

Koen Verhoest, Paul G. Roness, Bram Verschurre, Kristin Rubecksen, Muiris MacCarthaigh:
**Autonomy and Control of State Agencies:
Comparing States and Agencies**

*Anamarija Musa**

UDK 35.078.3(048.1)
35.072.2(048.1)

Prikaz

Knjigu *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies* objavio je eminentni britanski izdavač Palgrave Macmillan u svojoj novoj biblioteci *Public Sector Organizations* (Organizacije javnog sektora). Biblioteku uređuju profesori B. Guy Peters sa Sveučilišta Pittsburgh i Geert Bouckaert s Katoličkog sveučilišta Leuven u Belgiji. Oni danas ulaze među najznačajnija imena javne uprave i javnog menadžmenta u svjetskim razmjerima. Kako stoji u kratkoj crtici o biblioteci, »ako se želi istražiti kako funkcionira vlast, vrlo dobra početna točka je razina organizacija koje obavljaju javne poslove«. U tom smislu do sada su u istoj biblioteci objavljene još dvije knjige *The Coordination of Public Sector Organisations*, *The Shifting Patterns of Public Sector Organizations*, koje su autori Geert Bouckaert, B. Guy Peters i Koen Verhoest (2010), te *Translating Agency Reform* Amande Smullen (2010).

* Doc. 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)

Knjigu *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies* čini xiii + 301 stranica, uključujući popis tablica i slika, zahvale, popis kratica i bilješke o autorima te, u posljednjem dijelu knjige, priloge (270–288, posebno je tu i popis svih agencija) te kazalo pojmova i imena (302–311). Knjiga se sastoji od 13 poglavlja raspoređenih u četiri dijela: I Uvod, II. Opis agencija i kontekst, III. Usporedba država i IV. Usporedba agencija.

Knjigu je sufinancirala mreža COST – Europska suradnja u znanosti i tehnologiji, koja predstavlja međudržavnu mrežu koja promiče znanstvenoistraživačku povezanost, a uspostavljena je još 1971. Upravo projekt COST Action IS0601 Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization (www.soc.kleuven.be/io/cost) predstavlja mrežu znanstvenika iz 23 europske zemlje¹ s pridruženim članovima širom svijeta, koja za fokus istraživanja ima agenciju kao tip organizacija javnog sektora. Kroz analizu svih agencija u zemljama članicama cilj projekta je objasniti trend agencifikacije te posebno aspekte autonomije, kontrole te koordinacije u javnoj upravi, kao i u javnom sektoru u cjelini.

Knjiga je nastala upravo kroz suradnju u okviru COST IS0601 mreže te su njezini rezultati utemeljeni na podacima prikupljenima u okviru višegodišnjeg istraživanja agencija u Norveškoj (Paul G. Roness i Kirsten Rubecksen, Katedra za javnu upravu i teoriju organizacije Sveučilišta u Bergenu), Irskoj (Muiris MacCarthaigh, Institut za javnu upravu, Dublin) i Flandriji, kao jednoj od triju belgijskih regija sa znatnim stupnjem autonomije (Koen Verhoest, Institut za javni menadžment Katoličkog sveučilišta u Leuvenu, i BramVerschuere, Sveučilišni koledž Ghent). U tom smislu knjiga predstavlja važno međunarodno komparativno istraživanje 226 agencija u trima zemljama, iz različitih sektora i s različitim funkcijama, kroz multidimenzionalne konceptualizacije i operacionalizacije varijabli, mjerenje i kvantitativnu analizu podataka prikupljenih metodom upitnika.

Knjiga se bavi fenomenom agencifikacije kao jednim od trendova u okviru doktrine novog javnog menadžmenta koji se u posljednja tri desetljeća javio u velikom broju zemalja kao rezultat specijalizacije u javnoj upravi. Javni sektor postaje atomiziran i fragmentiran kroz čitav niz specijaliziranih organizacija koje su u određenoj mjeri pod kontrolom centra vlade te imaju određen stupanj autonomije u odlučivanju o strateškim i ope-

¹ Članica COST IS0601 CRIPO mreže od 2009. je i Hrvatska, točnije prof. dr. sc. Ivan Koprić i doc. dr. sc. Anamarija Musa s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Projekt se nastavlja na prethodni projekt COBRA koji se također bavio istraživanjem organizacija javnog sektora.

rativnim pitanjima. Istovremeno, kontrola nad agencijama nadilazi puku *ex ante* kontrolu kroz pravnu regulaciju i klasične mehanizme političke kontrole nad upravom, i sve se više okreće nadzoru rezultata i učinka, kroz tzv. *performance management*.

Autori tako polaze od općeprihvaćenih obilježja idealtipa agencija koje je u više navrata definirao i razradio profesor Christopher Pollitt sa suradnicima. Prvo obilježje odnosi se na strukturno odvajanje u smislu razdvajanja monolitnih ministarstava na organizacije sa specijalnom svrhom (*single-purpose*) i orijentirane na korisnike (*customer* ili *client-oriented*). Drugo je obilježje određeni stupanj menadžerske autonomije kako bi povećale efikasnost rada i odgovornost za upravljanje resursima organizacije, od ljudskih do financijskih. Treće, kontrola se premješta s prethodne na naknadnu kontrolu utemeljenu na ugovornim odnosima između matičnog ministarstva i specijalizirane agencije. U ugovorima se postavljaju ciljevi organizacije, definiraju indikatori uspjeha, uspostavlja način nadzora i evaluacije te određuju moguće nagrade i sankcije. Na kraju, kao četvrto obilježje, nastavno na dihotomiju politika – uprava, ističe se odvajanje *policy* poslova i operativnih poslova, pri čemu prva grupa ostaje u ministarstvima koja se bave formulacijom i evaluacijom javne politike, uključujući izradu propisa te filtriranje političkih interesa, dok se agencije bave izvršavanjem odnosno implementacijom u ministarstvu definirane politike. Ideja je ne upletati političke interese u svakodnevni rad upravnih organizacija, ovdje shvaćenih kao agencije, i na taj način depolitizirati javnu upravu i pružanje javnih usluga. Zaključno, u idealnom smislu agencije bi trebale imati visoku razinu menadžerske autonomije i nisku *policy* autonomiju te biti pod nadzorom samo u smislu postizanja unaprijed definiranih ciljeva i rezultata.

Ipak, mnoga su istraživanja, uglavnom orijentirana na pojedine zemlje ili pojedine tipove agencija, pokazala da postoje velike razlike u karakteristikama agencija. Agencije u idealnom smislu u stvarnosti su raritet. Tome su se najviše približile zemlje anglosaksonske upravne tradicije u kojima dominiraju ekonomske vrijednosti i individualistički pristup s jasno naglašenom odgovornošću za rezultat. Stoga je cilj autora istražiti karakteristike agencija u tri zemlje i tako dati važan doprinos postojećoj literaturi o agencijama, koja je često nesistematska i usmjerena na jedan od segmenta agencifikacije.

U prvom dijelu knjige (I Introduction, str. 1-53) autori stoga razmatraju centralna istraživačka pitanja i argumente te razlažu motivaciju za pisanje knjige i njezin doprinos postojećoj literaturi (*1. Central Research Concepts*

and Argument). Usmjeravaju se na već opisanu perspektivu koju su definirali Pollitt i suradnici, a koja agencije promatra kroz faktore prethodnog razvoja te zadatka (*task-specific path dependency*), ali ovaj put kroz istraživanje manjih država te usmjeravajući se posebno na autonomiju i kontrolu agencija te menadžersku praksu u agencijama. U drugom poglavlju knjige (2. *Central Concepts*) razlažu se stoga osnovni koncepti – agencija, autonomija, kontrola i interni menadžment. U trećem poglavlju (3. *Theoretical Lenses*) razmatraju se teorijski okviri za istraživanje agencija koji su prisutni u literaturi. U četvrtom poglavlju (4. *Data and Methods*) autori opisuju primijenjenu metodologiju, posebno COBRA (*Comparative public organization base for research and analysis*) istraživački projekt te upitnik koji je izrastao unutar tog projekta, a na temelju kojeg su timovi iz Norveške, Irske i Flandrije prikupili podatke u agencijama u razdoblju 2002.–2004. Dio informacija prikupljen je i na druge načine i dodatnim, specifičnim pitanjima. Na kraju je identificirano 226 agencija koje su međusobno usporedive, a isključene su one koje su specifične (46 Flandrija, 103 Norveška, 77 Irska).

U drugom dijelu knjige opisuju se agencije i kontekst kroz četiri poglavlja. U poglavlju 5. (*Politico-Administrative Regimes*) analiziraju se političko-upravni sustavi u trima zemljama i definiraju osnovne varijable koje imaju utjecaj na agencifikaciju, kao što su okolišni pritisci (npr. utjecaj EU), političko-upravna kultura, odnos privatnog i javnog sektora, odnos centra i lokalne razine upravljanja, tip demokracije, odnosi moći između glavnih aktera (parlament, vlada, ministri, itd.), instrumentalno djelovanje, kao što je upravna reforma. Svaka od navedenih varijabli analizira se u trima zemljama te se definiraju njihove razlike. U tom smislu ovo je poglavlje doprinos istraživanju komparativne javne uprave.

Tako saznajemo, na primjer, da je Irska centralizirana zemlja *common law* tradicije, koja je nedavno provela sveobuhvatnu reformu javnog sektora i odlikuje je slabiji sustav socijalne sigurnosti (što je trenutačno važna činjenica, s obzirom na posljedice gospodarske krize); s druge strane, Norveška je decentralizirana, neprestano se reformira i ima izrazito razvijen sustav socijalne sigurnosti. U poglavlju 6. (*Agencification; History, Reforms and Types*) razmatra se proces agencifikacije u svakoj od triju zemalja, uključujući povijesnu perspektivu te osvrt na reforme javne uprave. Na to se nastavlja usporedba agencija u trima zemljama s obzirom na njihova osnovna obilježja (*agency landscape*) – osnovni zadatak, javnu politiku unutar koje agencija djeluje, strukturu upravljanja agencijom, veličinu agencije izraženu kroz broj zaposlenih, veličinu proračuna te izvor prihoda agencije. Autori nalaze sličnosti i razlike među zemljama kako u pogledu povijesnog razvoja, jer agencije su dio tradicije samo u slučaju Norveške, tako i

u pogledu pojedinih obilježja – ono što uočavaju jest postojanje različitih agencija u odnosu na svaku od dimenzija u svakoj od zemalja, što pokazuje veliku varijaciju u pogledu veličine, strukture, prihoda i njihova izvora, tipa posla itd.

U trećem dijelu knjige, kroz tri se poglavlja uspoređuju države. U poglavlju 7. autori izlažu faktore koji dovode do sličnosti i različitosti između država u upravljanju promjenom (*change management*), uzimajući kao moguće faktore različite okolišne varijable (utjecaj EU, ekonomske krize ili povjerenje u vlast) odnosno obilježja političke i upravne kulture (pravne te organizacijske i društvene), ali i strukturne i funkcionalne elemente političkih institucija (istaknutost javnog sektora, centralizacija, većinske ili koalicijske vlade, duljina trajanja vlada, itd.) te konstelacije važnih aktera (položaj državnih službenika i njihov odnos s političarima, odnos premijera i ministara, reforma javna uprave).

Tim faktorima autori kontrastiraju pristup delegacije principal-agent, prema istim elementima, razrađujući tako suprotstavljene hipoteze o utjecaju pojedinih faktora na agencifikaciju koja je prikazana iscrpno u tablici 7.1. na str. 125–128. Na temelju tako postavljenog okvira, u poglavljima 8. (*Comparing Agency Autonomy, Control and Internal Management Between States*) i 9. (*Explaining Similarities and Disimilarities in Agency Autonomy, Control and Internal Management Between States*) autori nastoje objasniti razlikuju li se i zbog kojih faktora agencije u trima zemljama s obzirom na obilježja autonomije, kontrole i internog menadžmenta. Njihovo je istraživanje pokazalo da se agencije razlikuju, posebno s obzirom na menadžersku autonomiju, odgovornost rukovoditelja te u nešto manjoj mjeri nagrađivanje i sankcioniranje agencija, a razlike se javljaju u nešto manjoj mjeri i u drugim aspektima, kao što su npr. menadžerske tehnike.

Razmatrajući pojedine eksplanatorne varijable autori pronalaze značajan utjecaj okolišnih faktora te političkog i upravnog režima. Tako negativan utjecaj na autonomiju, kontrolu rezultata ili upotrebu menadžerskih tehnika imaju ekonomske krize, snažna tradicija upravnog prava i pravne države, visok stupanj izbjegavanja neizvjesnosti, ali i nedostatak snažne *ex post* kontrole parlamenta ili drugih aktera, kao i nepovjerenje između ministra te visokih državnih službenika ili matičnih ministarstava i agencija. Pozitivan utjecaj imaju npr. uključenost države u pružanje usluga, visok politički konsenzus o reformama ili slab kapacitet ministarstava za neposrednu kontrolu nad agencijama te potreba agencija da povećaju svoj legitimitet u visoko nepovjerljivom okolišu. Dakle, ako državu prati ekonomska kriza, legalistički pristup upravi, niska sklonost riziku i slaba kon-

trola od drugih aktera, vjerojatno je da će agencije biti manje autonomne, slabije kontrolirane u pogledu rezultata koje postižu te neće biti sklone uvođenju menadžerskih tehnika u radu, kao što su dugoročno planiranje, izvještavanje o upravljanju učinkom, alokacija resursa prema učinku, tehnike financijskog menadžmenta, tehnike upravljanja kvalitetom (npr. CAF) ili istraživanja kvalitete usluga. Drugim riječima, efikasnost i efektivnost njihova rada neće biti posebno poduprta. *Sapienti sat!*

U četvrtom dijelu knjige autori se bave sličnošću i razlikama na razini agencija. U poglavlju 10. (*Theories on Similarities and Dissimilarities Across Agencies*) izlažu važnost formalne strukture, organizacijske kulture te zadatka za obilježja agencije. Tako postavljajući čitav niz hipoteza ističu da će npr. agencije koje imaju upravno vijeće imati veću autonomiju od onih koje nemaju takvo tijelo, kao i da će velike agencije zbog većeg kapaciteta imati veću autonomiju od malih; ili da će stare agencije, sa svojim socijalizacijskim učincima i stabilnošću, imati veći stupanj autonomije; osim toga, agencije rezultati kojih se mogu mjeriti trebale bi imati veću autonomiju, koja se dopunjuje većim stupnjem kontrole, itd.

U poglavlju 11. (*Comparing Autonomy and Control of Agencies*) oni testiraju te hipoteze i dolaze do zaključka da utjecaj nije jednoznačan u svim dimenzijama autonomije i kontrole, pa tako npr. postojanje upravnog vijeća ima važnost za autonomiju u financijskom upravljanju ili odgovornost rukovoditelja, ali nema utjecaja na kontrolu putem nagrada i kazni. Npr. kao važne varijable za korištenje menadžerskih tehnika pokazuju se varijabla veličine agencije te podložnost agencije kontroli rezultata, ali i tip posla koji agencija obavlja (pozitivno je korelirano s pružanjem usluga).

Na kraju, u poglavlju 13. (*Explaining Agency Autonomy, Control and Internal Management: The Importance of Agency- and State-Level Characteristics*) autori se bave utjecajem pojedinih obilježja agencije, posebno autonomije i kontrole, na interni menadžment u agencijama, testirajući 13 hipoteza. Temeljito obrazlažu važnost pojedinih faktora na značajke agencija i primjenom multivarijatne analize nastoje doći do novih spoznaja, koje prikazuju i vizualno i grafički. Njihov je zaključak da se sve tri perspektive o utjecaju karakteristika agencija na obilježja autonomije, kontrole te internog menadžmenta pokazuju podjednako važnima, i zapravo komplementarima, što je u skladu s transformacijskom perspektivom koju su razvili norveški istraživači Tom Christensen i Per Laegreid ističući da se puno razumijevanje organizacijskih obilježja može postići samo kombiniranjem različitih perspektiva i logika (npr. logike kalkulusa i logike prikladnosti u institucionalnoj analizi).

Nadopunjuju svoj model predstavljen u prvom dijelu knjige razmatrajući pojedine hipoteze i teorijski razvijajući model. Ističu važnost normativnih pritisaka kao što su utjecaj NJM, ali i prilagodbu doktrine kontekstu pojedine države kao što je tip upravne kulture, konstelacija aktera i sl., što dovodi do različitih odgovora kad je riječ o autonomiji, kontroli i funkcioniranju agencija. Od Pollitta i Bouckaerta preuzimaju koncept *implementacijskog habitata* kao mješavine različitih okolišnih varijabla koje utječu na agenciju, u pozitivnom ili negativnom smislu. Naglašavaju važnost utabanog puta (*path dependency*), u smislu položaja i uloge upravnog prava, kulturnih obilježja, tradicije agencifikacije, povijesti kriza itd.

Knjiga je nesumnjivo vrijedan doprinos literaturi o agencijama, i to u nekoliko važnih smjerova. Prvo, knjiga daje pregled osnovnih koncepata vezanih uz agencije. Posebno se to odnosi na osnovna obilježja agencije te posebno autonomiju i kontrolu, a novina je i detaljna analiza internog menadžmenta u agenciji. Autonomiju, koja se odnosi na slobodu odlučivanja, autori ne razmatraju u svim aspektima, već prvenstveno u smislu ljudskih resursa, financijskog upravljanja i *policy* odlučivanja. Komplementaran koncept kontrole oni pak razmatraju s tri aspekta – odgovornosti rukovoditelja agencije, sustava nagrade i kazne (financijske, autonomije i sl.), ali i odgovornosti za rezultate. Na kraju posebno razmatraju interni menadžment, tj. primjenu menadžerskih tehnika, kao što su orijentacija na korisnike (istraživanje zadovoljstva korisnika), kontrola kvalitete (CAF i drugi), planiranje kroz više godina, izvještavanje o organizacijskim rezultatima prema javnosti te interna alokacija resursa jedinicama u organizaciji na temelju uspjeha. Ipak, primjetno je zanemarivanje pravnih aspekata, pa tako pravna kontrola ili pravna autonomija nisu definirani kao posebni aspekti, što u prijašnjim radovima istih autora nije bio slučaj.

Drugo, knjiga daje dobar pregled različitih perspektiva iz kojih se agencije razmatraju: strukturno-instrumentalna perspektiva koja naglašava formalnu strukturu organizacije i instrumentalno djelovanje; kulturno-institucionalna perspektiva koja se usmjerava na organizacijsku kulturu i razvoj organizacije; perspektiva usmjerena na zadatak organizacije te perspektiva usmjerena na okoliš organizacije, posebno institucionalno okruženje, izomorfizam i mitove. Na str. 41 posebno se izdvaja model za usporedbu na temelju različitih teorijskih perspektiva, i to na tri razine – internacionalnoj razini i razini države, na kojima se očituje perspektiva usmjerena na okoliš, ali i struktura uvjetovana pravnim sustavom te pojedina obilježja kulture agencije, te razini agencija, na koju će utjecaj imati strukturna i kulturalna obilježja, ali i obilježja vezana uz sam zadatak organizacije. Zanimljivo je, međutim, da autori ne razmatraju varijablu utjecaja EU u

smislu elementa iz organizacijskog konteksta ili okoliša, ne smatrajući da ona zaslužuje posebnu pažnju. O razmatranju tog pitanja trebalo bi razmisliti, posebno zato što »stare« članice EU s vremenom prestaju uzimati EU kao važan faktor institucionalnog razvoja, dok se utjecaj EU pokazuje kao vrlo važan kod novih i budućih članica.

Na kraju, knjiga je posebna i po tome što usmjerava interes na čitav niz važnih pitanja. Ona tako razmatra značajke i intenzitet agencifikacije u odabranim zemljama u smislu broja agencija, njihova oblika, pravnog statusa i *policy* područja i zadatka te promjena kroz koje prolaze. Bavi se pitanjem postoje li sličnosti između agencija u trima zemljama i mogu li se te sličnosti pripisati utjecaju novog javnog menadžmenta. Pitaju se mogu li obilježja političko-upravnog sustava objasniti razlike među agencijama. Treće, pitaju se koja obilježja organizacije utječu na stupanj i vrstu autonomije i kontrolu agencija te interni menadžment i kakav je međusobni odnos tih obilježja. Na kraju, pitaju se kakav je odnos između obilježja agencija i obilježja države te koja teorijska perspektiva najbolje objašnjava obilježja agencije. Na neka od tih pitanja autori uspijevaju dati odgovor, ali za neka dobivaju miješane rezultate. Njihove konceptualizacije vrlo dobro pokazuju odnose između pojedinih varijabla i zahvaćaju velik broj varijabla (uz rezervu gore).

Na kraju, treba spomenuti i neke nedostatke knjige. To se posebno odnosi na izbor država (dijelova država) koje se analiziraju te metodologiju. Autori posebno ističu važnost izrade studija koje se ne bave velikim europskim državama kao i studija koje su snažno kvantitativno usmjerene, ali, paradoksalno, upravo ta dva obilježja pokazuju se važnima u istraživanju agencifikacije. Velike države često su predmet studija o agencifikaciji upravo zato što su utjecajne u pokretanju i širenju reformskih ideja (npr. UK), pa u tom smislu istraživanje manjih država može predstavljati drugačiji tip analize i uzeti u obzir širi kontekst i vanjske utjecaje. Ipak, ostaje činjenica da su odabrane tri države koje se ne razlikuju jasno prema tipu političke i upravne kulture i zapravo svaka za sebe svojevrsna su mješavina skandinavske i američke upravne misli (Norveška), anglosaksonske i europskih utjecaja (Irska) odnosno francuske i germanske upravne tradicije (Belgija). K tome, Belgija je uzeta samo u jednom svom dijelu, kao Flandrija, što također predstavlja važan faktor u procjeni faktora utjecaja.

Drugi problem vezan je uz metodološki pristup uzorku i njegovoj veličini. To se posebno odnosi na definiciju agencije, jer se ona razlikuje od zemlje do zemlje, s obzirom na to da je i agencija, kao i svaki drugi dio upravnog sustava, nešto kao intimna zona svake države. Stoga je moguće da irske

agencije obuhvaćaju organizacije koje se u drugim zemljama redovito ne smatraju agencijama. S druge strane, istraživanja agencija tradicionalno pate od problema veličine uzorka (mali N), s obzirom na to da redovito u agencije u užem smislu u većini zemalja ulazi 40–80 agencija, što se dodatno multiplicira problemom slabog odaziva ispitanika na podugačku anketu. Stoga se javlja potreba da se uzorak širi i na organizacije koje nisu agencije. Zato u pristupu agencijama kvalitativna analiza i metode intervjua ili promatranja u nekim slučajevima i za neka pitanja (npr. odnos formalne i neformalne kontrole ili autonomije, organizacijska kultura) mogu dati vrlo dobre rezultate.

Bez obzira na to, ova knjiga jedno je od najvažnijih djela u izučavanju agencija kao organizacijskog oblika uopće i može se preporučiti svima koje zanimaju promjene u suvremenoj javnoj upravi.