

Jon Pierre i Patricia W. Ingraham (ur.)
*Comparative Administrative Change and
Reform: Lessons Learned*

Anamarija Musa*

Prikaz knjige
UDK 35.072.1(048.1)

Knjiga *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned* (McGill-Queen's University Press: Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2010., 349 str.) posvećena je B. Guyju Petersu, profesoru političkih znanosti i javne uprave na Sveučilištu u Pittsburghu, autoru više od četrdeset knjiga i velikog broja članaka, koji su odgojili i inspirirali generacije znanstvenika i praktičara, za njegov iznimni doprinos izučavanju javnih politika, javne uprave i upravljanja. Kako stoji u predgovoru ovom zborniku radova te uvodnom poglavlju pod nazivom *Ideas in Actions: Why the Reality of the Administrative Reform Grinders Matters* urednika Jona Pierrea (Sveučilište Göteborg) i Patricije Ingraham (Sveučilište Binghamton), upravo je B. Guy Peters otvorio mnoge teme i prijepore u teoriji javne uprave, javnog menadžmenta i javnih politika, često na avangardan način ispitujući probleme suvremenog upravljanja, posebice odnos politike i uprave, ključnu ulogu uprave u *policy* procesu te promjene u načinu na koji se upravlja javnim poslovima te koncipira upravna reforma. Osim toga, B. Guy Peters bio je i savjetnik za upravnu reformu mnogim vladama prilagođujući globalna rješenja konkretnim potrebama upravne kulture. Stoga je knjiga,

* Dr. sc. Anamarija Musa, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: amusa@pravo.hr)

prema riječima urednika, usmjerena propitivanju karaktera upravnih reformi i promjenama koje su unijele u javni menadžment, ali u kontekstu historijske i kulturne utemeljenosti reforma te ključne uloge politike i političkih vođa u njihovoj provedbi. Suvremeni javni menadžment evoluirao je i odvojio se od privatnog i u međuvremenu sazrio te je zamijenio tradicionalni pristup javnoj upravi 19. pa i većeg dijela 20. stoljeća. Javni menadžment i danas javno upravljanje ističu kao ključne za demokratsku vlast uz potrebu otvaranja uprave vanjskom okolišu i kreiranju odgovora na izazove današnjice. Kombinacija javnog menadžmenta i javne uprave može odgovoriti na potrebe suvremenog društva, jer »moderna teorija javnog menadžmenta počiva na raskrižju između ustavnog kontinuiteta javne uprave i globalnih, ekonomskih i društvenih pritisaka za organizacijskom promjenom« (str. 6). U tom smislu, teorija javnog menadžmenta, oscilirajući između različitih intelektualnih i akademskih krugova, od menadžmenta, javne uprave, ekonomije, organizacijske teorije, upravnog prava i političkih znanosti, kreira nove ideje, vrijednosti i diskurs te stvara vlastiti identitet, ističu urednici.

Uz uvodni tekst urednika knjiga se sastoji od dvanaest tekstova razdijeljenih u sedam poglavlja, od kojih svako zahvaća dio problema upravne reforme, ideje i oblike, kroz promišljanja vodećih znanstvenika u području javne uprave koji su surađivali s profesorom Petersom: promjenu načina upravljanja (Johan P. Olsen), pitanje vodstva (Geert Bouckaert, Ian Thynne), nove menadžerske instrumente (Christopher Pollitt, Christopher Hood, Helen Margetts), *policy* instrumente (John Halligan), prijenos elemenata reforme iz zapadnih u druge zemlje (Jose Luis Mendez, John P. Burns, Bidhya Bowornwathana), promjenu u multinacionalnom okruženju (Alberta Sbragia). Posljednji dio knjige rezimira reforme i osvrt će se na budućnost novog javnog menadžmenta (Donald J. Savoie, Jon Pierre).

U tekstu *Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government* Johan P. Olsen (Sveučilište u Oslu) razmatra problem institucionalizacije uočavajući faktore koji pridonose promjeni ili je sprječavaju. Olsonov teorijski pristup polazi od toga da institucije nisu ni sluge vanjskih okolnosti ni igračke u rukama moćnih aktera, već imaju svoj vlastiti život, s autonomnim procesima kojih je promjena neizostavan dio i odvija se prilagodbom i kroz učenje, iako diskontinuirano i ne uvijek efikasno. Stabilnost i inerciju institucija nadopunjuje stalna tranzicija organizacijskog života jer institucije imaju ulogu stvoriti i uravnotežiti i red i promjenu. Upravo zato institucije je teško držati konstantnima, ali i promijeniti ih. One imaju vlastitu dinamiku, one su »živuće institucije« koje

ujedno strukturiraju i uređuju politički život. Na djelu su stalni procesi institucionalizacije, deinstitutionalizacije i reinstitutionalizacije, a dizajniranje dobre institucije nije konačan cilj, nego stalan i aktivan proces. U tom smislu pravila određuju mješavinu stabilnosti i promjene, uređuju odnose i akumuliraju znanje, ali istovremeno nose sjeme vlastite promjene. Ali, pravila se, pa tako i reformski modeli, i interpretiraju i primjenjuju na različite načine u različitim institucionalnim i historijskim okvirima. Promjenu potiču istraživanje i inovacije zbog razočaranja postojećim institucijama, kada se uvjerenja izazivaju kroz učenje novoga. Olsen zaključuje da razumijevanje promjene zahtijeva znanje o tome kako institucije korespondiraju, koliko su međuovisne i u kakvoj interakciji te kako promjena jedne institucije utječe na promjenu druge.

U drugom poglavlju dva se teksta bave problemom vodstva u upravi i upravnoj reformi. Geert Bouckaert (Katoličko sveučilište u Leuvenu) u tekstu *New Public Leadership for Public Service Reform* razmatra šest ključnih kompetencija potrebnih za upravljanje u promjenjivom društvenom okolišu i provedbu reformi koje su uvjetovane potrebom za responsivnim upravljanjem, jačanjem povjerenja u vlast te odgovora vlasti i uprave na društvene pritiske. Novo vodstvo u upravi stoga treba odgovoriti na nekoliko izazova: prvo, omogućiti integraciju i koordinaciju u javnom sektoru kako bi se neutralizirale centrifugalne tendencije te vertikalno povezali upravni sustavi; drugo, imati sposobnost stvaranja vizije i izgradnje strategija radi ostvarenja javnog interesa, u kontekstu ograničenih resursa i sve intenzivnijih zahtjeva građana i civilnog sektora; treće, unaprijediti učinkovitost organizacija i javnih politika te ekonomičnost i efikasnost u ostvarenju zadanih ciljeva, utemeljenih na participaciji; četvrto, adaptaciju domaćeg sustava upravljanja i poticanje drugih zemalja radi stvaranja zajedničke koristi, uz pomoć tržišta i mreža kao koordinacijskih mehanizama koji nadomještaju hijerarhiju; peto, jačati povjerenje i legitimitet izgradnjom novih odnosa, temeljenih na responsivnosti; i šesto, prilagoditi se stalnoj promjeni i nepredvidivom okolišu, kroz prepoznavanje trendova i kreativno promišljanje o novim izazovima. Novo javno vodstvo Bouckaert konceptualizira kroz kompleksni međuodnos četiriju aktera – vodstva u izvršnoj vlasti, vodstva u parlamentu, upravnog vodstva i građana. Vodstvo, kao ključni pokretač upravne reforme, oblikuju institucionalni aranžmani, različiti instrumenti i osjetljivi odnosi ravnoteže između aktera.

U tekstu *Leaders and Leadership in Administrative Reform* Ian Thynne (Sveučilište Charles Darwin) ispituje vrste političkog i upravnog vodstva i povezuje ih s različitim organizacijskim okvirima i potencijalnim oblicima suradnje i sukoba u reformi upravljanja. Tipovi vodstva dolaze u pa-

rovima, a svaki tip ima svoje vlastite ciljeve. Tako integratori preferiraju multifunkcionalne organizacije koje su centralizirane kroz politički vrh, dok autonomizatori preferiraju specijalizaciju i decentralizaciju, uz stručni ili kolegijalni tip vodstva. Arhitekti su usmjereni na dizajn i razmatraju formulaciju, implementaciju i evaluaciju reforme kao odvojene faze, dok graditelji vide te faze kao povezane, usmjereni su na proces i stalnu prilagodbu. Mobilizatori su pokretači koji jašu na valu povezanosti političke i administrativne elite koja ih podržava, dok su obuzdavatelji oni koji djeluju kao veto igrači, suprotstavljajući se poziciji, također u koaliciji s onima koji reformom gube, kao što su sindikati. Otvarajući čitav niz istraživačkih pitanja vezanih uz ovu tipologiju, Thynne zaključuje da je vodstvo od ključne važnosti za upravnu reformu te da osobne karakteristike vodstva utječu na oblikovanje institucionalnih aranžmana.

Treći dio posvećen je novim konceptima koje su izrodile upravne reforme. Christopher Pollitt (Katoličko sveučilište u Leuvenu) u tekstu *Simply the Best? The International Benchmarking of Reform and Good Governance* razmatra fenomen međunarodnog *benchmarkinga* upravljanja, tj. čitav niz različitih složenih indeksa kojima se nastoji izmjeriti i ocijeniti *governance*, javnu upravu, pojedine države te ih uspoređivati međusobno i kroz vrijeme. *Benchmarking* upravljanja dio je pokreta za upravljanje kvalitetom, kao i čitav niz menadžerskih modela u javnom sektoru koji su svoju inspiraciju našli u privatnom sektoru. Međutim, složeni indeksi usmjereni su na mjerenje velikog broja pojedinačnih elemenata upravljanja, a podaci o njima dobivaju se opet na temelju metodološki upitnih mjerenja, dok istodobno nisu utemeljeni na cjelovitoj teoriji ni konceptu dobrog upravljanja. Problem s indeksima je slaba usporedivost elemenata pojačana problemom primjenjivosti u specifičnom kontekstu, kao i nemogućnost zahvaćanja odnosa između pojedinih elemenata (npr. odnos između dobrih propisa i participacije; niske korupcije i profesionalizma, i sl.). I dok je znanstvena utemeljenost indeksa i indikatora više nego upitna, oni mogu biti korisni za utvrđivanje dobre prakse i za usmjeravanje pažnje na određene praktične probleme i time jačanje angažmana vlasti na poboljšanju određenih elemenata upravljanja, odnosno pokazati jesu li određene reformske aktivnosti i mjere urodile plodom. Kao i u drugim primjenama kvantitativnih istraživanja na društvene fenomene, rezultate treba uzeti sa skepsom, ali oni mogu biti orijentir za reformske napore. Stoga, ne treba se zavaravati da se o nekoj zemlji nešto može saznati jednostavnim promatranjem rezultata dobivenih mjerenjem na temelju složenih indeksa, već treba uspoređivati pojedine javne usluge, organizirati ekspertne panele koji bi razvili odgovarajuću metodologiju i sl.

Christopher Hood i Helen Margetts (Sveučilište u Oxfordu) u tekstu *Cyber-bureaucracy: If Information Technology is So Central to Public Administration, Why Is It So Ghettoized?* razmatraju ulogu informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) u javnoj upravi i nalaze da je ona, iako bi trebala i mogla biti neizostavan dio organizacijskih i političkih procesa, još uvijek izdvojeni segment koji reforma javnog upravljanja zaobilazi. Reformatori još ne vide tehnologiju kao ključ reforme, ona je posebna, specijalizirana stavka u proračunima, a ne osnovni instrument svake funkcije, iako je već i u teoriji (npr. H. Simon) i praksi pokazano i dokazano da je procesuiranje informacija i njihovo korištenje ključ organizacijskog uspjeha. Razloga za to ima više, a jedan od njih je teorijska utemeljenost javne uprave u političkim znanostima (u angloameričkoj teoriji) i usredotočenost na političku odgovornost i odnos politike, uprave i društvenih aktera, ali i nepostojanje opće teorije javne uprave. Stoga Hood i Margetts razmatraju tri teorijska koncepta kako bi pokazali problem teorijskog pristupa ulozi IKT u javnoj upravi – kulturalnu teoriju (Wildawsky), kibernetiku teoriju (Dunsire) i ekonomsku teoriju organizacije (Coase, Williamson, Niskanen, Dunleavy). Ispitujući primjenjivost triju teorija, zaključuju da su nalazi uvjetovani odabirom slučajeva i interpretacijom podataka kao i da svaka teorijska perspektiva ističe različite aspekte promjene vezane uz tehnologiju. Tako npr. kulturalna teorija neizostavno dovodi do nemogućnosti kreiranja univerzalnih postavka o ulozi IKT jer je njezin učinak uglavnom takav da pojačava ili smanjuje postojeće obrasce. Stoga zaključuju da je kombinacija teorijskih pristupa bolja opcija u izučavanju uloge IKT u javnoj upravi.

U četvrtom dijelu tekst *Reforming Management and Management Systems: Impact and Issues* Johna Halligana (Sveučilište u Canberri) posvećen je novim instrumentima u javnom menadžmentu proizašlim iz suvremenih reforma u anglo-američkim zemljama koje su bile njihovi glavni zagovornici. U okviru analize javnog menadžmenta koji je zamijenio stari koncept javne uprave od 1980-ih Halligan analizira razvoj posebnih »menadžerskih agendi«, kao što su hibridni aranžmani između privatnog i javnog sektora, financijski menadžment ili upravljanje učinkom, koje je jedno od ključnih područja novog javnog menadžmenta, posebne osjetljivosti, s obzirom na to da pokazuje određene nedostatke u primjeni. Povratak snažnijoj kontroli i koordinaciji vidljiv je kroz zagovaranje integriranog upravljanja radi jačanja kapaciteta, ali i refokusiranja uprave prema boljem učinku. Drugim riječima, nakon što je westminsterski model 1 zamijenio novi javni menadžment, javio se westminsterski model 2. Odgovor na novi javni menadžment, dakle, nije potpuni zaokret prema nekoj sasvim novoj doktrini, nego rješavanje problema nastalih zbog menadžerskih reforma novim slo-

jevima menadžerskih tehnika i povratku revidiranih elementa prethodne doktrine. Primjer je neoweberijanski koncept koji uključuje tradicionalni model s jačim fokusom na potrebe građana – kombiniraju se rezultati i procedure, profesionalni javni menadžeri i specijalizirani pravnici. Teorijski, posljedica suvremenih, negdje poluuspjehanih reformi jest povratak važnosti uprave (uz menadžment i politiku), nakon što je bila odbačena kao problematična. Praktično, zbog reforma karakter javnog sektora promijenio se suzivanjem njegovih granica i promjenom uloge od direktnog pružanja usluga prema upravljanju i kreiranju uvjeta, ali i jačanjem uloge javnog interesa i javne vrijednosti u upravljanju.

Peti dio sadržava tri teksta o upravnim reformama u nezapadnim zemljama – Meksiku, Kini i Tajlandu. Jose Luis Mendez (Koledž Meksiko) u tekstu *Implementing Developed Countries' Administrative Reforms in Developing Countries: The Case of Mexico* opisuje meksičke reforme kroz uvođenje merit-sustava u upravi i ocjenjivanje službenika kao odgovora na korupciju, patronažu i neefikasnost. Proces upravne reforme odvio se u kontekstu podijeljene vlasti između dviju glavnih stranaka (parlament – predsjednik) početkom 2000-ih, uz pomoć stranih organizacija i akademske zajednice, što je imalo pozitivan učinak na prihvaćanje ideje o potrebi stvaranja profesionalne uprave i posljedičnom donošenju paketa zakonskih i podzakonskih akata. Mendez upozorava na čitav niz problema u njihovoj implementaciji, od nepostojanja središnje institucije za usavršavanje, neotpuštanja službenika i tendencije visokih ocjena, centraliziranog pristupa reformi koji je doveo do otpora, i sl. Kao ključne probleme implementacije naglašava ulogu ministara i njihovih zamjenika i slabu delegaciju prema službenicima te izrazito politiziranu i personaliziranu upravu.

John P. Burns (Sveučilište u Hong Kongu) u tekstu *Western Models and Administrative Reform in China: Pragmatism and the Search for Modernity* analizira ulogu političkih lidera u provedbi upravnih reformi, naglašavajući strukturu poticaja kao odlučujući faktor za usvajanje zapadnih modela. Konceptualno povezujući analizu s Downsovim tipovima javnih službenika, Burns pokazuje da je kinesko vodstvo usvojilo elemente zapadnog službeničkog sustava iz pragmatičnih razloga (ekonomski razvoj i modernizacija), prilagodilo koncept dobrog upravljanja (s kineskim predznakom) zbog pritisaka međunarodnih organizacija te vlastitog altruizma i interesa te adaptiralo menadžerske tehnike mjerenja učinka radi bolje djelotvornosti i napredovanja. U sva tri slučaja prijenos modela nije uključivao puko prenošenje, već modifikaciju u skladu s kontekstom i ideološkim predznakom, a dobar primjer za to je uvođenje merit-sustava, ali bez političke neutralnosti.

U tekstu *Bureaucrats, Politicians, and the Transfer of Administrative Reform into Thailand* Bidhya Bowornwathana (Sveučilište Chulalongkorn) razmatra upravne reforme u Tajlandu koje su tradicionalno obilježene propustima i nesigurnošću, ponajprije zbog otpora službenika i političara koji monopoliziraju političku i upravnu moć, nauštrb slabih građana. Iako su mnoge ideje načelno usvojene, ozakonjene, pa čak i implementirane, u stvarnosti nisu urodile značajnim promjenama u vrijednostima i ponašanju političara i upravnih službenika, već se novouvedenim institucijama (npr. merit-sustav, antikorupcijsko tijelo) manipulira (npr. bodovanje favorita u postupku selekcije, neefikasnost) i zapravo na taj način potvrđuje prijašnja praksa (nepotizam, patronaža, korupcija). Stoga ističe kako treba prihvatiti da uvoz reformskih ideja nužno postiže samo ograničene rezultate, jer nije utemeljen na prethodnoj promjeni vrijednosti, ali i dovodi do niza neželjenih posljedica i žrtava (npr. linijski službenici). Na kraju, tajlandski upravni sustav ostao je, usprkos reformi, sadržajno nepromijenjen, dijelom zbog političke snage uprave (teško je političarima i službenicima reformirati same sebe, ističe), a dijelom zbog u osnovi formalne, a ne supstancijalne promjene.

Šesti dio propituje upravnu reformu u multinacionalnom kontekstu. Alberta Sbragia (Sveučilište u Pittsburghu) u tekstu *Change and Reform in the European Union* razmatra sofisticiranu višerazinsku strukturu upravljanja u EU. Specifični kontekst te *sui generis* međunarodne organizacije s obilježjima države doveo je do posebnosti u pristupu reformi. Ključni elementi reforme u posljednjih 20-ak godina odnose se na reformu Europske komisije, kao osobite upravne strukture, osnivanje velikog broja agencija zbog prijenosa ovlasti država na EU i usvajanja novih modela upravljanja, kao što je otvorena metoda koordinacije, sve to zbog postupnog proširenja ovlasti EU kroz promjene ugovora i stalnog proširenja na nove članice. Problemi EU još su uvijek u sferi politike i gospodarstva, ali ih sustižu problemi upravljanja velikim i kompleksnim sustavom koji obilježava višestrukost razina i politička i kulturna raznolikost (još uvijek) suverenih država. Ključni izazov takvog regionalnog sustava upravljanja jest »trostruko trojstvo« uravnoteženja institucionalne snage, demokratskog upravljanja i međunarodne fleksibilnosti.

Na kraju, rezimiraju se postignuća reformi i budućnost javnog menadžmenta. Donald J. Savoie (Sveučilište Moncton) u tekstu *Success or Failure of Reform: Taking Stock* naglašava postojanost reformskih »orgija« u posljednja tri desetljeća koje je započela Margaret Thatcher, a preuzeli mnogi drugi te nastavili kasniji politički vođe u anglo-američkim zemljama, pokušavajući ponovo izmisliti upravljanje, poboljšati javne usluge, preuzeti

ideje privatnog sektora. Kroz zanimljivu retrospekciju reformskih ideja i mjera, Savoie ističe ulogu političkog i ekonomskog konteksta te teorijskih odgovora na gospodarsku recesiju koji napadaju javnu upravu kao neefikasno smetalo gospodarskom napretku (npr. škola javnog izbora). Intelektualna kriza koja je zadesila teoriju i praksu javne uprave krajem prošlog stoljeća bila je povezana i s tendencijom svih uspješnih političara da je se odreknu i da je napadnu, dok je eventualna podrška upravi smatrana reakcionarnom. Inspiracija za oživotvorenje mota »manja uprava, manje službenika i manja potrošnja« nađena je u privatnom sektoru, privatizaciji i *outsourcingu*, a glamurozni dio upravljanja u *policy*, pa se *policy* odvaja od menadžmenta, koji se prepušta manje sposobnim službenicima koji nisu uspjeli doći do viših pozicija. Uvodi se pojačana kontrola i nadzor rezultata, ali i daje sloboda menadžerima u upravljanju novoosnovanom populacijom agencija. Istovremeno, na važnosti dobivaju *policy* savjetnici političara, koji su često predstavnici lobističkih grupa, kako bi se kontrolirao utjecaj uprave na kreiranje javnih politika. Iako, međutim, postoje dokazi da su javne usluge danas bolje nego što su bile prije reformi, da je vlast transparentnija i da se više napora ulaže kako bi se saznalo mišljenje i ocijenilo zadovoljstvo građana kao klijenata, državna uprava u zapadnim demokracijama pati od niskog morala, neagilnosti, slabog kapaciteta. Pitanje je jesu li troškovi reforma opravdali njihov sadržaj i doseg, ali su one svakako ojačale ulogu političara u odnosu na službenike – »*sofa government*«, manje formalni pristup upravljanju u kojem političari (ministri) i njihovi *policy* savjetnici jačaju, a uloga (visokih) službenika slabi, upozorava na promijenjenu (slabiju) ulogu javne uprave zbog upravnih reformi.

Jon Pierre u zaključnom tekstu *The Future of Public Management* ističe da se praksa i teorija javnog menadžmenta, iako različitim intenzitetom, kreće prema novim konceptima, neweberijanizmu ili postnovom javnom menadžmentu, u kojima se prije zapostavljeni elementi tradicionalne uprave vraćaju na scenu, sada kao integralni dijelovi dobre uprave i upravljanja. K tome, i sama uprava ponovo se smatra neizostavnim dijelom demokratske vlasti, sada kroz suradnju s građanima, privatnim i civilnim sektorom, a ne kao zatvorena elita – ideal je uprava s građanima u centru i usmjerena na javni interes i ostvarenje javne vrijednosti. Neuspjesi i propusti menadžerskih reformi pokazali su k tome da su faktori promjene ne samo obilježja organizacije i procesa reforme nego i individualne strategije aktera reforme te politički kontekst. Buduće reforme vrtjet će se oko dva glavna pitanja – prvo, javnog vodstva i liječenja deficita vodstva koje je prouzročila menadžerska reforma odvajajući i suprotstavljajući njegove ključne elemente – politiku, upravu i građane; drugo, koncipiranje šire slike, javne

vrijednosti, javnog interesa, zakonitosti, odgovornosti, deliberacije te javnog menadžmenta kao dijela integriranog upravljanja. Legitimiranje kolektivne akcije ključ je suvremenog upravljanja, kako je ustvrdio i Peters, a za to je nužno uključivanje javnosti u modele javnog menadžmenta kako bi se »organizirali i implementirali programi nužni za učinkovito rješavanje problema«.

Prikaz tekstova objavljenih u knjizi pokazuje kompleksnost problematike upravnih reformi, ali i pruža uvid u pojedine njezine pokretače i rezultate. Tekstovi su različiti po teorijskom pristupu te ujedno naglašavaju različite segmente upravne reforme – od pitanja mogućnosti i karaktera institucionalne promjene, preko uloge vodstva u upravnoj reformi, pojedinih menadžerskih instrumenta te primjera reformi. Knjiga je bazično usmjerena na reforme koje su provedene u zemljama anglo-američke upravne tradicije, uz osvrt na reformske pothvate u tri neeuropske zemlje. Upravo takav odabir, uvjetovan profesionalnim interesima i suradnjom B. G. Petersa s pojedinim autorima, daje posebnost knjizi – Europa, toliko zastupljena u literaturi, uglavnom je zaobidena i time je knjiga odterećena ulaska u detalje pojedinih europskih upravnih tradicija i kompleksnih reformskih zahvata koji su opsežno opisani u literaturi. Umjesto toga, politički i tehnički aspekt reformi u kolijevci novog javnog menadžmenta pokazuju *ratio*, faktore i posljedice prirodnog okruženja u kojem su kreirani postulati i instrumenti menadžerskih reformi, koje su manje-više uspješno provedene. S druge strane, odabir triju zemalja različitih političko-upravnih konstelacija pokazuje koji sve faktori utječu na preuzimanje reformskih modela i koliko se zapravo i institucije i akteri opiru promjeni ako nije za njih povoljna te koliko kulturalni element, posebice razina povjerenja u društvu, utječe na intenzitet reforme.

Knjiga predstavlja jednu od onih koje će se citirati desetljećima i može koristiti svima s akademskim interesom za javnu upravu i njezinu ulogu u demokratskom političkom sustavu i kreiranju javnih politika te posebno za problematiku upravne reforme. Knjiga je međutim korisna i praktičarima koji žele dobiti cjelovit prikaz ideja i koncepata iza menadžerskih upravnih reformi, ali i uočiti moguće opstruktivne faktore i probleme u implementaciji, posebice iz primjera triju zemalja, koje, iako se čine dalekima, zapravo nailaze na iste probleme kao i reformatori u Europi. Zaključni tekstovi posebno zanimljivo oblikuju teze o karakteru reformi i pokazuju koliko je imidž uprave poljuljan tijekom menadžerskih reformi, prvo radi legitimiranja njihove provedbe, a zatim radi jačanja pozicije drugih aktera, ponajprije političara (Savoie), a posljedica je zapravo nizak entuzijizam i etička kriza uprave. U kojoj mjeri, dakle, takva uprava može biti sposobna

biti dijelom troglavog vodstva za novi milenij, u suradnji s politikom i građanima, kako to konceptualizira Bouckaert (koji doduše razdvaja političare izvršne i zakonodavne vlasti)? Može li temeljita preobrazba, plediranje na etičnost i javni interes te istinska profesionalizacija uprave biti smjer jačanja njezina položaja, nakon što je povijesna faza superiornosti uprave temeljene na sili zauvijek završila? Ako pretpostavimo da političari i građani mogu zastupati uvijek samo partikularne interese ili barem interese većine, ali ne i svih građana, tko će raditi u interesu društva u cjelini na rješavanju javnih problema i pružanju javnih usluga?