

Geert Bouckaert i John Halligan: Managing Performance: International Comparisons

*Anamarija Musa**

Knjiga Geerta Bouckaerta i Johna Halligana *Managing performance: International comparisons* objavljena u izdanju eminentnog britansko-američkog izdavača Routledge krajem 2008. kritički se osvrće na koncept upravljanja učinkom te pojedine njegove modele u javnoj upravi i javnom sektoru generalno te razmatra njihov potencijal. Osim analitičkog i teorijskog segmenta, knjiga sadržava i važan istraživački materijal s obzirom na to da prema unaprijed zadanoj metodologiji ispituje modalitete upravljanja učinkom u šest zemalja OECD-a – Australiji, Kanadi, Nizozemskoj, Sjedinjenim Američkim Državama, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Temeljni cilj knjige je sustavno prikazati koncept upravljanja učinkom (*performance management*), njegove implikacije u praksi te ulogu u javnom upravljanju. Autori stoga nastoje pronaći zajednički nazivnik problema upravljanja učinkom te razmotriti mogućnosti njegova daljnjeg razvoja.

Knjiga u mekom izdanju ima gotovo četiri stotine stranica teksta podijeljenih u četiri temeljna dijela s ukupno 10 poglavlja (1–206) te priloge u četvrtom dijelu (211–402) koji osim metodoloških i analitičkih prikaza sadržavaju detaljne informacije o modelima upravljanja učinkom u svakoj

* Dr. sc. Anamarija Musa, viša asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

od šest država (*Country models*, 230–402). Knjiga je opremljena bogatom bibliografijom (403–431) koja je i sama važan izvor s obzirom na to da objedinjuje velik broj jedinica u ovom hit-području upravnog djelovanja. Zanimljivo je da su gotovo istovremeno s knjigom ovih eminentnih autora¹ objavljene još dvije knjige iste tematike vrlo istaknutih autora iz područja javne uprave – Donald P. Moynihan objavio je knjigu *The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2008.) koja se bavi američkim iskustvima i pristupu upravljanju učinkom, dok su Wouter van Dooren i Steven van de Walle uredili zbornik *Performance Information in the Public Sector: How it is Used* (London: Palgrave Macmillan, 2008.). Potvrda je to velikom značenju učinkovitosti i učinka kao mjere za kvalitetu javne uprave.

Tekst obiluje pomoćnim sadržajima – od popisa slika i popisa tablica koji se nalaze na početku knjige do rječnika ključnih pojmova iz područja, koji se nalazi u prilogu IV., ili OECD-ovog obrasca za prakse upravljanja učinkom iz 1997. (prilog III.).

Sveobuhvatan pristup problemu učinka u javnoj upravi strukturiran je kroz četiri dijela podijeljena na poglavlja. Nakon kratkog uvoda u kojem sažimaju sadržaj knjige, autori u prvom dijelu pod naslovom *Concepts, approaches and explanations* (9–66) razmatraju pojam upravljanja učinkom raščlanjujući ga na pojedine aspekte (*What is managing performance?*, pogl. 1, 11–34), definiraju pristup (*Performance and management: approaches to analysis*, pogl. 2, 35–44), smještaju pojam u širi kontekst, povezuju s konceptima kao što su povjerenje, integritet, racionalnost i kontrola te razmatraju u vremenskoj dimenziji, kroz promjene u shvaćanju uloge javne uprave te kretanja od naglaska od ulaznih prema izlaznim elementima upravljanja (*Managing performance: context and explanations*, pogl. 3, 45–66). Autori se u objašnjenju nastanka koncepta upravljanja učinkom između ostalih koriste teorijskim okvirom neoinstitucionalizma i teorije kontingencije.

U drugom dijelu *Performance types* (67–127) kroz tri poglavlja analiziraju tri pristupa upravljanju učinkom – administriranje učinkom (*Performance administration*, pogl. 4, 69–76), upravljanja učincima (*Managements of performances*, pogl. 5, 77–99) i upravljanje učinkom (*Performance management*, pogl. 6, 100–127). Ova tipologija ima kvalitativnu i kvantitativnu dimen-

¹ Geert Bouckaert profesor je javnog menadžmenta i direktor Public Management Institute Katoličkog sveučilišta Leuven, Belgija, te predsjednik Europske grupe za javnu upravu; John Halligan profesor je upravljanja i javne uprave na School of Business and Government te direktor National Institute of Governance Sveučilišta u Canberri, Australija.

ziju prema kojima pristup učinku evoluirao i kreće se od jednostavnije (administriranje učinkom) prema kompleksnijem (upravljanja učincima) te u konačnici pokazuje potencijal da evoluirao u ono što autori razrađuju kasnije u poglavlju 9 kao *performance governance*.

Treći dio posvećen je poredbenom prikazu i ocjeni koncepta (*Comparative performance and evaluation*, 129–207) – u poglavlju 7. *Managing performance: comparing country models and practice* (131–156) iznose se iskustva šest zemalja dodatno potkrijepljena pregledima iz priloga V. za svaku od njih (230–402). Idealtipovi upravljanja učinkom povezani su tako sa studijama slučaja, koje su utemeljene prvenstveno na pravnom i drugom formaliziranom okviru upravljanja učinkom, dok se primjena u praksi samo dotiče. Razrađeni obrazac primjenjuje se u svim studijama slučaja, a on obuhvaća kontekst upotrebe instrumenata upravljanja učinkom, kao što su tijekom upravne reforme ili ključni akteri; zatim kriterije, indikatore, modele i kontrolu mjerenja učinka; inkorporaciju i korištenje dobivenim informacijama u pojedinim upravnim funkcijama, kao što je npr. financijski ciklus te izvještavanje o učinku; na kraju, uzima se u obzir i ocjenjivanje sustava upravljanja učinkom i njegovo smještanje u jedan od analitičkih modela. U poglavlju 8. autori ističu najvažnije paradokse upravljanja učinkom i probleme koje smatraju teško rješivima (*Paradoxes and disconnects in managing performance*, 157–180). Na kraju, u poglavlju 9. (*Towards Performance Governance: a new agenda?* 181–195) razmatraju se implikacije orijentacije na učinak i menadžerske revolucije kao šireg okružja tog trenda na karakter javne uprave i javnih službi, što se odvija, smatraju autori, kao zaokret prema novom modelu upravljanja učinkom – *performance governance* trebao bi zamijeniti *performance management*. Iako autori ne nalaze da se takav model ostvaruje u praksi, smatraju da neke od zemalja pokazuju da se kreću u tom smjeru te da postoji temelj za stvaranje novog idealtipa upravljanja učinkom. Poglavlje 10. (*Conclusion and next steps*, 196–206) sadržava zaključke studije, posebno buduće smjerove razvoja, ali i prepreke te posebno problematične odnose između aktera koji stoje u pozadini upravljanja učinkom te tako predstavljaju izazove njegovoj implementaciji.

* * *

Što je upravljanje učinkom, koje su njegove komponente i njegovi modeli, primjena u praksi te razvojni smjerovi? Kako autori pristupaju upravljanju učinkom i koje rezultate nalaze?

Bouckaert i Halligan, kako sami kažu, polaze od centralne uloge upravljanja učinkom u suvremenoj javnoj upravi. Orijentacija na učinak ne ograničava se samo na ključne metode upravnog djelovanja, kao što su upravljanje ljudskim potencijalima, financiranje, planiranje i slično, već ona dovodi do promjene u shvaćanju javnog upravljanja i javnih politika u čitavom javnom sektoru. Neke od tih promjena odnose se na nove odnose unutar organizacija te njihova odnosa s okolinom, razlamanje ciljeva organizacije do krajnjih elemenata na individualnom nivou, zaokret od naglasaka na *ex ante* elementima upravljanja, kao što su pravna regulacija ili resursi, na *ex-post* elemente, kao što su rezultati i učinci. Upravo razlika između objektivne i subjektivne orijentacije u javnom sektoru prelama se kroz fokus na učinak jer opsesija mjerenjem i indikatorima dobiva prednost pred razvijanjem povjerenja u javni sektor i vlast te naglašavanja širih društvenih implikacija. Pritom se razine orijentacije na učinak razlikuju među zemljama ovisno o različitim faktorima, prije svega institucionalnoj, kulturnoj i upravnoj tradiciji, tako da se ona kreće od primjene pojedinih instrumenata za mjerenje učinka do upravljanja učinkom kao okvira sa sistemskim obilježjima. Takav se raspon može promatrati i u vremenskoj dimenziji, od pokreta znanstvenog upravljanja u prvoj polovini 20. stoljeća primarno u SAD-u, koji je u svojoj srži sadržavao upravo element mjerenja (*performance administration*); preko međunarodno rasprostranjenog zaokreta prema upravljanju učincima u posljednjoj četvrtini 20. stoljeća, paralelno sa širom menadžerskom reformom, kada objektiviziranje uspjeha upravljanja dolazi u obliku mjerenja pojedinih segmenata upravnog djelovanja (*managements of performances*); i na kraju, treća faza, sustavnog upravljanja učinkom (*performance management*) koja sadržava sjeme budućeg razvoja prema novom shvaćanju ne samo upravljanja nego i vladanja i društvenih odnosa općenito (*performance governance*). Upravo te četiri razvojne faze predstavljaju postojeća četiri idealtipa upravljanja učinkom (220–223, prilog II.) koja se razlikuju prema trima elementima – mjerenju kao sistematskom prikupljanju podataka, inkorporaciji prikupljenih podataka u dokumente i procese s namjerom korištenja te upotrebi podataka u smislu rasprava i institucionaliziranih procedura kojima se oblikuju javne politike, odlučuje o korištenju resursima, dodjeljuju zadaci i odgovornosti itd.

Tako se idealtipovi razlikuju prema tipu mjerenja (npr. od mehanicističkog i zatvorenog do interaktivnog do otvorenog), oblikovanju mjerenja (od *ad hoc* shema do unošenja ili samostalnog stvaranja modela za mjerenje); zatim raspona mjerenja, koje se kreće od ograničenog na pojedine elemente uglavnom internog karaktera orijentiranih na produktivnost, pa do širokog

raspona i širih implikacija, posebno u pitanju povjerenja; razlikuju se i po dubini mjerenja, od mikro preko mezo do makronivoa; kriterijima za odabir indikatora (od tehničkih do funkcionalnih i legitimirajućih), pojedinih dimenzija mjerenja, pristupa problemima u mjerenju (od zanemarivanja do rješavanja problema); inkorporacija odnosno primjena u praksi kreće se od statične i nepovezane u prvom idealtipu do hiperdinamične i eksterno konsolidirane. Na kraju, upotreba informacija kreće se od ograničene, tehničke do društvene korisnosti; učenje postaje kompleksnije, a odgovornost višestruka; aktivnost nosi dodanu vrijednost, a disfunkcije se ne mogu kontrolirati. Bitno je naglasiti da je upravljanje učinkom širi pojam od mjerenja učinka jer, za razliku od potonjeg koje predstavlja menadžersku funkciju, prvo označuje ne samo podatak i mjerenje nego i djelovanje na temelju te informacije i upravljanje (32) – ono je kvalitativno viša aktivnost koja uključuje preuzimanje i dodjeljivanje odgovornosti za djelovanje i učinak sustava i za rezultate.

Empirijski dio upućuje na postojanje razlika u stupnju i karakteru orijentacije na učinak u odabranim zemljama. S obzirom na rezultate autori upućuju i na upravnu tradiciju kao faktor razlikovanja – neoweberijanske države i tzv. neojavnomenadžerske (uglavom anglosaske) različito pristupaju učinku. Autori navode posebnu predmodernu fazu koja predstavlja klasičnu upravu u kojima se uspjeh ne mjeri postizanjem učinka, za što su najbolji primjer sustavi orijentirani na ulaz (*input*) i proces, sa snažnim naglaskom na pravnim vrijednostima. Francuska i Njemačka pokazuju se uglavnom usmjerene na administriranje učinkom (*performance administration*), nižu razvojnu fazu u tretiranju učinka u javnoj upravi. Njemačka na centralnoj razini posebno ne pokazuje posvećenost učinku kao mjeri uspjeha, mjerenju ili načelima neomenadžerizma; Francuska s druge strane barem deklarativno podržava mjerenje učinka. Pristup učinku je tehnički, uglavnom vezan uz mjerenje i spremanje podataka, i zapravo mjerenje postaje jedan od upravnih postupaka unutar upravnog ili pravnog okruženja, a ne menadžerskog ili *policy* konteksta. Iako pravila prikupljanja podataka mogu biti sofisticirana, korištenje informacijama je ograničeno. Takav je pristup karakterističan za klasičnu weberijansku upravu s naglašenim pravnim vrijednostima, radi se, kao i u predmodernoj fazi karakterističnoj za npr. Grčku, o tzv. protofazi u kojoj ne postoji upravljanje učinkom (ni učincima). Nizozemska i Švedska, sjeverne inačice neoweberijanske države, te Kanada i SAD predstavljaju drugi razvojni tip – upravljanja učincima (*managements of performances*). Iako su načela upravljanja učinkom kao i njihova praktična primjena prisutni, nije riječ o sistemskom ili integriranom pristupu, već o upravljanju različitim učinci-

ma odvojenim tretiranjem pojedinih upravnih djelatnosti, od upravljanja ljudima, financijama ili komunikacijama i dr. Mjerenje učinka u međusobno nepovezanim funkcijama dovodi do različitih učinaka za različite svrhe, bez koherentnost i integriranog pristupa. Na kraju, UK i Novi Zeland predstavljaju zemlje trećeg razvojnog tipa – upravljanje učinkom ili *performance management*, te pokazuju potencijal za razvoj prema modelu *governance*. Kod njih je orijentacija na učinak obilježena jasno izraženim okvirom, podržavaju je (i formalno) ključni akteri, kao što je npr. vlada, a pristup učinku je sužen, integriran, koherentan i konzistentno se primjenjuje kroz javnu upravu. Individualni učinak i sistemski učinak su povezani, postoji kapacitet za učenje, jasna odgovornost za rezultat.

Objašnjavajući razloge fokusa na učinak, autori se, osim na neoinstitucionalnu teoriju i teoriju kontingencije, osvrću i na pristupe koje učinku daju primat te ističu tri pretpostavke o porastu orijentacije na učinak – pretpostavka o pritisku naglašava važnost internog ili eksternog pritiska prema učinku vezano uz promjene u karakteru javne uprave, od promjena u ljudskim potencijalima, strateškom pristupu, javno-privatnom partnerstvu, javnom nadmetanju i sl.; tako npr. natjecanje škola ili bolnica za korisnike traži utvrđivanje mjerljivih indikatora uspjeha; pretpostavka o restrukturiranju ističe da rastuća specijalizacija dovodi do boljeg učinka – posebno odvajanje i specijalizacija agencija koje postaju vezane uz postizanje ciljeva te razdvajanje dijelova *policy* ciklusa; na kraju, postoji i teza da uključivanje građana kao korisnika u procesu pružanja usluga povećava učinak.

Autori se posebno bave paradoksima orijentacije na učinak i problemima (poglavlje 8.). Tako ističu da je jedan od problema postojanje ponude informacija o učinku, ali nema potražnje, što ima karakter birokratske disfunkcije ili crvene vrpce jer je riječ o situacijama u kojima se unutar javne uprave prikupljaju relevantni podaci o učinku, ali se oni izvana ignoriraju. Također, promjene u shvaćanju odgovornosti i orijentacija na učinak zahtijevaju stvaranje novog okvira – od jasnoće izvještaja, relevantnosti materijala i korištenja informacije i sl. Autori prikazuju deset napetosti ili paradoksa upravljanja učinkom i objašnjavaju ih, pa tako »što se više fokusiramo na učinak, možemo očekivati manji broj rezultata« (2) ili »mikro učinak ne rezultira mezoučinkom« (9). Međutim, bez obzira na paradokse, autori konceptualiziraju novu razvojnu fazu orijentacije na učinak kao *performance governance*, koja označuje prijelaz od upravljanja učinkom (*governing of performance*) na upravljanje radi postizanja učinka (*for performance*). Stoga je budući model normativan – on predstavlja odnos koji prelazi granice javnog sektora i uključuje čitav niz kolaborativnih odnosa kroz mreže, partnerstva, koordinacijske mehanizme kojima upravljaju me-

hanizmi učinka; on uključuje participaciju i uključivanje građana; socijalne posljedice namjeravanog učinka; integraciju učinka na više razina (184–185).

Knjiga je iznimno važan doprinos tematici mjerenja i upravljanja učinkom u javnoj upravi, prije svega zbog svog sveobuhvatnog pristupa materiji, ali i vrlo korisnog empirijskog materijala, koji je obuhvaćen u drugoj polovini knjige. Na razumljiv način autori pristupaju problemu, raščlanjuju ga, sistematiziraju elemente i logički zaključuju u okviru priznatih teorijskih pravaca. Brojni slikovni i grafički prikazi vrlo zorno predočavaju analizirane segmente i pridonose kvaliteti knjige. U sadržajnom smislu, knjiga pokriva širok raspon procesa i modela mjerenja učinka i upravljanja njime, smješta ih u vremensku i prostornu dimenziju i pokazuje važnost upravne tradicije i kulture na pristup prema učinku. Zemlje legalističke tradicije, weberijanske provenijencije opiru se individualističkim, objektiviziranim i na učinak (*output*) orijentiranim postupcima, što zorno pokazuju Francuska i Njemačka, dok se anglosaksonske zemlje – SAD, Kanada, pogotovo UK i Novi Zeland, ali i neoweberijanske zemlje sjevernog tipa, kao što su Švedska ili Nizozemska, uspijevaju uklopiti, pa čak i primarno se orijentirati na učinak, čemu pridonosi njihova politička, ali posebno upravna kultura usmjerena na rezultat, bez obzira na kolektivistički (europske) ili individualistički pristup (anglosaksonske zemlje), ali i koordinirana centralna akcija. Kao najvažniji problem pokazuje se upotreba informacija dobivenih mjerenjem i korištenje njima odnosno stvarna realizacija mehanizma odgovornosti. Takva slika objašnjava zašto s druge strane u zemljama tranzicije i posttranzicije orijentacija na učinak pokazuje elemente formaliziranog postupka ili mita, ako se uopće primjenjuje.