

Stephen P. Osborne (ur.): *The New Public Governance?*

Iva Lopižić*

Prikaz knjige
UDK 35.01(048.1)

Knjiga *The New Public Governance?* obuhvaća radove autora koji u svom znanstvenom fokusu imaju suvremena kretanja u teoriji i praksi javne uprave razvijenih svjetskih zemalja. Knjiga je izdana 2010. Urednik je Stephen P. Osborne, profesor međunarodnog javnog menadžmenta i predsjednik Međunarodnog istraživačkog društva za javni menadžment (*International Research Society for Public Management*). Sadržava 431 paginiranu stranicu, a podijeljena je na pet tematskih poglavlja koja obrađuju pojedini aspekt upravljanja. U Uvodu urednik iznosi ključne probleme koji će biti obrađeni u poglavljima koja slijede, a u Zaključku sumira glavne nalaze. Indeks pojmova čitatelju omogućuje bolje i brže snalaženje u radovima.

Osborne u Uvodu polazi od pretpostavke da je novi javni menadžment samo tranzitni režim oblikovanja i provedbe javnih politika i pružanja javnih služba u razvoju od tradicionalne uprave prema novom javnom upravljanju. Analizirajući ideološke premise na kojima počivaju i praktične implikacije njihove primjene, zaključuje da tradicionalni model upravljanja i novi javni menadžment ne udovoljavaju zahtjevima modernog pluralnog i pluralističkog društva i ističe da je cilj knjige istražiti ima li novo javno

* 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)

upravljanje potencijala i mogućnosti da bude novi obuhvati teoretski okvir za studij i praksu pružanja javnih služba. Kako bi se mogao dati što primjereniji odgovor na takvo pitanje, Osborne postavlja listu od sedam pitanja ključnih za ocjenjivanje modela nove javne uprave: Koja je osnovna jedinica za analiziranje javne uprave? Kakva je organizacija uprave najprikladnija za pružanje usluga u pluralističkom društvu? Što znači održivost u pružanju javnih služba i kako je postići? Na kojim vrijednostima počiva takav model? Koje su vještine potrebne za suradnju različitih subjekata? Kako se mijenja odgovornost u pluralnom i pluralističkom društvu? Problem vrednovanja u otvorenom sustavu pružanja javnih služba? Kombinirana s klasičnim problemima upravljanja, ta lista uvjetovala je pet poglavlja u kojima se iz različitih perspektiva pokušava obuhvatiti složenost upravljanja u modernom društvu i dati odgovor na pitanje primjerenosti režima nove javne uprave: Teoretske perspektive javne uprave, Uprava i međuorganizacijska partnerstva za pružanje javnih služba, Upravljanje ugovaranjem s vanjskim subjektima (*contracting-out*), Upravljanje međuorganizacijskim mrežama te Upravljanje mrežama javnih politika (*policy networks*).

Radovi prvog poglavlja usmjereni su na analizu primjenjivosti koncepta novog javnog upravljanja. Patricia Kennett u radu *Global perspectives on governance* naglašava da je moderno upravljanje potrebno promatrati u kontekstu globalizacije. Sve intenzivnije transnacionalne veze rezultiraju mnoštvom subjekata uključenih u proces kreiranja i implementacije svjetskih javnih politika: od država, međunarodnih i regionalnih organizacija, profesionalnih udruženja i poslovnih kompanija do udruga civilnog društva. Upravljanje na taj način izmiče okvirima države i odvija se u novim složenim strukturama, što zahtijeva redefiniranje uloga država u kontekstu upravljanja te ocjenjivanje uloge međunarodnih organizacija u širenju upravnih doktrina. U proces upravljanja uključuje se sve širi krug aktera. Potreba za devolucijom i delegacijom poslova organizacijama izvan javne sfere utječe na transformaciju uloge centra koji sada ima zadaću i upravljati procesom upravljanja, tj. metaupravljati. To analizira G. Peters u svom radu *Meta-governance and public management* razmatrajući instrumente metaupravljanja koji će biti učinkoviti uz maksimalno očuvanje autonomije kontroliranih subjekata. Mark Moore i Jean Hartley u *Innovations in governance* analiziraju inovacije u javnom sektoru uz naglasak na distinkciju u odnosu na inovacije u privatnoj sferi na temelju analize specifičnih načina na koji su riješeni problemi upravljanja londonskim cestama, skrbi za djecu u Massachusettsu, održavanja parkova u New Yorku i skrbi za starije u Singapuru. Jan Kooiman u *Governance i governability* pri-

stupa upravljivosti s interaktivnog stajališta tvrdeći da upravljivost ne ovisi samo o sustavu koji upravlja, već i o sustavu kojim se upravlja pa upravljivost znači ukupan kapacitet upravljanja bilo kojim društvenim entitetom ili sustavom kao cjelinom i kao takva je ovisna kako o unutarnjim tako i o vanjskim čimbenicima. Owen Hughes u radu *Does governance exist?* usredotočuje se na Rhodesovu formulaciju o šest različitih načina korištenja izrazom *governance* te kroz modele minimalne države, korporatističke uprave, novog javnog menadžmenta, dobre vladavine, sociokibernetskog sustava i samoorganizirajućih mreža prikazuje različite koncepcije upravljanja. Zaključuje da je svakoj zajednički naglasak na vođenju javnih/privatnih organizacija, na kormilarenju (*steering*) i na rješavanju društvenih problema – to čini bit upravljanja. Poglavlje završava radom L. E. Lynn, Jr., *What endures? Public governance and the cycle of reforms* o tome koliko su nacionalni upravni sustavi podložni promjenama i kolika razina promjene upućuje na recepciju novog modela upravljanja. Opisujući uvjete, razvoj i sudbinu tradicionalnog modela upravljanja u odnosu na suvremena kretanja u upravi, pokušava nagovijestiti budućnost *nove javne uprave*.

Radovi drugog poglavlja razmatraju oblike suradnje izvršne vlasti, javnih agencija, privatnih kompanija i trećeg sektora u pružanju javnih služba. Uvodni rad poglavlja, *Theory of organizational partnerships: Partnership advantages, disadvantages and success factors* R. W. McQuaida, teoretsko je razmatranje suradnje različitih dionika; definiranje partnerskih odnosa, pregledom potencijalnih koristi i štete zajedničkog djelovanja i faktora o kojima ovisi uspješnost suradnje te implikacija suradnje na upravljanje. Ostatak radova razmatra pojedine vrste suradnje ili efekte njihove realizacije na upravljanje. C. Greve i G. Hodge u *Public-private partnerships and public governance challenges* ispituju je li javno-privatno partnerstvo instrument prikladan za stvaranje sofisticiranijih veza između javnog i privatnog profitnog sektora kakve zahtijeva moderno doba i raspravljaju o pet temeljnih problema koje javni sektor mora riješiti na zadovoljavajući način da bi se model javno-privatnog partnerstva uklopio u zahtjev za demokratskim društvom. V. Pestoff i T. Brandsen u radu *Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?* razmatraju mogućnosti suradnje javnog i privatnog te neprofitnog sektora i oblike uključivanja trećeg sektora u pružanje javnih služba. Suradnja raznovrsnih aktera složen je proces zbog čega se upravljanje ciljevima, povjerenjem, kulturnim diverzitetom i prijenosom znanja među subjektima koji zajednički djeluju javlja kao delikatan i izazovan zadatak, što je tema rada *Introducing the theory of collaborative advantage* S. Vangena i C. Huxama. Kompleksnost odnosa očituje se i u promjeni funkcije vodstva,

što na primjeru rješavanja »zločestog« javnog problema, prometne gužve u Minneapolisu, pokazuju B. C. Crosby, J. M. Bryson i M. M. Stone u *Leading across frontiers: how visionary leaders integrate people, processes, structures and resources*. S. P. Osborne, K. McLaughlin i C. Chew u radu *Relationship marketing, relational capital and the governance of public services delivery* predlažu da se transakcijski model marketinga organizacija koje pružaju javne službe zamijeni marketingom odnosa (*relationship marketingom*) (i konceptom odnosnog kapitala; *relational capital*) jer u pluralnom i pluralističkom društvu kompetitivnost mora ustupiti mjesto vrijednostima kao što su suradnja i izgrađivanje povjerenja na svim razinama odnosa koje uspostavljaju pružatelji usluga – prema potrošačima, drugim pružateljima usluga i društvu u cjelini.

Predmet zanimanja trećeg poglavlja jest upravljanje ugovaranjem s vanjskim subjektima. U radu *Governance, contract management and public management* D. F. Kettl kritički ističe glavne nedostatke ugovaranja: nedovoljnu obrazovanost javnih službenika za taj institut te stvarno nepostojanje tržišnog natjecanja kod pružanja određenih usluga. Stoga vlada mora razviti nove, moderne strategije upravljanja ugovaranjem s vanjskim subjektima, pri čemu su jačanje ljudskih kapaciteta, veća informiranost o radu ugovarača te veća transparentnost procesa ključni za kvalitetan nadzor nad obavljanjem ugovorom povjerenih služba. F. Farenti, E. Padovani i D. W. Young u radu *Governance of outsourcing and contractual relationships* prikazuju četiri modela upravljanja: postupovno, korporativno, tržišno i mrežno. Postavljaju kriterije po kojima bi se trebalo odrediti koji je model upravljanja najpogodniji za pružanje određene javne službe: osjetljivost građana, troškovi mijenjanja pružatelja usluga te tržišno natjecanje. U pružanje javnih služba sve je više uključen i treći sektor. O metodama upravljanja vlade, utjecaju tih metoda na rad vodećih osoba u organizacijama trećeg sektora, efikasnost u pružanju služba i uključenosti građana u cijeli proces pišu S. R. Smith i J. Smyth u radu *The governance of contracting relationships: 'Killing the golden goose'*.

Četvrto poglavlje knjige obuhvaća radove koji raspravljaju o upravljanju mrežama pružatelja javnih služba. Odredivši mnogobrojnost aktera, složenu interakciju i kompleksnost javnih problema s kojima se suočavaju kao osnovna obilježja mrežnog upravljanja, J.-H. Klijn u radu *Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes* prepoznaje povjerenje među akterima uključenim u upravljanje kao glavni mehanizam koordinacije takvog sustava. Povjerenje, kao pouzdanje u to da će se druga strana ustručavati od oportunističkog ponašanja, smanjuje troškove transakcije, olakšava suradnju i stabilnost međuodnosa, stimuli-

ra razmjenu znanja i potiče inovaciju, tvrdi Klijn. Na temelju empirijskih podataka, L. J. O'Toole, Jr., i K. J. Meier u radu *Implementation and managerial networking in the new public governance* raspravljaju čime je uvjetovano uspješno upravljanje mrežom mnogobrojnih, međuovisnih aktera koji surađuju u provođenju javnih politika te koliko upravljanje unutar same organizacije uključene u proces utječe na poboljšanje provođenja javnih politika. Promjene u pružanju javnih služba ocrtavaju se i u promijenjenoj ulozi lokalnih jedinica, što S. Martin u radu *From new public management to networked community governance? Strategic local public service networks in England* pokazuje na primjeru britanskih lokalnih jedinica. Uz rudimente obilježja karakterističnih za prethodna razdoblja u kojim su se lokalne jedinice najprije javljale kao direktni pružatelji javnih služba da bi im se uloga smanjila za vrijeme menadžerskih reforma, današnji položaj lokalnih jedinica u Britaniji karakterizira usmjerenost na suradnju s lokalnim agencijama i koordinaciju javnih, privatnih i neprofitnih aktera koji zajedno sudjeluju u pružanju javnih služba, što pred lokalne službenike i političare postavlja nove izazove i dovodi do promjena u centralno-lokalnim odnosima.

Radovi posljednjeg poglavlja u svom fokusu imaju ispitivanje bitnih karakteristika stvaranja javnih politika u suvremenom dobu, kako u pogledu aktera, njihovih interesa, međusobnog odnosa i raspodjele moći tako i samog procesa. Rad T. Junga *Policy networks: theory and practice*, kao uvodnik u poglavlje, predočava što su *policy* mreže. Proces donošenja odluka postao je složen te uključuje različite sudionike, odvija se izvan hijerarhije, ali metodama različitim od onih novog javnog menadžmenta, u *policy* mrežama. Autor prikazuje i smatra da bi trebalo kombinirati četiri tradicionalna pristupa *policy* mrežama: željezni trokut, mreža usredotočena na određeno pitanje, *policy* zajednica, koalicija zagovaranja. Radovi koji slijede odnose se na dva primjera iz prakse kojima je cilj pokazati da je proces odlučivanja o javnim pitanjima u modernim državama zaista složen i ocijeniti primjerenost mrežnog oblikovanja javnih politika i njegove analize. Tako M. Huys i J. Koppenjan u radu *Policy networks in practice: The debate on the future of Amsterdam airport Schiphol* prikazuju upravljanje nizozemskom zračnom lukom koje je dirigirano aktivnošću zagovaratelja širenja luke s jedne, a zagovaratelja zaštite okoliša s druge strane. B. Acevedo i R. Common u radu *Governance, networks and policy change: the case of cannabis in the United Kingdom*, primjenjujući analizu mrežnog oblikovanja javnih politika, objašnjavaju da je na zakonodavne promjene koje se odnose na klasifikaciju droga utjecao neki od mnogobrojnih nositelja različitih društvenih interesa.

Na kraju knjige urednik analizira uključene radove kroz prizmu sedam pitanja koja je istaknuo u uvodnom poglavlju. Model novog javnog upravljanja kao osnovnu jedinicu za analizu uzima sustav javnih služba, pristupajući mu iz perspektive teorije otvorenog sustava, a upravljanje se odvija u mreži različitih javnih i privatnih organizacija te onih s hibridnim organizacijskim oblikom. To se izravno odražava na posloznanjavanje pitanja održivosti, odgovornosti, vrijednosti, međuodnosa organizacija i vrednovanja stvaranja i provedbe javnih politika.

Konceptualiziranje dinamike javne uprave u 21. stoljeću intrigira mnoge upravne teoretičare koji žele sagledati stvarnost javne uprave izvan tradicionalnih okvira, tako da je tema knjige *The New Public Governance?* u posljednje vrijeme česta. Osobita vrijednost ove knjige je u tome što su zastupljeni vodeći svjetski znanstvenici prvenstveno iz javne uprave, ali i politologije, sociologije, ekonomije, dajući svoj specifični intelektualni doprinos. Time su zajamčeni kvaliteta tekstova i interdisciplinarni pristup bez kojeg nije moguće razumjeti realnost javne uprave. Urednik je dobro povezoao odabrane tekstove. Konciznost u identifikaciji ključnih obilježja modela novog javnog upravljanja, potkrijepljena primjerima iz svakodnevne upravnih sustava razvijenih zemalja s jasnim naglašavanjem razlike prema modelima tradicionalne uprave i novog javnog menadžmenta, pokazuje da se kompleksnost društvenih odnosa suvremenog doba doista reflektira na proces kreiranja i implementacije javnih politika, što je bio primarni urednikov cilj. Pritom je urednik pokušao ne predstaviti novo javno upravljanje kao najbolji mogući model upravljanja, već pristupiti javnoj upravi iz sasvim druge perspektive. Time se otvara mogućnost gledanja na novo javno upravljanje kao nov oblik suočavanja s izazovima fragmentiranog javnog sektora i kao teorijsku podlogu za čitav slijed novih teorijskih pitanja koje je potrebno uzeti u obzir želi li se unaprijediti kvaliteta i efikasnost javnih usluga. Odabrani radovi pokrivaju širok dijapazon pitanja javne uprave 21. stoljeća od stvaranja do provedbe javnih politika kroz različite oblike suradnje aktera, uz prikaz utjecaja promijenjenih organizacijskih oblika unutar kojih se upravljanje odvija na funkciju vodstva, lokalno-centralne odnose, itd. Sistematizacija radova je prikladna, a može se pohvaliti i urednikovo inzistiranje na što širem teorijskom prikazu javne uprave u prvom poglavlju knjige koje je kvalitetna podloga za razumijevanje radova koji slijede. Urednik je odabirući radove dobro uravnotežio omjer onih koji su više teorijske naravi i onih koji su više usmjereni na analizu praktičnih problema, čime je omogućen širi uvid i bolje razumijevanje čitave problematike novog javnog upravljanja. Kombiniranjem primjera u kojima je primjena modela novog javnog upravljanja polučila dobre rezul-

tate i onih u kojima su došle do izražaja manjkavosti modela potvrđen je naum urednika da pruži što objektivniju sliku novog javnog upravljanja. Knjiga je korisna za studente i profesore javne uprave, političkih i ekonomskih znanosti, ali je zanimljiv i pristupačan tekst i za praktičare, kao i za one kojima to nije profesionalno polje.