koja, pribroje li joj se radovi o *decentralizaciji*, zauzima gotovo trećinu objavljenih radova. Višestruki su razlozi koji pridonose aktualnosti tih tema. Uređenje odnosa lokalnih i regionalnih vlasti s državnom vlasti moćno je oruđe u ostvarivanju određenih političkih ideja. Cijeli ciklus političkih i društvenih promjena u RH tako se odrazio na sustav lokalne i regionalne samouprave. Dok je u bivšoj Jugoslaviji prihvaćen marksistički koncept lokalne samouprave kao koncept u kojem je teritorijalna decentralizacija maksimalno izražena te je kao takva bila izvrsno sredstvo za slabljenje nacionalnih interesa i stvaranje privida demokracije, razdoblje koje slijedi nakon raskida pravnih veza s Jugoslavijom 1991. obilježeno je dijametralno suprotnim stavom prema ulozi lokalnih jedinica u sustavu vlasti. Usvojena je koncepcija lokalne i regionalne uprave i samouprave, koja je bila podloga centralizaciji. Raskid pravnih veza nije protekao mirno, a kako je ideologija najbolje vezivno sredstvo za mobilizaciju ljudi, ideja nacionalizma, poduprta i ojačana centralizmom, u borbi za nezavisnost, a i nakon, došla je u prvi plan. Reforme u lokalnoj samoupravi bile su isuviše obojene političkim ciljevima da bi pravodobno ispunile onaj cilj koji je trebao biti ispunjen, a to je pridonšenje demokratizaciji društva. Trebalo je čekati desetak godina od osamostaljenja kako bi se sustav lokalne i regionalne samouprave reformirao u pravcu decentralizacije; tek promjenom vlasti 2000. godine postavljeni su temelji za jačanje lokalne i regionalne samouprave, a očitovali su se kroz ustavne izmjene kojima se redefinirao koncept lokalne i regionalne vlasti i kojima su prihvaćena načela supsidijarnosti i solidarnosti kojima je inspirirana Europska povelja o lokalnoj samoupravi čije je dijelove Hrvatska ratificirala još 1997. Ustavne izmjene popraćene su donošenjem novih zakona kojima se uređuje lokalna i regionalna samouprava. Tako je stvoren normativni okvir za decentralizaciju. 2009. dolazi do izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi, ukidanja instituta poglavarstva i uvođenja neposrednog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana. Takav scenarij pogodio je fokusiranje znanstvenih istraživanja upravo na sfe-

ru lokalne i regionalne samouprave; osim što je riječ o području koje je u kratkom periodu često mijenjalo strukturu, ovdje je posebno izražena potreba formuliranja znanstvene misli lišene političke ideologije, što su autori radova u HKJU i prepoznali. Nadalje, potrebno je istaknuti da je jačanje lokalnih kapaciteta jedan od preduvjeta za ulazak Hrvatske u Europsku uniju. Hrvatska je 2008. pristupila cjelovitom tekstu Europske povelje o lokalnoj samoupravi, aktu Vijeća Europe koje predstavlja jezgru za harmonizaciju sustava lokalne samouprave na europskoj razini. Međutim, nužno je realizirati one vrijednosti koje su proklamirane na ustavnoj i zakonodavnoj razini. I u tom kontekstu, razmatranja i praktični savjeti upravnih teoretičara i praktičara igraju važnu i nezaobilaznu ulogu te kao takvi zaokupljaju njihovu znanstvenu djelatnost.

Sljedeća tema po zastupljenosti jest *službenici*. Ako se skupini radova o javnim službenicima dodaju radovi koji se odnose na *način rada u upravi*, dobit ćemo skup koji obuhvaća petinu objavljenih članaka. Ovakav rezultat mogao bi indicirati na prepoznavanje važnosti koje upravno osoblje ima u tranzicijskim procesima te uviđanje nemogućnosti razvitka zdrave i demokratske uprave s neprofesionalnim službenicima, praksom primanja na rad i napredovanja po političkim linijama te stvarnom zavisnošću službenika. Jačanje službeničke etike, profesionalizacija službenika, depolitizacija i kreiranje sustava odgovornosti službenika pitanja su koja neminovno intrigiraju u uvjetima u kojima se nalazi RH; kao jedan od glavnih zadataka postsocijalističke Europe ističe se »reformiranje i restrukturiranje birokracije iz komunističke ere« (Gabrielian, 1999: 40 prema: Marčetić 2006: 121). Uz temu službenici usko je vezano i pitanje načina rada u upravi jer pravila i načela koja se odnose na potonje imaju refleksi utjecaj na službenike. Kako bi se postigla cjelovitost u pristupu službeničkim pitanjima, bitno je dakle razmotriti i pitanja koja se odnose na način rada u upravi. Službenici i načini rada u upravi svojevrsni su filtri kroz koje se realiziraju vrijednosti i ideje te zato i ne čudi što se upravni stručnjaci u zemljama čiji upravni sustavi prolaze kroz transformacije dosta osvrću na ta pitanja.

Među tri najzastupljenije teme u HKJU ulazi i *europaizacija*. Integriranje u europske krugove ističe se kao primarni cilj bliže hrvatske budućnosti čije je ostvarenje usko povezano i s reformama javne uprave u skladu s europskim iskustvima u toj sferi. Institucije i organizacije EU razvile su skup standarda i načela koji predstavljaju kriterije koji se tiču upravnog sustava, a koje zemlje pristupnice moraju zadovoljiti kako bi mogle postati članice EU i biti sposobne izvršavati obveze koje proizlaze iz članstva. Hrvatska je tako u svojim upravnim reformama prvenstveno orijentirana na vrijednosti

i načela europskog upravnog prostora. Ne čudi stoga što je broj radova koji se odnose na europeizaciju sve učestaliji u HKJU. Riječ je o temi koja je najaktualnija u hrvatskom društvu, a kako je pitanje hrvatske uprave jedno od najosjetljivijih u pristupnim pregovorima, ocjenjivanje spremnosti i napretka Hrvatske u tom kontekstu te davanje prijedloga i mišljenja za daljnje provođenje reformskih mjera neminovno dolazi do izražaja u znanstvenim radovima. U sklopu navedenog, treba spomenuti i da je rezultat istraživanja koji upućuje na to da se u HKJU ne piše o dobroj vladavini uvjetovan postojanjem ove kategorije. Naime, upravo su vrijednosti tog doktrinarnog usmjerenja prihvaćene na razini EU. Osnovna načela europskog upravnog prostora jesu vladavina prava, otvorenost i transparentnost, odgovornost javne uprave, efikasnost u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u provođenju javnih politika (Musa, 2006: 398–399); a ona odgovaraju duhu dobre vladavine. Dakle, u hrvatskim radovima piše se o onom što ulazi u sferu pojma dobre vladavine, ali su takvi radovi zbog primarnog naglaska na integracijske procese klasificirani u kategoriju *europeizacija*.

Kao što se vidi iz navedenih rezultata, *novi javni menadžment* tema je koja se sporadično obrađuje u časopisu HKJU. Ekonomski princip u državnoj zajednici koje je Hrvatska bila članica bilo je plansko gospodarstvo. Klima nepoduzetništva i zanemarivanja ekonomskih vrijednosti ostala je prisutna i nakon raspada Jugoslavije i promjena u državnom uređenju novonastale RH. Također, u poslijeratnim godinama država se trebala obnoviti i osnažiti te u takvim uvjetima ideja novog javnog menadžmenta nije mogla dobiti na popularnosti i predstavljati učinkovito sredstvo za rješavanje političkih i upravnih problema. Hrvatski upravni sustav još uvijek nije potpuno spreman za implementaciju mjera koje proizlaze iz doktrine novog javnog menadžmenta; tek kad budu dosegnuti standardi klasične weberijanske uprave, stvorit će se širi prostor za inkorporaciju vrijednosti na kojima počiva njegova ideologija. Međutim, važno je još jednom naglasiti i to da se Hrvatska u svojim naporima da se priključi EU opredijelila za vrijednosni sustav dobre vladavine, čime se dodatno suzuje mogućnost provođenja menadžerskih reformi. Može se pretpostaviti da upravo navedene okolnosti čine temu novog javnog menadžmenta neatraktivnom među autorima radova HKJU.

Teme *nadzor nad upravom te uprava i politika, ustavne institucije* zajedno obuhvaćaju malo više od deset posto objavljenih radova. Iako je Hrvatska zemlja koja je promijenila svoje državno uređenje i koja prolazi kroz fazu demokratizacije, zbog čega bi pažnju bilo dobro posvetiti odnosu izvršne, sudbene i zakonodavne vlasti, može se primijetiti da se u Hrvatskoj piše o podjeli i ograničavanju vlasti jednako koliko u Australiji i Kanadi.

Tema koja je u HKJU poprilično zanemarena su i *javne politike*. To se može protumačiti time što u RH postoje časopisi koji se više bave javnim politikama te su zbog toga i prikladnije za objavu članaka te tematike (Anali HPD, Revija za socijalnu politiku, razni ekonomski časopisi, Društvena istraživanja, itd.), ali i time da su autori radova HKJU jednostavno još uvijek nedovoljno orijentirani na takve teme.

Sumirajući navedeno i uzimajući u obzir strukturu zastupljenosti tema stranih časopisa koje je autorica proučila, mogli bismo primijetiti sljedeće: tema lokalne i regionalne samouprave daleko je nazastupljenija i njezin relativni udio u napisanim radovima dvostruko je veći nego u Kanadi, SAD-u, Australiji i Indiji; pozornost se pridaje i službeničkom sustavu, ali u jednakoj mjeri kao u Kanadi, SAD-u i Australiji, za razliku od Indije gdje se o toj temi gotovo i ne piše; zanimanje je fokusirano u provođenje europeizacijskih reformi u upravi, a naglasak stavljen na jačanje i ostvarivanje demokratskih načela, dok su pragmatični pristup i ekonomske vrijednosti zanemarene, što se očituje u nevelikom broju članaka koje se odnose na novi javni menadžment i organizaciju uprave, u čemu je najveća distinkcija prema Kanadi, SAD-u i Australiji; o javnim politikama napisana su samo dva članka, što odskače od općeg trenda zastupljenosti te teme u ostalim časopisima, izuzveši Indiju; ostale teme su podjednako zastupljene kao i u ostalim časopisima, dok su povijesne teme za nijansu zastupljenije no u SAD-u, Kanadi i Indiji.

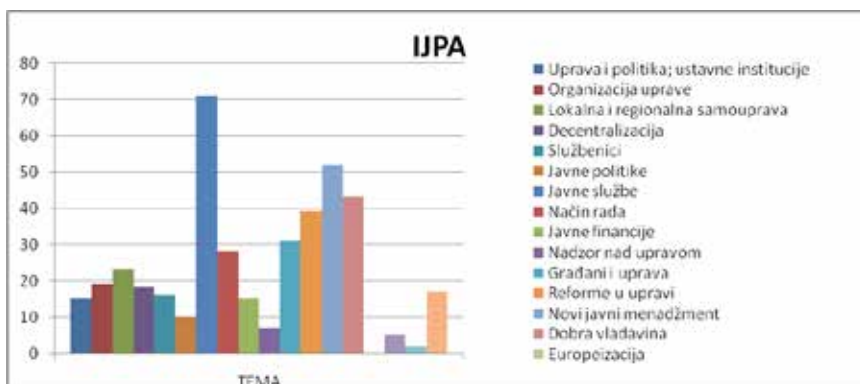
3.1.2. *The Indian Journal of Public Administration*

The Indian Journal of Public Administration indijski je časopis o javnoj upravi koji se izdaje u okviru Indijskog instituta za javnu upravu. Časopis izlazi od siječnja 1955., a njegov urednik je U. C. Agarwala. Običaj je uredništva da svake godine jedan broj časopisa iscrpno posveti određenoj temi, što se reflektira na povećanje udjela radova koji se bave takvom temom, čime se ujedno iznova potvrđuju najveće preokupacije indijske javne uprave.

U dostupnim brojevima IJPA, u periodu 1999.–2009. objavljeno je 411 znanstvenih radova, a njihova tematska struktura je sljedeća: 71 rad odnosi se na javne službe (17,27%), 52 na novi javni menadžment (12,65%), 43 na dobru vladavinu (10,64%), 39 na reforme u upravi (9,42%), 31 na odnos građana i uprave (7,54%), 28 na način rada u upravi (6,81%), 23 na lokalnu i regionalnu samoupravu (5,6%), 19 na organizaciju uprave (40,62%), 18 na decentralizaciju (4,38%), 16 na službenike (3,89%), 15 na javne financije te upravu i politiku i ustavne institucije (3,65%), 10 na javne politike (2,43%), 7 na nadzor nad upravom (7,17%), 5 na povijesne teme (1,22%), 2 na upravnu znanost i časopise (0,49%), nijedan na euro-

peizaciju, a 17 članaka ostalo je nesvrstano. Rezultati istraživanja prikazani su u sljedećem grafu:

Graf 2. Tematska struktura IJPA



Izvor: Autoričina izrada.

S obzirom na to da IJPA nije jedini indijski časopis koji se bavi pitanjima javne uprave, a uzimajući u obzir razinu pismenosti i educiranost Indijaca, broj napisanih članaka upućuje na visoku zainteresiranost Indijaca za pitanja javne uprave.

Najčešća tema znanstvenih radova časopisa IJPA jesu *javne službe*. Riječ je o temi koja je obilježila više tematskih brojeva časopisa i o kojoj govori gotovo petina indijskih radova. Može se pretpostaviti da je takav interes za javne službe odraz demografskih prilika u Indiji. Naime, Indija je druga zemlja na svijetu po broju stanovnika, a s obzirom na trenutačne prilike, može se očekivati da će kroz sljedeće desetljeće postati mnogoljudnija od Kine. Gotovo svaki peti stanovnik svijeta živi u Indiji čiji teritorij čini tek 2,4% Zemljine površine. Prosječno očekivano trajanje životnog vijeka kraće je od europskog prosjeka, što upućuje na nepovoljnije zdravstvene i ekonomske, a slijedom toga i ostale životne uvjete. Oko 70% stanovništva živi na selu, a gotovo trećina stanovništva je nepismena. Problem prenapučenosti zahtijeva što racionalnije upravljanje prirodnim izvorima, kvalitetnu stambenu politiku, opskrbu hranom; jačanje ljudskih potencijala; dobro organizirano školstvo; poboljšanje kvalitete života; kvalitetno zdravstvo i sustav socijalne skrbi, izgradnju prometnica i razvoj informativnih službi. Kako je glavna indijska preokupacija razvoj ljudskog elementa, pisanje o javnim službama nameće se kao prirodan i nužan pristup promišljanju o unapređenju socijalnog sektora.

Nakon javnih službi najzastupljenija tema u radovima časopisa IJPA jest *novi javni menadžment*. Desetljećima nakon stjecanja samostalnosti Indija je bila uređena kao socijalistička država; detaljna zakonska regulativa tržišta, petogodišnji planovi razvoja po uzoru na Sovjetski Savez, državni intervencionizam i protekcionizam znakovi su koji su obilježili indijsku ekonomsku politiku sve do ranih devedesetih kada dolazi do reformi u smjeru liberalizacije, deregulacije i privatizacije. Novi javni menadžment kao doktrina čije su vrijednosti jednake onima kojima se Indija okrenula ranih devedesetih stekao je tako prostora za implementaciju i pobudio je zanimanje indijskih upravnih stručnjaka.

Treća tema po zastupljenosti u časopisu IJPA jest *dobra vladavina*. Osnovna preokupacija Indijaca koja prožima gotovo sve napisane znanstvene radove jest razvoj, pri čemu je jačanje demokratskih potencijala, jedno od glavnih obilježja doktrine dobre vladavine, prepoznato kao jedan od ključnih elemenata napretka. Kako je preduvjet jačanja demokratskih potencijala stanovništvo koje ima razvijenu političku svijest i na raspolaganju određenu razinu informacija, radovi koji se odnose na dobru vladavinu za objekt reformi u skladu s načelima dobre vladavine uzimaju upravo javne službe. Razvoj s ljudskim licem nalaže poštovanje prava čovjeka i građanina, participaciju građana u stvaranju javnih politika i provedbi programa, transparentnost u radu, povećanje kvalitete javnih službi i slično, a sve je to u duhu dobre vladavine. Uvažavanjem vrijednosti koje proklamira ova doktrina suzbijaju se nuspjave novog javnog menadžmenta, tako da gotovo ravnomjerna zastupljenost članaka koji se odnose na ove tematike nije slučajna.

Oko 7,5% radova za temu ima odnos građana s upravom. To je vjerojatno uvjetovano velikim udjelom domorodačkog stanovništva u Indiji čiji je položaj u sustavu vlasti dosta osjetljiv te još uvijek nedovoljnom aktualizacijom ustavnog načela ravnopravnosti spolova.

U odnosu prema ostalima, indijski časopis broji najveći broj članaka svrstanih u kategoriju *ostale teme*. Naime, jedan od indijskih tematskih brojeva bio je posvećen organizaciji i reformama indijskog sudskog sustava. Tek poneki članak koji se odnosio na postupak imenovanja sudaca ili na odnos upravne i sudske vlasti našao je mjesto u prikladnoj kategoriji, dok su ostali ostali nesvrstani.

Teme koje su poprilično nepopularne, osobito u odnosu prema tematskoj strukturi australskih, kanadskih i američkih radova, jesu *organizacija uprave* i *javne politike*. Indijci u svom znanstvenom promišljanju nisu skloni teoretiziranjima; njihovi radovi sadržavaju konkretne ideje koje se lako daju primijeniti, često se bave ocjenjivanjem provedenih upravnih programa, kritiziraju i savjetuju, a tekstovi su im jednostavni i praktični. S obzirom

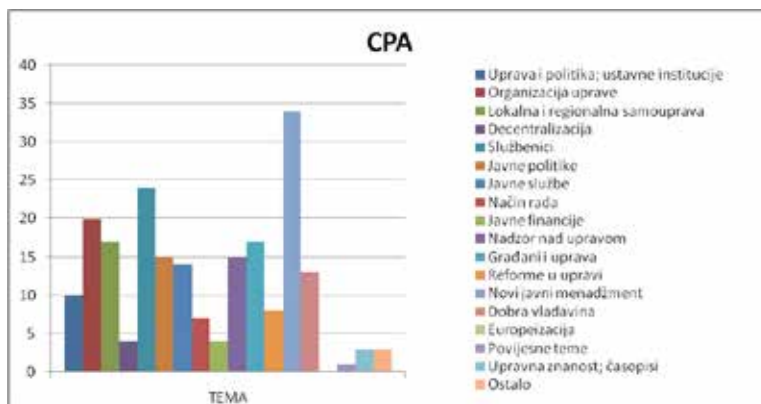
na pragmatičnost njihova znanstvenog pristupa, ne čudi nepopularnost tema kao što su teorije o organizaciji ili organizacijska kultura te ostale koje ulaze u kategoriju organizacije uprave i javnih politika.

S obzirom na to da je Indija azijska zemlja, u časopisu IJPA nije objavljen nijedan rad na temu *europizacije*.

3.1.3. *The Canadian Public Administration, The Australian Journal of Public Administration i The American Review of Public Administration*

Časopis *The Canadian Public Administration* kanadski je časopis o javnoj upravi koji se objavljuje u okviru Kanadskog instituta za javnu upravu još od 1958. Urednica časopisa je B. Carroll. Zbog visokog udjela frankofonskog stanovništva u Kanadi, časopis je dvojezičan. U promatranom jedanaestogodišnjem razdoblju, u časopisu CPA objavljeno je 209 znanstvenih radova; njih 34 o novom javnom menadžmentu (16,2%), 24 o službenicima (11,4%), 20 o organizaciji uprave (9,57%), 17 o lokalnoj i regionalnoj samoupravi te građanima i upravi (8,13%), 15 o javnim politikama i nadzoru nad upravom (7,18%), 14 o javnim službama (6,69%), 13 o dobroj vladavini (6,22%), 10 o upravi i politici i ustavnim institucijama (4,78%), 8 o upravnim reformama (3,83%), 7 o načinu rada u upravi (3,35%), 4 o decentralizaciji (1,91%), 3 o upravnoj znanosti i časopisima (1,44%), 1 je bio povijesne tematike (0,48%), a 3 članka su ostala nestvrstana (1,44%). Rezultati su prikazani u sljedećem grafu.

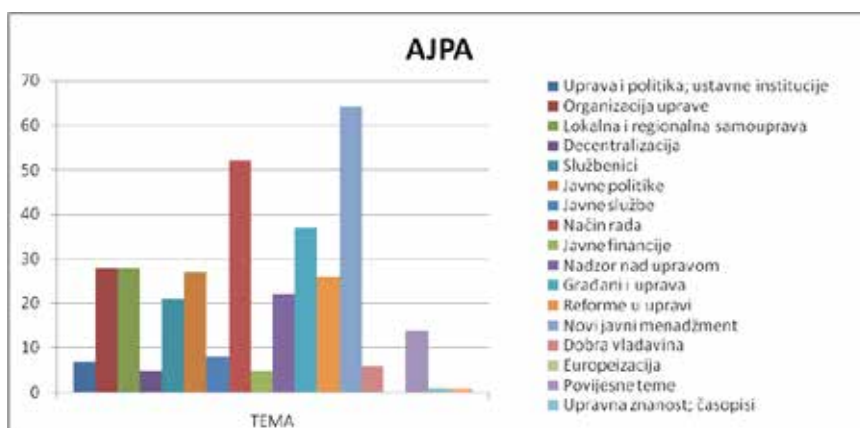
Graf 3. Tematska struktura CPA-e



Izvor: Autoričina izrada.

Časopis *The Australian Journal of Public Administration* uvaženi je australski časopis o javnoj upravi čija tradicija izlaženja seže još u davnu 1937. Objavljuje se u okviru Australskog instituta za javnu upravu, a urednik mu je J. Wanna. U periodu od 1999. do 2009. u ovom časopisu objavljena su 352 znanstvena rada. Njih 64 odnosi se na novi javni menadžment (18,18%), 52 na način rada u upravi (14,77%), 37 na odnos građana i uprave (10,51%), 28 na organizaciju uprave (7,95%), 28 na lokalnu i regionalnu samoupravu (7,95%), 27 na javne politike (7,67%), 26 na reforme u upravi (7,39%), 22 na nadzor nad upravom (6,25%), 21 na službenike (5,97%), 14 je povijesnih tema (3,98%), 8 na javne službe (2,27%), 7 na upravu i politiku i ustavne institucije (1,92%), 6 na dobru vladavinu (1,7%), 5 na javne financije i decentralizaciju (1,42%), 1 na upravnu znanost i časopise (0,28%), nijedan na europeizaciju, a jedan članak je ostao nesvrstan. Rezultati su prikazani u grafu 4.

Graf 4. Tematska struktura AJPA

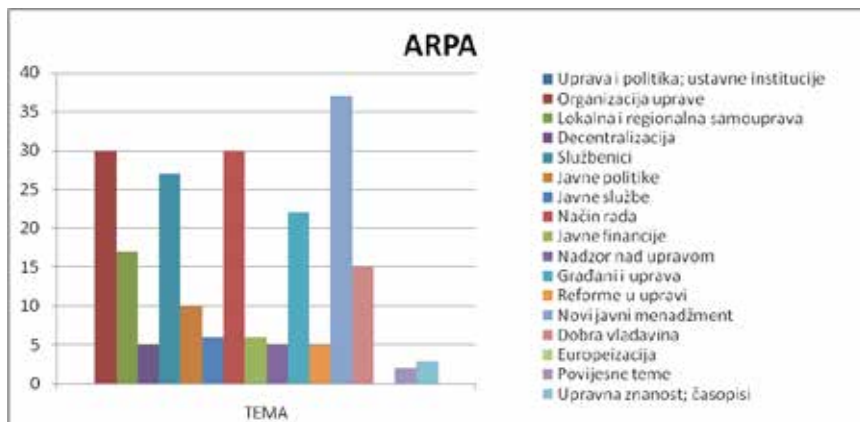


Izvor: Autoričina izrada.

The American Review of Public Administration američki je časopis o javnoj upravi koji izlazi od veljače 1967. godine. Časopis izlazi u sklopu djelatnosti Američkog društva za javnu upravu, a urednici su mu sveučilišni profesori A. Glassberg, G. Adams i Clayton Thomas. U razdoblju od 1999. do 2009. godine u njemu je objavljeno 220 znanstvenih radova, a njihova tematska struktura je sljedeća: 37 ih je o novom javnom menadžmentu (16,82%), 30 o načinu rada u upravi i organizaciji uprave (13,64%), 27 o službenicima (12,27%), 22 o odnosu građana i uprave

(8,10%), 15 o dobroj vladavini (6,82%), 10 o javnim politikama (4,55%), 6 o javnim financijama i javnim službama (2,72%), 5 o nadzoru nad upravom i reformama u upravi (2,27%), 3 o upravnoj znanosti i časopisima, 2 članka su povijesne tematike, a nijedan o europeizaciji. Rezultati su prikazani u grafičkom obliku u nastavku (graf 5).

Graf 4. Tematska struktura ARPA



Izvor: Autoričina izrada.

Najzastupljenija tema u sva tri časopisa jest *novi javni menadžment*. Novi javni menadžment odraz je neoliberalnog političkog promišljanja i tendencije suzivanja socijalne dimenzije države. Efektivnost, efikasnost i ekonomičnost kao načela privatnog sektora tako postaju smjernice za organizaciju uprave. Doktrina novog javnog menadžmenta, razvijena početkom 80-ih godina 20. stoljeća, najbrže se proširila upravo anglosaksonskim zemljama. Vrijednosti na kojima počiva ova doktrina uralile su i u američki, kanadski i australski sustav te se transimisirale i na internacionalnu razinu postavši doktrina moćnih međunarodnih organizacija kao što su MMF, WB i OECD (Koprić, 2006: 21–22). Novi javni menadžment predmet je zanimanja upravnih stručnjaka već gotovo tri desetljeća, a njihov interes za tu tematiku još uvijek ne jenjava. S obzirom na ideološku obojenost i organizaciju upravnih sustava u skladu s novim javnim menadžmentom, raspravljanje o novom javnom menadžmentu u znanstvenim krugovima logička je nužnost.

Ako bi se radovima na temu *novi javni menadžment* pribrojilo radove na teme *organizacija uprave* i *način rada u upravi*, ustanovilo bi se da se 43%

radova časopisa ARPA i 41% radova časopisa AJPA odnosi na te teme. Takvi rezultati upućuju na izraziti pragmatizam u pristupu, a orijentiranost na učinkovitost i postizanje rezultata kao karakteristiku američkih i australskih upravnih sustava.

Međutim, ako bismo zbrojili radove časopisa CPA koji se odnose na *novi javni menadžment, organizaciju uprave i način rada*, zamijetili bismo ipak manji udio radova na te teme u ukupnom broju objavljenih radova nego što je to u časopisima ARPA i AJPA. Takav rezultat mogao bi se tumačiti ipak donekle drugačijim ideološkim opredjeljenjem Kanadana. Naime, iako Kanadani težište stavljaju i na ekonomske vrijednosti, njihov svjetonazor u ekonomskom pogledu nije toliko izraženo individualistički kao što je američki ili australski. Može se reći da Kanada počiva na vrijednostima »mira, reda, dobre vladavine«, dok su vrijednosti na koje se oslanja SAD »život, sloboda, sreća« (Henderson, 2009: 274), tako da ne čudi osjetno manje zanimanje Kanadana za smanjenje javnog sektora od američkog (Dwivedi, 1982: 12 prema: Henderson 2009: 273–274). Osobita značajka kanadske javne uprave je frankofonska tradicija u Quebecu (Henderson, 2009: 279). Britanski utjecaj osujećen je tradicionalnim i nepragmatičnim duhom europskog kontinenta koji je francuskim kanalima dopro i ostavio traga na kanadskom mentalitetu. Time bi se moglo objasniti i zanimanje za službenička pitanja i javne službe osjetno veće no što je ono kod američkih i australskih upravnih stručnjaka.

O temama *lokalna i regionalna samouprava i decentralizacija te građani i uprava* napisan je podjednak broj članaka u svim časopisima. Ove teme zauzimaju oko deset posto napisanih radova. Ipak, mogla bi se istaknuti različitost strukture same kategorije *građani i uprava*; najveći broj australskih radova te tematike odnosi se na pitanja starosjedilaca u kontekstu integracijske politike u Australiji, dok se u Kanadi i SAD-u razmatraju ostali aspekti odnosa građana i uprave.

U časopisu CPA tema *ustavne institucije, uprava i politika* znatno je više zastupljena nego u američkom i australskom časopisu. Uzrok tome praktične je naravi; kanadski stručnjaci za javnu upravu najčešće su ujedno i stručnjaci za ustavno pravo tako da se njihovo zanimanje za ustavna i politička pitanja često ispolji radom takve tematike.

Povijesne teme najzastupljenije su kod Australaca. Možda autori radova iz časopisa AJPA smatraju da je za razumijevanje sadašnjih australskih prilika ključan osvrt na povijest australske uprave ili da se iz prošlih iskustava daju izvući dobre pouke za budućnost.

Dok je temi *dobra vladavina* posvećen pozamašan broj radova časopisa ARPA i CPA, u australskom časopisu o toj se temi gotovo i ne piše te se umjesto dobroj vladavini pozornost posvećuje ostalim vrstama upravnih reformi.

O europeizaciji u kanadskom, australskom i američkom časopisu nije napisan niti jedan znanstveni rad. Naime, s obzirom na to da je riječ o državama na drugim kontinentima koje ne sudjeluju u europskim integracijskim procesima, reformiranje upravnih sustava u znaku europskog sustava javne uprave ih ne zanima.

3.2. Usporedni prikaz dobivenih rezultata

Razlozi preglednosti i poboljšanja metodologije zahtijevali su pristup usporednom prikazu dobivenih rezultata drugačijem od onoga koji je primijenjen prilikom obrade rezultata pojedinog časopisa. Stvoren je, naime, manji broj klasa koje su nastale grupiranjem već postojećih klasa u zajedničke cjeline po kriteriju sličnosti. Pripajanjem kategorija s malim statističkim udjelom onim kategorijama koje su zastupljenije, a s kojima su u bliskoj vezi, htjelo se staviti naglasak na dominantne udjele i smanjiti varijancu podataka, pri čemu bi usporedni prikaz trebao biti kvalitetniji. Osamnaest klasa tako je svedeno na deset klasa.⁶ Rezultati istraživanja u grupiranim klasama prikazani su u tablici 2.

⁶ Klasa *uprava i politika; ustavne institucije* i klasa *nadzor nad upravom* spojene su u jednu klasu. Naime, odnos upravnih organizacija i političkog sustava obuhvaća i nadzorne ovlasti koje predstavnička tijela imaju nad radom uprave, a međusobni odnosi društvenih entiteta koji se također sastoje i od mehanizama kontrole te određena prava čije nepoštovanje od strane subjekata, uključujući i upravna tijela, dovodi do sankcija uređeni su na ustavnoj razini. Klase *javne službe i građani* i *uprava* spojene su u jednu klasu jer je kontakt građana i uprave najintenzivniji u slučajevima u kojima se građani javljaju kao korisnici odnosno potrošači javnih službi. Klase *lokalna i regionalna samouprava* i *decentralizacija* spojene su u zajedničku klasu jer se teritorijalna decentralizacija očituje u uspostavi jedinica lokalne i regionalne samouprave, a kao taj oblik decentralizacije i jest bila uvjerljivo najčešća tema radova o decentralizaciji. Klase *dobra vladavina* i *europeizacija* spojene su u jednu klasu zato što je dobra vladavina doktrina na čijim se vrijednostima temelji upravni model prema kojem svoje upravne sustave reformiraju zemlje EU. Klase *način rada u upravi, organizacija uprave* i *javne financije* spojene su jer su povezane i isprepletene u djelatnosti uprave. Klase *povijesne teme, upravna znanost; časopisi* te klasa *ostalo* kao klase koje su najmanje zastupljene, a koje nemaju sadržajne bliskosti ni s kojom od ostalih klasa, spojene su da bi se otklonili njihovi minimalni udjeli. Kako i na taj način njihov udio nije od značenja, njihova sadržajna neujednačenost nije relevantna.

Tablica 2. Prikaz zastupljenosti grupiranih tema u pojedinom časopisu u relativnim i apsolutnim veličinama

Časopis	ARPA		CPA		AJPA		IJPA		HKJU		Ukupno	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Uprava i politika; ustavne institucije, Nadzor nad upravom	5	2,3	25	12	29	8,2	22	5,4	25	12	106	7,6
Organizacija uprave, Način rada u upravi, Javne financije	66	30	31	14,8	85	24,1	62	15,1	29	13,9	273	19,5
Lokalna i regionalna samouprava, Decentralizacija	22	10	21	10	33	9,4	41	10	56	26,9	173	12,4
Javne službe, Građani i uprava	28	12,6	31	14,8	45	12,8	102	24,8	21	10,1	227	16,2
Službenici	27	12,3	24	11,5	21	6	16	3,9	23	11,1	111	7,9
Javne politike	10	4,6	15	7,2	27	7,7	10	2,4	2	1	64	4,6
Reforme	5	2,3	8	3,8	26	7,4	39	9,4	17	8,2	95	6,8
Novi javni menadžment	37	16,8	34	16,3	64	18,2	52	12,7	6	2,9	193	13,7
Dobra vladavina, Europeizacija	15	6,8	13	6,3	6	1,7	43	10,5	18	8,7	95	6,8
Upravna znanost; časopisi Povijesne teme Ostalo	5	2,3	7	3,3	16	4,5	24	5,8	11	5,3	63	4,5

Izvor: Autoričina izrada.

Tematska struktura časopisa ARPA upućuje na izrazito pragmatički duh koji karakterizira američki upravni sustav. Naglasak je stavljen na organiziranje uprave u onom obliku u kojem će biti najefikasnija, način rada u upravi određen je zahtjevom za postizanje što boljih rezultata, kao vlad-

juća doktrina prihvaćen je novi javni menadžment. Ekonomske vrijednosti potisnule su u drugi plan demokratske vrijednosti. O *upravi i politici; ustavnim institucijama i nadzoru nad upravom* gotovo se uopće i ne piše. Ipak, kako je SAD razvijena demokratska država, određena načela kao što su participacija građana, transparentnost, otvorenost, legitimitet i sl. nisu zanemarena, što se očituje u određenom broju radova o *dobroj vladavini te javnim službama; građanima i upravi*.

Tematskoj strukturi časopisa ARPA najbliža je tematska struktura australškog časopisa AJPA. Ako uzmemo da se znanstveni radovi koji govore o reformama u najvećoj mjeri odnose na modernizacijske, tržišne i minimizirajući reforme te navedenu kategoriju pridružimo temama *novi javni menadžment i organizacija uprave; javne financije; način rada*, uočiti ćemo da i australaska ideologija primarno počiva na ekonomskim vrijednostima. Takva teza poduprta je i činjenicom da je u časopisu AJPA udio teme *dobra vladavina* zanemariv. Razlika u odnosu na tematsku strukturu časopisa ARPA najizrazitija je kod zastupljenosti teme *uprava i politika; ustavne institucije*.

Tematska struktura časopisa CPA dosta je slična tematskoj strukturi časopisa ARPA i časopisa AJPA, međutim, iz rezultata se da iščitati da kanadski duh nije toliko pragmatičan kao što je američki ili australski. Osim manje zastupljenosti tema koje upućuju na orijentiranost na ekonomske vrijednosti, u časopisu CPA dosta su zastupljene teme koje upućuju na poštovanje nekih tradicionalnih vrijednosti u upravi. Naglasak se stavlja na odnos s građanima, poštovanje ustavnih načela, etičnost u radu službenika i slično.

Tematska struktura časopisa IJPA podosta se razlikuje od tematskih struktura ostalih časopisa. Organizacija indijskog upravnog sustava u funkciji je razvoja u svakom smislu tog pojma. Indija kao rastuća gospodarska sila najveći naglasak, što je i najznačajnija razlika od ostalih upravnih sustava, stavlja na jačanje ljudskih potencijala. Najveća zastupljenost teme *javne službe* u časopisu IJPA govori o usredotočenosti Indijaca na iskorjenjivanje siromaštva, nepismenosti, loših higijenskih i stambenih uvjeta u Indiji bez čega jačanje ljudskog elementa nije ostvarivo. Interes za daljnje gospodarsko jačanje i unapređivanje životnih uvjeta u Indiji očituje se i u visokoj zastupljenosti tema *novi javni menadžment i dobra vladavina*. O temama *službenici, uprava i politika, ustavne institucije; nadzor nad upravom te javne politike* u Indiji se jako malo piše. To intenzivira dojam indijske preokupacije ljudskim i gospodarskim napretkom.

Tematska struktura časopisa HKJU specifična je s obzirom na tematsku strukturu ostalih časopisa. Tema koja prevladava jest *lokalna i regionalna*

samouprava; decentralizacija o kojoj se piše znatno više no u ostalim časopisima, a tema koja slijedi po zastupljenosti je *dobra vladavina; europeizacija*. Navedeno upućuje na to da je hrvatski upravni sustav najviše usmjeren na demokratske vrijednosti i da su mu one glavna orijentacija u provođenju reformi. Ekonomske vrijednosti su zanemarene, što se očituje daleko najmanjim udjelom teme *novi javni menadžment* nego u ostalim časopisima i u najmanjem udjelu tema *organizacija uprave; način rada; javne financije* nego u ostalim časopisima.

4. Zaključak

Ishodišna točka svakog znanstvenog istraživanja određena je teza čija se valjanost propituje provođenjem samog istraživanja. Ako se njegove osnovne postavke ne dokažu znanstvenim putem, svako promišljanje, bez obzira na njegovu unutarnju logičku konzistentnost, ostaje na razini spekulacije, čime je mogućnost njegove primjene ograničena.

Teza s kojom je autorica ušla u istraživanje sastojala se od sljedećeg: neovisno o dijelu svijeta u kojem je organizirana, javna uprava očituje se kao slična djelatnost, a određene specifičnosti upravnih sustava produkt su ekonomskih, društvenih i ostalih uvjeta u kojima uprava funkcionira. Različitosti među upravnim sustavima različitih zemalja svakako postoje, ali nisu takve da bi upućivale na zaključak da je javna uprava u različitim državama sasvim različiti fenomen. Tezu je ispitala tako da je klasificirala znanstvene radove u časopisima o javnoj upravi Hrvatske, Kanade, SAD-a, Indije i Australije po kriteriju teme koja u radovima prevladava. Stvaranjem tematske strukture časopisa o javnoj upravi kristaliziraju se značajke upravnih sustava zemalja podrijetla časopisa, čime se omogućuje uspoređivanje upravnih sustava, a time i donošenje određenog zaključka u pogledu početne teze, njezina opovrgavanja ili potvrđivanja.

Rezultati koje je dobila analizom časopisa upućuju na to da se upravni sustavi promatranih zemalja razlikuju. Međutim, riječ je o razlikama koje nisu takve naravi da bi se iz njih dalo zaključiti da je uprava u različitim državama različita pojava. Moglo bi se reći da su razlike samo zgodne, ali ne i krucijalne, te da kao takve upućuju samo na drugačije oblikovanje istog zbog različitih okolišnih čimbenika u kojima su se promatrani upravni sustavi razvijali. Sama mogućnost stvaranja valjanog klasifikacijskog sustava čije klase ne ostaju prazne bez obzira na to klasificiraju li

se znanstveni radovi indijske, hrvatske, kanadske, američke ili australske javne uprave upućuje na to da je uprava u biti jednaka pojava svugdje. Iznimka se odnosi na temu *europaizacija* o kojoj se piše samo u Hrvatskoj i komparativnoj javnoj upravi, što proizlazi iz jednostavne činjenice što je Hrvatska europska zemlja koja se želi uključiti u trendove na europskom kontinentu, uključujući i upravne. Upravni sustavi europskih zemalja pod utjecajem Europske unije približavaju se razvijajući se prema zajedničkom modelu čija načela u biti odgovaraju vrijednostima doktrine *dobre vladavine*, po čemu vidimo da se ovdje ipak ne radi o nekoj pojavi koja je mimo onoga što se u ostalim zemljama smatra upravom.

Rezultati istraživanja tako su potvrdili autoričinu tezu. U svakoj zemlji upravna funkcija sastoji se od jednakih djelatnosti, pri čemu se odstupanja u načinu organizacije obavljanja djelatnosti i pridavanja veće važnosti jednoj od djelatnosti ne očituju kao bitno transformiranje upravne funkcije, već su samo odraz onih vrijednosti kojima je određena zemlja orijentirana. Stupanj društvene i ekonomske razvijenosti, političke i povijesne prilike te geografski položaj označili su SAD i Australiju kao dosta pragmatične i ideološki opredijeljene na ekonomske vrijednosti, Kanadu kao orijentiranu na ekonomske, ali u određenoj mjeri i tradicionalne vrijednosti, Indiju kao zemlju koja sve svoje potencijale koristi u svrhu daljnjeg napretka, Hrvatsku kao zemlju koja reformira svoj upravni sustav u skladu s demokratskim načelima i ostalim tradicionalnim vrijednostima europskog kontinenta; no kako materijalni tako i funkcionalni pojam uprave ostao je jednoznačan i u SAD-u, Australiji, Kanadi, Indiji i Hrvatskoj.

Rezultati istraživanja ne samo da su potvrdili tezu o upravi kao jednakoj pojavi u različitim zemljama, a specifičnosti pojedinih upravnih sustava kao posljedicu različitog društvenog okruženja u najširem smislu riječi, već i indiciraju da upravni sustavi nisu samostalne oaze te da se može očekivati njihovo daljnje približavanje na način da će se suglasnost u poimanju uprave kao aparata za provođenje i koordinaciju političkih odluka i ostalog sadržaja upravne funkcije prelići i na zajedničko mišljenje o optimalnoj organizaciji uprave. Proces globalizacije koji zahtijeva određene oblike prilagodbe javnog sektora i jačanje institucija za mogućnost ravnopravnog sudjelovanja u svjetskim procesima te težnja demokratizaciji i razvoju civilnog društva u kojem su suzbijanje korupcije, javnost djelovanja i sudjelovanje građana *condicio sine qua non*, javljaju se kao okruženje zajedničko većini zemalja svijeta formirajući upravne sustave prema jednakom modelu, a komunikaciju upravnih stručnjaka, razmjenu ideja i iskustava te prihvaćanje najbolje prakse kao glavne zahtjeve suvremene uprave.

Literatura

- Althaus, Catherine (1997) What Do We Talk About? Publications in AJPA 1970–95. *Australian Journal of Public Administration* 97(1): 141–146
- American Review of Public Administration*, 99 (1, 2, 3, 4), 2000 (1, 2, 3, 4), 2001 (1, 2, 3, 4), 2002 (1, 2, 3, 4), 2003 (1, 2, 3, 4), 2004 (1, 2, 3, 4), 2005 (1, 2, 3, 4), 2006 (1, 2, 3, 4), 2007 (1, 2, 3, 4), 2008 (1, 2, 3, 4), 2009 (1, 2, 3, 4)
- Australian Journal of Public Administration*, 99 (1, 2, 3, 4), 2000 (1, 2, 3, 4), 2001 (1, 2, 3, 4) 2002 (1, 2, 3, 4), 2003 (1, 2, 3, 4), 2004 (1, 2, 3, 4), 2005 (1, 2, 3, 4), 2006 (1, 2, 3, 4), 2007 (1, 2, 3, 4), 2008 (1, 2, 3, 4), 2009 (1, 2, 3, 4)
- Canadian Public Administration*, 99 (1, 2, 3, 4), 2000 (1, 2, 3, 4), 2001 (1, 2, 3, 4), 2002 (1, 2, 3, 4), 2003 (1, 2, 3, 4), 2004 (1, 2, 3, 4), 2005 (1, 2, 3, 4), 2006 (1, 2, 3, 4), 2007 (1, 2, 3, 4), 2008 (1, 2, 3, 4), 2009 (1, 2, 3, 4)
- Candler, Gaylord George (2006) The comparative evolution of public administration in Australia, Brazil and Canada. *Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada* 2006(3): 334–349
- Chandler, J. A. (2000) *Comparative Public Administration*. Routledge
- Heady, Ferrel (2006) *Comparison in the Study of Public Administration*. U: Eris E. Otenyo, Nancy S. Lind (prir.) *Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management)*. Emerald Group Publishing Limited
- Henderson, Keith M. (2009) Parallel Universes: Canadian and U.S. public administration study. *Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada* 2009(2): 271–290
- Hrvatska i komparativna javna uprava*, 99 (1, 2, 3, 4), 2000 (1, 2, 3, 4), 2001 (1, 2, 3, 4), 2002 (1, 2, 3, 4), 2005 (1), 2006 (1, 2, 3, 4), 2007 (1, 2, 3, 4), 2008 (1, 2, 3, 4), 2009 (1, 2, 3, 4)
- Indian Journal of Public Administration*, 1999 (1, 2, 3, 4), 2001 (1, 2, 4), 2004 (1, 2, 3, 4), 2005 (1, 2, 3, 4), 2006 (1, 2, 3, 4), 2007 (1, 2, 3, 4), 2008 (1, 2, 3, 4), 2009 (1, 2, 3, 4)
- Koprić, Ivan et al. (2006) *Javna uprava, nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Mathiasen, David (2005) *International Public Management*. U: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt (prir.) *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press
- Perko Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Perry, James L., Kenneth L. Kraemer (1990) *Research Methodology in Public Administration: Issues and Patterns*. U: Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky (prir.) *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers

- Petak, Zdravko (2008) Javne politike i problem modernog upravljanja. Hrvatska i komparativna javna uprava 8(2): 443–462
- Pusić, Eugen (2002) Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (1988) Upravni sistemi. Zagreb: Narodne novine
- Rhodes, R. A. W., Charlotte Dargie, Abigail Melville, Brian Tutt (1995) The State of Public Administration: A Professional History, 1970–1995. Public Administration 95(1): 1–16

COMPARISON OF THE THEMES IN SCIENTIFIC JOURNALS DEALING WITH PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The paper analyses the thematic structure of scientific papers published in an American, an Australian, an Indian, a Canadian, and a Croatian journal dealing with public administration in the period 1999–2009. Based on this analysis, the administrative systems of the countries of origin are outlined and compared. The initial thesis is that the administrative systems of different countries differ because of various environmental conditions in which they have developed, but these differences are not so huge as to suggest that public administration in different countries is a completely different phenomenon. On the contrary, due to globalisation, uniqueness and divergence of various administrative systems are tending to withdraw, making room for the exchange of ideas and best practices, and to the development of national administrative systems according to a common model. The paper describes the analysis of themes as one of the research methods in administrative science and outlines some of the papers in which this method has been used. The author has analysed the results for each country individually, proceeding with an aggregate overview of thematic structures and administrative systems of the respective countries. The thematic structure of scientific papers as a copy of the studied administrative systems has shown that the USA and Australia are ideologically oriented towards economic values, as the countries of pragmatic culture, while Canada is oriented towards economic and traditional values. India can be considered to use its potentials for further development of the country, while Croatia is a country that is reforming its administrative system in accordance with democratic principles and other traditional values of the European continent. Nevertheless, the research has shown that public administration core is the same in each of the analysed countries and that they are moving towards common understanding of what is an optimal organisation of public administration.

Key words: scientific journals, public administration, comparative analysis, research methods, thematic structure, globalisation