

Komparativna metoda u proučavanju javne uprave: potencijali i problemi

*Goranka Lalić Novak**

UDK: 35.07:340.5.01
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 5. 1. 2015.
Accepted / prihvaćeno: 17. 4. 2015.

U radu¹ se prikazuje razvoj komparativne javne uprave kao discipline upravne znanosti koju je moguće definirati kao izučavanje upravnih sustava korištenjem metode usporedbe, kao istraživanje javnih uprava u drugim zemljama ili pak kao potragu za uzorcima i pravilnostima koje se pojavljuju u upravnom djelovanju u različitim zemljama. Komparativna javna uprava intenzivnije se razvija nakon Drugog svjetskog rata, a njezinom razvoju pridonose različiti faktori, između ostalog i potreba za proširenjem opsega i predmeta upravne znanosti. Nadalje, u radu se analiziraju predmet, svrha i metodologija te ograničenja i mogući potencijal komparativnog istraživanja javne uprave. Na kraju, prikazuju se temeljni teorijski pristupi u okviru kojih se proučava i komparira javna uprava, s naglaskom na neoinstitucionalni pristup.

* Doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, docentica na Katedri upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: glalic@pravo.hr)

¹ Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta »Hrvatski pravni sustav« Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Ključne riječi: komparativna metoda, komparativna javna uprava, istraživanje, neoinstitucionalni pristup

1. Komparativna metoda u društvenim znanostima

Komparativna metoda široko je rasprostranjena u društvenim i drugim znanostima. Usporedba (komparacija) omogućuje da se informacije stave u kontekst u kojem se mogu ocijeniti i interpretirati, što je posebno važno kada se susretnemo s novim informacijama o određenoj temi ili pojavi i povežemo ih s prijašnjim spoznajama (Burnham i sur., 2006).

Komparacijom se među pojavama uočavaju njihove sličnosti, zajednička obilježja ili međusobne različitosti (Žugaj et al., 2006). Tako komparativna metoda omogućuje usporedbu određene društvene pojave, primjerice sklapanja braka ili zastupljenosti žena u političkom životu, u različitim društvima ili kulturama.

Komparativna metoda u društvenim znanostima omogućuje objektivnije razumijevanje i objašnjavanje društvene pojave, odnosno njezinu kontekstualizaciju, svrstavanje u skupine (klasifikaciju), formuliranje općih zaključaka o pojavi koju istražujemo (testiranje hipoteza) te predviđanje (usp. Hague et al., 2001).

Usporedba je jedna od važnih metoda i u proučavanju javne uprave, a upravne sustave moguće je uspoređivati s različitim aspektima. Tako je moguće uspoređivati upravne sustave u kontekstu vremena, primjerice određene aspekte nekog upravnog sustava u prošlosti i danas. Takva poredbeno-povijesna metoda može biti korisna, primjerice, za utvrđivanje u kojoj je mjeri razlikovanje između odabranih aspekata javne uprave determinirano vrijednostima koje dominiraju u pojedinim razdobljima. Usporedba je moguća i na razini uprave u određenoj zemlji ako se kompariraju različiti dijelovi teritorijalnog ustroja, primjerice na regionalnoj razini. Nadalje, moguće je opisivati i uspoređivati čitave upravne sustave pojedinih zemalja, određene aspekte javne uprave, odnosno njezine funkcije, ili pak pojedine upravne pojave (v. Peters, 1988).

Iako se komparacija kao metoda proučavanja političkih sustava i sustava upravljanja javnim poslovima javlja još u antici, usporedne analize javne uprave stranih zemalja postaju sve učestalije od 1950-ih. Posljednjih pedesetak godina komparativno proučavanje javne uprave razvija se u okviru upravne znanosti kao posebna disciplina – komparativna javna uprava.

2. Komparativna javna uprava: pojam i razvoj

Komparativnu javnu upravu moguće je definirati kao izučavanje upravnih sustava korištenjem metodom usporedbe, kao istraživanje javnih uprava u drugim zemljama, ili pak kao potragu za uzorcima i pravilnostima koje se pojavljuju u organizaciji uprave i upravnom djelovanju u različitim zemljama (komparacija kao deskripcija i kao način provjere teorijskog okvira). Kao dio upravne znanosti, komparativna javna uprava intenzivnije se razvija nakon Drugog svjetskog rata. Njezinom razvoju pridonose različiti faktori, između ostalog i potreba za proširenjem opsega i predmeta upravne znanosti (Farazmand, 2001). Rani komparatisti istodobno su pokušavali definirati predmet istraživanja, razvijati opću teoriju, postaviti metode istraživanja te generalizirati stečena iskustva (Fitzpatrick et al., 2011).

2.1. Usporedba kao metoda proučavanja političkih i upravnih sustava – rani glasnici

Uspoređivanje i proučavanje upravnih sustava drugih zemalja ima korijene još u staroj Grčkoj u kojoj su atenski filozofi, Aristotel, Platon i Ksenofon, proučavali komparativne političke sustave i sustave upravljanja u tadašnjim gradovima-državama. I otac povijesti Herodot proučavao je i pisao o različitim sustavima političke vlasti, od onih u grčkim gradovima do velikih ondašnjih carstava, posebno o razvijenom Ahemenidskom Perzijskom Carstvu (6. – 4. stoljeće pr. Kr.) s upravom organiziranom po uzoru na Babilon (Farazmand, 2001). I povjesničari Kautilya (350.–283. pr. Kr.) u staroj Indiji i Ibn Khaldun (1332.–1406.) u islamskom svijetu uspoređivali su političke i upravne sustave na različitim područjima (Björkman, 2010). Europski istraživači javne uprave u posljednjih dvjestotinjak godina, posebno katedralisti u 18. stoljeću i francuski znanstvenici u 19. stoljeću, po usmjerenju su bili komparatisti (Heady, 1996). Naime, katedralizam kao najpoznatija europska modernizacijska doktrina 18. i 19. stoljeća integrirao je iskustvena saznanja o upravi, ekonomiji i javnim financijama, a sistematizacija upravljačkih iskustava u katedralizmu bila je povezana s proučavanjem drugih iskustava važnih za funkcioniranje države i ukupni život zajednice.

U SAD-u proučavanje komparativnih upravnih sustava, smatraju neki autori, započinje još s utjecajnim esejom *Studija uprave* Woodrowa Willsona, profesora političkih znanosti, a kasnije i 28. predsjednika SAD-a, iz 1887.,

u kojem je ustvrdio da je preduvjet za razumijevanje prednosti i nedostataka domaćeg upravnog sustava njegova usporedba s drugim upravnim sustavima (Björkman, 2010). Willson je smatrao da su upravne tehnike i postupanje slični u svim zemljama, pa je moguće puno toga spoznati i naučiti korištenjem komparacijom kao metodom. Međutim, zbog ondašnjeg usmjerenja teoretičara i praktičara na organiziranje i definiranje domaće javne uprave komparativna javna uprava nije se dalje značajnije razvijala.

U Europi početkom 20. stoljeća Max Weber, njemački politički ekonomist i sociolog, stvara teorijski okvir za analizu društva općenito i u tom okviru analizira pojavu moderne uprave u sklopu razmatranja različitih tipova vladanja. Weber razlikuje tri tipa vlasti, ovisno o izvoru legitimnosti – legalni, tradicionalni i karizmatični, a nositelji vlasti, da bi osigurali pokornost onih kojima vladaju, trebaju izvršnu instituciju koja će izvršavati njihove odluke. Vrsta organizacije ovisi o tipu vlasti, a uz legalni tip vlasti Weber veže birokratsku organizaciju u smislu »modernog činovništva«. Da bi razvio birokratski racionalni model uprave, Weber je taj model usporedio s drugim sustavima toga vremena. U tom smislu komparativna metoda istraživanja središnja je metoda Weberove teorije sustava vlasti kroz povijest (Jreisat, 2006).

Nakon Prvog svjetskog rata i s osnivanjem Lige naroda sve se više postavlja pitanje povezano s upravnim sustavima manje razvijenih zemalja koje su bile pod utjecajem velikih kolonijalnih sila. Pitanje upravnog razvoja postaje još važnije nakon Drugog svjetskog rata i kraja kolonijalizma, kada nastaju neovisne i suverene države koje razvijaju vlastite političke i upravne sustave. Razvijaju se nova područja interesa – komparativna i razvojna uprava, s naglaskom na zemlje tzv. trećeg svijeta.

2.2. Komparativna javna uprava u prvim desetljećima nakon Drugog svjetskog rata

Komparativna javna uprava, kao što je već rečeno, počinje se razvijati u prvim desetljećima nakon Drugog svjetskog rata kao reakcija na tradicionalnu literaturu o upravi koja se fokusirala gotovo isključivo na nacionalne upravne sustave zapadne Europe i Sjeverne Amerike, koja je bila normativistički usmjerena na propise i regulaciju uprave, prvenstveno deskriptivna, a manje eksplanatorna i analitička (Björkman, 2010). U ovom razdoblju pažnja istraživača u području komparativne i razvojne javne uprave usmjerena je na odnos politike i birokracije, utjecaj birokracije na proces

donošenja političkih odluka i funkcionalne probleme »moderne« uprave (Kuhlmann i Wollmann, 2014).

Komparativna i razvojna uprava razvijaju se pod utjecajem pojedinih država i međunarodnih organizacija koje su se zalagale za prijenos zapadnih upravnih modela i tehnika na zemlje u razvoju. Upravni se sustavi uspoređuju da bi se pronašla univerzalna načela za organizaciju i djelatnosti javne uprave koje je moguće pronaći u razvijenim zemljama zapada i implementirati u manje razvijene zemlje (Pollit, 2011). Komparativna i razvojna uprava posebno se razvijaju u SAD-u, kao jednom od najvažnijih centara moći, predvodniku borbe protiv komunizma te pružatelju značajne razvojne pomoći drugim zemljama. Stoga i proučavanje razvojne uprave u SAD-u postaje sve značajnija akademska disciplina (Van Wart i Cayer, 1990).

U SAD-u se razvojem komparativne uprave posebno bavila Grupa za komparativnu upravu (CAG) ustanovljena 1960. u okviru utjecajnog Američkog društva za javnu upravu (ASPA), koja daje zamah razvoju discipline. Među važnijim radovima američkih autora tog razdoblja moguće je izdvojiti članak F. Riggsa iz 1962. *Trendovi u komparativnom istraživanju javne uprave*, u kojem se zalaže za empirijska istraživanja, pronalaženje zajedničkih obilježja upravnih sustava različitih zemalja i razmatranje formalnih institucija u kontekstu njihova okoliša. Stoga se Riggsov pristup naziva i ekološkim (v. ovdje poglavlje 6.2.). Drugi važniji rad knjiga je F. Headyja *Javna uprava: komparativna perspektiva* iz 1966. (i sljedećih izdanja) u kojoj analizira upravne sustave u različitim zemljama i povezuje ih s političkim režimima (Pollit, 2011). Upravo se Heady i Riggs smatraju utemeljiteljima komparativne javne uprave (Jones i Klingner, 2007).

Komparativna javna uprava istodobno se razvija i na europskom kontinentu. Polazeći od studija slučaja dviju francuskih upravnih organizacija, M. Crozier u djelu *Birokratski fenomen* (1964.) gradi ambicioznu teorijsku analizu moći u organizaciji, ponajprije birokratskoj organizaciji, uz razmatranje šireg povijesno-kulturnog okvira birokracije. Fritz Morstein Marx, njemačko-američki politolog i upravni teoretičar, bavio se komparativnim istraživanjima upravnog osoblja, financiranja, nadzora i odgovornosti u javnoj upravi te bio prvi profesor komparativne javne uprave u Europi 1962. na Sveučilištu za upravnu znanost u Speyeru (Kuhlmann i Wollmann, 2014). Godine 1975. osnovana je i Europska grupa za javnu upravu (EGPA) sa svrhom jačanja suradnje i razmjene ideja između europskih znanstvenika i praktičara u području javne uprave.

U drugoj polovini 1970-ih dolazi do stagnacije u razvoju discipline, što se vidi po malom broju znanstvenih tekstova i istraživanja. Većina znanstvenika s područja javne uprave bavila se nacionalnim upravnim sustavima (Pollit, 2011).

2.3. Suvremeni razvoj komparativne javne uprave

Tijekom 1980-ih komparativna javna uprava počinje se ubrzanije razvijati. Kao pionirske radove moguće je izdvojiti dva rada iz 1981. – knjigu J.D. Aberbacha, R.D. Putnama i B.A. Rockmana *Birokrati i političari u zapadnim demokracijama* te knjigu B.G. Petersa *Politika birokracije* (Pollit, 2011). Objavljuje se sve više komparativnih istraživanja, u prvom redu nekih specifičnih upravnih funkcija ili sektora (npr. zdravstvene zaštite ili obrazovanja).

Stvarni procvat komparativna javna uprava doživljava od 1990-ih. Jedan od naglasaka je na proučavanju procesa tranzicije (Kuhlmann i Wollmann, 2014) nakon pada Berlinskog zida i kraja hladnoratovske podjele. S daljnjim razvojem discipline i predmet proučavanja širi se na istraživanje različitih tema u širem području javne uprave (Fitzpatrick et al., 2011). Sve je više radova komparativno po svom sadržaju i predmetu.

Krajem 1990-ih i početkom 2000-ih na još ubrzaniji razvoj komparativne javne uprave utječe s jedne strane sve veća umreženost i mobilnost akademske zajednice, što rezultira sve većim brojem komparativnih istraživanja, a s druge strane proliferaciji radova i podizanju njihove kvalitete pogoduje i sve veći broj znanstvenih časopisa koji objavljuju radove iz komparativne javne uprave. Razvoju pridonosi i djelovanje pojedinih međunarodnih organizacija, primjerice OECD-a i njegova Odbora za javni menadžment (PUMA) koji prikuplja mnoge statističke podatke koji onda služe kao izvor za znanstvene radove i istraživanja (Pollit, 2011).

Danas je sve više istraživanja određenih upravnih pojava u različitim društvenim kontekstima i kulturama. Upravo shvaćanje da će određeni koncepti imati različitu primjenu i postizati različite rezultate u pojedinim upravnim sustavima te nužnost usporedbe utjecaja različitih kontekstualnih faktora koji utječu na upravne i institucionalne prakse u središtu je suvremenog komparativnog istraživanja javne uprave. Međutim, nekoliko je smjerova kritike komparativne javne uprave. Prvo, ne postoji konsenzus o definiciji područja kojim se ova disciplina bavi i koje istražuje; drugo, postavlja se pitanje u kojoj je mjeri komparativna javna uprava povezana s javnom upravom općenito i upravnim praksama specifično; treće, nedo-

voljna povezanost s teorijom; četvrto, nedostaci u metodologiji istraživanja i izvorima podataka (Fitzpatrick et al., 2011).

3. Komparativno istraživanje javne uprave: predmet i svrha

Uobičajeno, komparativnim istraživanjem javne uprave smatra se usporedba uprave ili određenih upravnih pojava u dvije zemlje ili u više njih. Osim usporedbe zemalja, danas se znatan dio komparativne javne uprave kao discipline odnosi na istraživanje lokalne samouprave (Kuhlmann i Wollmann, 2014).

Predmet komparativnog istraživanja, kao jedne od metoda upravne znanosti, može biti sve ono što je i predmet upravne znanosti – upravne organizacije i djelatnost javnog upravljanja, posebno njihova uloga u društvenoj zajednici, upravljačka odnosno menadžerska tehnologija u javnoj upravi, ponašanje upravnih službenika, odnosi uprave i građana, pravila koja reguliraju javnu upravu i druge upravne pojave (Koprić i sur., 2014).

Svrha komparativnih istraživanja javne uprave je kontekstualni opis upravnih sustava ili određenog aspekta javne uprave koji se istražuju, stvaranje pojmovne klasifikacije u pogledu upravnih sustava, objašnjenje onoga što je opisano i klasificirano te predviđanje ishoda u drugim zemljama.

Cilj *opisivanja* upravnih sustava odnosno određenih aspekata javne uprave u određenoj zemlji ili skupini zemalja može biti potpunija spoznaja o upravnim sustavima zemlje/zemalja koje se proučava ili spoznaja o upravnom sustavu istraživačeve zemlje ili pak oboje. Opis je sastavni dio istraživačkog procesa, a deskriptivni materijal služi kao važan izvor za objašnjavanje i poopćavanje zaključaka u pogledu predmeta istraživanja (prilagođeno prema: Landman, 2008).

Klasifikacija je također sastavni dio komparativnih istraživanja javne uprave budući da omogućuje grupiranje mnogo različitih opisa upravnih sustava ili njihovih aspekata u jednostavnije, zasebne kategorije s prepoznatljivim i zajedničkim obilježjima. Klasifikacijom se traže obilježja upravnih pojava zajednička u različitim zemljama odnosno ona obilježja po kojima se upravne pojave razlikuju (prilagođeno prema: Landman, 2008).

Objašnjenje onoga što je opisano i klasificirano odnosno potraga za faktorima koji mogu pridonijeti objašnjenju i analiza koja upućuje na moguće uzročno-posljedične veze važan je cilj komparativnog istraživanja uprave.

Usporedba upravnih sustava različitih zemalja omogućuje provjeru hipoteza (pretpostavki o povezanosti pojava odnosno varijabli) izvedenih iz pojedinih upravnih teorija i pridonosi razvoju tih teorija i teorijskih smjerala. Istraživači koji se služe ovom razinom analize utvrđuju varijable (faktore, koncepte, pojave), određuju njihovu međusobnu povezanost i tu povezanost uspoređuju u različitim zemljama radi verificiranja, formuliranja i izgradnje općih upravnih teorija kojima će objasniti uočene pravilnosti (prilagođeno prema: Landman, 2008). Naime, za stvaranje fonda pouzdanog znanja o uzrocima i posljedicama pojedinih upravnih pitanja potrebna su znanstvena istraživanja javne uprave kojima se provjeravaju hipoteze izvedene iz upravnih teorija (Koprić et al., 2014).

Predviđanje je posljednji i najteži cilj komparativnog istraživanja javne uprave. Na temelju poopćavanja iz provedene komparacije nastoji se uspostaviti korelacija nekih pojava, nastoje se predvidjeti ishodi u drugim zemljama ili se stvaraju postavke o budućim ishodima predmeta istraživanja (prilagođeno prema: Landman, 2008).

4. Metodologija komparativnog istraživanja javne uprave

Metodologija komparativnog istraživanja javne uprave znanstvena je metodologija, shvaćena kao skup pravila i postupaka za provođenje istraživanja na temelju kojih se može provjeriti određeno teorijsko usmjerenje.

Odabir metodologije ovisit će o svrsi i predmetu istraživanja. Komparativnim istraživanjem može se dubinski analizirati neki slučaj (npr. utjecaj menadžerskih reformi na državnu upravu u Njemačkoj) ili pak ispitivati odnos između faktora (npr. kakve je strukturne promjene prouzročio novi javni menadžment u upravnim sustavima nordijskih zemalja). U tom smislu, s obzirom na cilj istraživanja, moguće je razlikovati komparativno istraživanje prvenstveno usmjereno na slučaj i istraživanje prvenstveno usmjereno na faktore (varijable).

Cilj istraživanja usmjereno na slučaj jest ponuditi iscrpan opis određene pojave, no često tragajući za značenjem širim od tog slučaja (ili slučajeva), a cilj istraživanja usmjereno na varijable jest uspostaviti odnos između faktora (varijabli) koji (koje) se mjere u određenom broju slučajeva.

Tri su kategorije varijabli: ovisne varijable (pojave koje želimo objasniti istraživanjem; u gornjem primjeru to su upravni sustavi), neovisne varijable

(sve ono što se smatra da utječe na ovisnu varijablu; u gornjem primjeru to je novi javni menadžment) i lažne ili intervenirajuće varijable (one za koje pogrešno izgleda da utječu na odnos između ovisne i neovisne varijable odnosno one koje imaju nekakav utjecaj na taj odnos; u gornjem primjeru to može biti npr. tip političkog sustava, tradicija, kultura, itd.).

Ovisno o tipu istraživanja koristit će se i različite metode istraživanja. Odabir metode, odnosno strategije istraživanja jedno je od najvažnijih pitanja u istraživanju bilo koje društvene pojave, pa tako i komparativnih istraživanja javne uprave.

Na metode istraživanja javne uprave općenito utječu istraživačke metode iz političkih znanosti i ekonomije koje su usmjerene na generalizaciju. Stoga i u istraživanjima javne uprave dominiraju kvantitativne metode, no postoji i značajan broj kvalitativnih istraživanja (Gabrielian et al., 2008).

4.1. Odabir metode istraživanja

Metode koje se koriste u komparativnim istraživanjima javne uprave uobičajene su metode društvenih istraživanja – riječ je o skupinama kvantitativnih i kvalitativnih metoda. Te se skupine metoda međusobno nadopunjuju budući da su obje usmjerene na izvođenje zaključaka iz dostupnih podataka (v. Landman, 2008; Read i Marsh, 2005).

Odabir metode ovisit će o cilju i svrsi istraživanja. Korištenjem kvantitativnih metoda može se brojčano opisati pojava koja se istražuje odnosno utvrditi povezanost između brojčano određenih varijabli, dok je pomoću kvalitativnih metoda moguće dublje opisati pojavu odnosno razumjeti njezina svojstva i obilježja. Ovisno o cilju istraživanja, metoda će biti kvalitativna ako je cilj i fokus istraživanja opisivanje i razumijevanje pojave, a kvantitativna ako je cilj i fokus istraživanja objašnjenje i predviđanje (Gabrielian et al., 2008).

4.1.1. Kvantitativno istraživanje

Kvantitativno istraživanje zasniva se na promatranju i mjerenju pojavljivanja neke upravne pojave u više zemalja (npr. omjer lokalnih i državnih službenika). Naime, promatranjem varijabli u većem broju slučajeva mogu se izvesti zaključci o nekoj upravnoj pojavi (npr. kako proces tranzicije utječe na omjer lokalnih i državnih službenika). S velikim brojem slučajeva moguće je izvesti poopćavanje empirijskog materijala, budući da statistič-

ka teorija pokazuje da što je broj slučajeva veći, veća je i vjerojatnost da ono što se promatra nije slučajna pojava (John, 2005). U kvantitativnim komparativnim istraživanjima javne uprave uobičajeno će se koristiti analize službenih statističkih podataka, posebno kada se komparira velik broj zemalja (v. ovdje poglavlje 4.2.1.).

Najčešće kvantitativne metode istraživanja jesu:

(1) *ankete* koje se provode u određenom trenutku i na određenom uzorku ljudi, reprezentativnom za širu populaciju, radi prikupljanja statističkih podataka dobivenih na temelju pitanja upućenih ispitanicima koji opisuju neki aspekt proučavane pojave (primjerice, povjerenje građana u javnu upravu) i omogućuje korelacijsku usporedbu;

(2) *eksperimenti* i *kvazieksperimenti* kao metode istraživanja kojima se proučava određena pojava u kontroliranim uvjetima i tijekom kojih se prikupljaju podaci koji se dalje statistički obrađuju (primjerice, istraživanje stajališta učenika prema manjinama prije i nakon uvođenja eksperimentalnog kurikulumu kojemu je cilj povećanje etničke snošljivosti);

(3) *promatranje* tijekom kojeg istraživač svoja opažanja kvantificira na temelju utvrđenog protokola (primjerice, promatranje rada službenika nekog ministarstva);

(4) *analiza sadržaja* kao metoda prikupljanja podataka iz informacijskog materijala (novina, radija, televizije, interneta) na temelju kojih se može dobiti objektivan, sustavan i kvantitativan opis sadržaja (primjerice, analiza novinskih članaka o reformi javne uprave);

(5) *nenametljiva istraživanja* koja uključuju analizu postojećih podataka iz različitih evidencija i arhiva (primjerice, analiza statističkih podataka o broju javnih službenika) (v. više npr. Bryman, 1988; Cohen et al., 2007; Žugaj et al., 2006).

4.1.2. Kvalitativno istraživanje

Kvalitativnim se istraživanjem neka upravna pojava stavlja u vremenski i prostorni okvir (Gabrielian i sur., 2008). Istraživač će odabrati kvalitativne metode komparativnog istraživanja zbog same prirode istraživačkog pitanja koje traži dubinsku analizu, ili radi stjecanja znanja o nekoj pojavi, ili pak zato da bi produbio znanja o nekoj već poznatoj pojavi (npr. utjecaj Europske unije na reformu hrvatske i slovenske javne uprave). Zbog

malog broja slučajeva (zemalja) koji se istražuju, poopćavanje nije temeljna svrha kvalitativnih istraživanja, već su ona usredotočena na razumijevanje specifičnog slučaja ili uzorka osoba. Kvalitativna komparativna istraživanja javne uprave najčešće se izvode kao komparacije malog broja zemalja ili studije slučaja (v. ovdje poglavlje 4.2.3.).

Najčešće kvalitativne metode istraživanja jesu:

(1) *intervju* kojim se prikupljaju informacije važne za pitanje ili problem koji se istražuje (primjerice, intervjuiranje policijskih službenika radi istraživanja organizacijske kulture u policiji), a mogu biti dubinski, strukturirani, polustrukturirani ili nestrukturirani;

(2) *fokus grupe* koje predstavljaju posebnu tehniku vođenog grupnog razgovora radi dobivanja dublje spoznaje o pojavi koju istražujemo, a provodi se u manjoj grupi sudionika koji su po nekim obilježjima slični (primjerice, fokus grupa sastavljena od rukovodećih službenika nekog ministarstva radi istraživanja razlika između organizacijskih kultura unutar organizacije);

(3) *promatranje sa sudjelovanjem* koje označuje dugotrajniju prisutnost istraživača u nekoj društvenoj situaciji u kojoj ljude promatra u njihovu uobičajenom okruženju i pri uobičajenim aktivnostima te se čak u određenoj mjeri uključuje u njihove aktivnosti (primjerice, promatranje sa sudjelovanjem u društvenom pokretu »Occupy Wall Street«), a prikupljene podatke kvalitativno interpretira (v. više Hague et al., 2001; Bryman, 1988; Cohen et al., 2007; Burnham et al., 2007).

4.2. Metode komparativnog istraživanja i odabir zemalja za usporedbu

Odabir zemalja koje će se usporediti pitanje je formuliranja određenog istraživanja koje treba omogućiti zaključivanje o upravnoj pojavi koja se istražuje. Stoga je potrebno odabrati slučajeve (zemlje) koje su reprezentativne za istraživanje utjecaja jedne ili više varijabli na određenu upravnu pojavu.

S obzirom na broj zemalja u kojima se istražuje određena upravna pojava razlikuje se kompariranje velikog broja zemalja, kompariranje malog broja zemalja i studija slučaja. Broj zemalja (sučajeva) bitno ovisi o dostupnosti prikladnih slučajeva za analizu i usporedbu odnosno o podacima koje je moguće prikupiti.

4.2.1. *Kompariranje velikog broja zemalja*

Kompariranje velikog broja zemalja prikladno je za kvantitativnu analizu podataka koji su prikupljeni u više zemalja. Takva istraživanja moguća su samo ako podaci koji se analiziraju omogućuju sustavnu i koherentnu usporedbu.

Odabir zemalja u takvim tipovima istraživanja najčešće će biti slučajan, često ovisno o tome za koje su zemlje podaci dostupni.

Prednosti kompariranja velikog broja zemalja kvantitativnim metodama jesu isključivanje mogućnosti da slučajna odstupanja u odabranom uzorku budu temelj za izvođenje zaključaka o nekoj pojavi, zatim mogućnost izvođenja čvrstih zaključaka o upravnoj pojavi koja se istražuje zbog jake empirijske utemeljenosti te utvrđivanje slučajeva, odnosno zemalja koje odstupaju od prosjeka (Landman, 2008; Hopkin, 2005). Kvantitativna istraživanja pomažu i u oblikovanju upravnih teorija jer drugim istraživačima omogućuju korištenje njihovim rezultatima.

Ograničenje kvantitativnih metoda leži u opasnosti zanemarivanja konteksta i okoline određene upravne pojave te pitanja metodologije prikupljanja podataka u različitim zemljama i njihove pouzdanosti (Raadschelders i Lee, 2011). Odabir slučajeva za usporedbu često se zasniva na podacima koji su dostupni, pa se najčešće uspoređuju razvijene zemlje koje imaju i najpouzdanije statističke podatke (Hopkin, 2005). Kvantitativne metode podrazumijevaju i visoko matematičko i informatičko znanje istraživača.

4.2.2. *Kompariranje malog broja zemalja*

Kompariranje malog broja zemalja usmjereno je na dublju analizu i usporedbu neke upravne pojave u manjem broju zemalja (najčešće u dvije ili tri zemlje). U takvim istraživanjima važno je utvrditi dimenzije usporedbe, prikazati sličnosti i razlike između zemalja te objasniti utvrđene suprotnosti (Hague et al., 2001).

Odabir zemalja za usporedbu u ovom tipu istraživanja ne može biti slučajan. Temeljne vrste dizajna fokusiranog komparativnog istraživanja jesu »dizajn najsličnijih sustava« i »dizajn najrazličitijih sustava«. Razlika između tih vrsta dizajna odnosi se na neovisnu varijablu (Burnham et al., 2006; Hopkin, 2005).

Primjerice, želi se istražiti utjecaj Europske unije tijekom pretpristupnog razdoblja na službeničke sustave tranzicijskih zemalja jugoistočne Europe koje su u članstvo EU ušle tijekom istočnog proširenja. U ovom primjeru

ovisna je varijabla službenički sustav, a neovisna utjecaj Europske unije. Ako se odabere »dizajn najsličnijih sustava«, usporedit će se dvije zemlje kandidatkinje koje su što je moguće više slične u što više aspekata (npr. kultura, tradicija, vrijednosti), osim u pogledu neovisne varijable. Ako se pak odabere »dizajn najrazličitijih sustava«, komparirat će se dvije zemlje koje su što je više moguće slične u pogledu neovisne varijable, a razlikuju se u pogledu lažnih ili intervenirajućih varijabli (npr. tip političkog sustava).

Za razliku od komparacije velikog broja zemalja, prednost kompariranja malog broja zemalja je u tome što je ono osjetljivo na nacionalne specifičnosti zemalja koje se uspoređuju. No, u takvim studijama često je potrebno provesti opsežno terensko istraživanje, koje često traži znatna financijska sredstva, a da bi prikupili prave podatke, istraživači moraju poznavati jezik zemalja koje uspoređuju (Landman, 2008).

4.2.3. Studija jedne zemlje (studija slučaja)

Studije slučaja često se koriste u komparativnim istraživanjima upravnih sustava, a predstavljaju višemetodičke strategije istraživanja i osiguravaju detaljan opis neke teme od šireg interesa.

Hague et al. (2001) navode nekoliko tipova studije slučaja:

- (1) *reprezentativni* – studija jednog tipičnog primjera koji oslikava širu kategoriju; kao primjer navode tranziciju Poljske iz komunizma za koju se može pretpostaviti da oslikava tranziciju i ostalih bivših komunističkih zemalja srednje i jugoistočne Europe;
- (2) *prototipski* – slučaj koji se bira zbog toga što se očekuje da će postati reprezentativnim; kao primjer navode novi javni menadžment na Novom Zelandu gdje su provedene najdublje menadžerske reforme;
- (3) *devijantni* – slučaj koji predstavlja iznimku od pravila; kao primjer navode istraživanje R. Rhodesa iz 1994. o tome zašto Velika Britanija sve do sredine 19. stoljeća nije razvila jaku središnju upravu, dakle razvila ju je puno kasnije nego druge zapadnoeuropske zemlje;
- (4) *presudni* – slučaj u kojima se provjerava teorija u najnepovoljnijim uvjetima, odnosno u okolnostima u kojima se očekuje da će se najteže potvrditi; kao primjer navode traženje demokratskih trendova u Saudijskoj Arabiji;

(5) *arhetipski* – slučaj kojim se stvara neka kategorija, odnosno definirajući slučaj; kao primjer navode Francusku revoluciju koja je promijenila pojam revolucije i pretvorila shvaćanje revolucije kao napredne sile.

Odabir slučaja za studiju ovisit će o različitim faktorima – interesu istraživača, poznavanju jezika, boravku u određenoj zemlji, itd.

Studije slučaja mogu sadržavati opis ili interpretaciju neke upravne pojave u odabranoj zemlji. Strogo gledajući, takve studije jedne zemlje ne mogu se smatrati komparativnima, no korisne su za komparaciju zbog obilja informacija koje pružaju o odabranoj pojavi i kontekstu u kojem se ona proučava (Landman, 2008), budući da predstavljaju svojevrsne baze podataka koje mogu poslužiti za buduća istraživanja. Međutim, ako se studije jedne zemlje oslanjaju na neku upravnu teoriju ili model uprave, mogu se smatrati komparativnima.

Studija slučaja omogućuje fleksibilnost u odabiru varijabli koje će se analizirati i prikupljanje detaljnih podataka o odabranim varijablama, testiranje hipoteza, može pridonijeti razumijevanju uzročno-posljedičnih odnosa za predmet istraživanja te pridonosi potvrđivanju ili opovrgavanju teorija. Iako se traga za značenjem širim od tog slučaja, u studiji slučaja često se ispituje kako se varijable suodnose i razvijaju u određenom okruženju (Björkman, 2010). Međutim, budući da je orijentirana samo na jednu zemlju, studija slučaja ipak ne omogućuje generalizaciju zaključaka, odnosno zaključci su manje sigurni nego oni izvedeni na temelju kompariranja većeg ili manjeg broja zemalja.

5. Potencijali i izazovi komparativnih istraživanja javne uprave

Komparativna istraživanja javne uprave pomažu u razumijevanju javne uprave i upravnih pojava u različitim društvenim kontekstima i zemljama. Nesporno, velika je važnost usporedbe za stjecanje znanja, sistematizaciju iskustva i izgradnju upravnih teorija.

Komparacija omogućuje razumijevanje upravnih sustava u pojedinim zemljama, pomaže u objašnjenju zašto je upravno djelovanje uspješno u nekim zemljama, a u drugima nije te upućuje na to koje bi mjere i upravne tehnike mogle dovesti do boljeg djelovanja javne uprave (Björkman, 2010).

Komparativni pristup može pomoći znanstvenicima i praktičarima u razumijevanju kako razlike u nacionalnom kontekstu (institucijama, upravnom djelovanju, kulturi) mogu biti zapreke ili pak mogućnosti za prihvaćanje određenih upravnih rješenja. Naime, prilikom odabira najboljeg pristupa rješavanju nekog problema povezanog s javnom upravom na temelju komparativnih iskustava nužno je uzeti u obzir tradiciju, društveni kontekst i upravnu/političku kulturu određene zajednice u kojoj se određene mjere provode kako bi se utvrdili očekivani rezultati. Budući da će rješenja iz komparativnih upravnih sustava biti uspješna samo ako se u obzir uzmu nacionalne specifičnosti tih sustava, komparativna istraživanja mogu biti od ključne važnosti za donositelje političkih odluka i službenike (Fitzpatrick et al., 2011).

Komparativna istraživanja javne uprave važna su za izgradnju upravne znanosti kao društvene empirijske znanost koja jednu društvenu, ljudsku pojavu proučava na iskustveni način, razvijajući teorije za njezinu analizu te stalno provjeravajući teorijske pretpostavke na metodološki prikladan način na prikupljenom iskustvenom materijalu. Naime, iskustveni materijal može biti ne samo onaj izvorno stvoren empirijskim istraživanjem postojećih organizacija ili pak onaj povijesne i pravne naravi već i materijal prikupljen komparativnim istraživanjima (Koprić et al., 2014).

Međutim, nekoliko je izazova u provedbi komparativnih istraživanja. Riječ je o razumijevanja određenih pojmova i fenomena u različitim zemljama, zatim o odabiru razine i broja jedinica za analizu te predmeta istraživanja (strukture, procesi ili akteri) odnosno o pitanju varijabilnosti, nepostojanja i nepouzdanosti podataka (usp. Pollit, 2011).

Prvi izazov može se definirati kao problem *pojmovne postojanosti*. Naime, u zemljama koje se uspoređuju u odnosu na neki zajednički koncept značenje i sadržaj pojmova mogu se razlikovati (npr. određenje što čini korupciju nije isto u Nizozemskoj i Grčkoj) pa prijeti opasnost od pogrešne interpretacije komparativnog istraživanja. Slično je i u pogledu institucionalnog nazivlja (npr. u različitim zemljama pojam agencija ne odnosi se uvijek na iste tipove organizacija), a usporedba samo na temelju naziva nije uvijek primjerena jer institucije istog naziva nemaju nužno jednake funkcije. Nadalje, značenje nekog pojma u jednoj zemlji može se promijeniti s vremenom (npr. pojam regije). Problem može nastati i zbog neadekvatnog prevođenja koje može narušiti analizu (npr. upitnik za provedbu istraživanja preveden s hrvatskog na engleski, a potom opet na hrvatski razlikovat će se od izvornika) (Hague et al., 2001; Burnham et al., 2006).

Drugi izazov odnosi se na odabir uzorka i predmeta analize, a može se definirati kao problem *seleksijske pristranosti*. Riječ je o istraživanju u kojem se, zbog odabira predmeta istraživanja ili načina istraživanja, donose nereprezentativni zaključci. Do tog problema dolazi i zbog odabira zemalja čiji se upravni sustavi istražuju i uspoređuju. Tako će se često istraživati zemlje koje su istraživaču jezično bliske ili pak velike i moćne zemlje poput Velike Britanije i SAD-a, dok su istraživanja malih ili manje razvijenih zemalja puno rjeđa. S druge strane, o seleksijskoj pristranosti može se govoriti i, primjerice, kada se na temelju premalog broja zemalja donesu neki generalni zaključci (npr. istražuje se utjecaj novog javnog menadžmenta na promjene u strukturi javne uprave i upravnih organizacija samo na primjeru anglosaksonskih zemalja, pa se na temelju toga donosi opći zaključak koji se smatra primjenjivim na sve zemlje). Rizik seleksijske pristranosti smanjuje se s povećanjem broja zemalja koje se uspoređuju (usp. Hague et al., 2001; Burnham et al., 2006).

Sljedeći izazov moguće je definirati kao problem *previše varijabli, a premalo zemalja*. Taj je problem posljedica toga što u društvenim znanostima rijetko postoji mogućnost provjere metodom eksperimenta kao u prirodnim znanostima. Predmet istraživanja komparativne javne uprave – javna uprava – složen je i raznolik, tj. previše je varijabli, pa istraživač ne može uključiti u istraživanje dovoljno slučajeva da bi kontrolirao utjecaj tih varijabli (Burnham et al., 2006) jer nema dovoljno zemalja koje bi bile toliko slična jedna drugoj da bi se mogle u potpunosti usporediti. Primjerice, želi se istražiti kako novi javni menadžment utječe na promjenu strukture javne uprave, točnije na smanjenje javne uprave privatizacijom. U ovom slučaju novi javni menadžment predstavlja neovisnu varijablu (onu koja utječe), a struktura javne uprave ovisnu varijablu (onu na koju se utječe). Komparativno istraživanje odnosa između tih dviju varijabli traži najmanje dva slučaja, odnosno dvije zemlje koje će se istraživati, primjerice Hrvatsku i Češku. Međutim, u ovom primjeru na odnos između odabranih dviju varijabli mogu utjecati i druge varijable, primjerice proces tranzicije i tradicija upravnih sustava tih zemalja u pogledu upravnih funkcija. U ovom slučaju odnos između »novog javnog menadžmenta« i »strukture javne uprave« barem djelomično nije točan jer postoje i druge varijable koje treba uzeti u obzir. Stoga bi u istraživanje trebalo uključiti i druge primjere zemalja koje imaju sva svojstva zemalja koje smo istraživali, a nisu bile zemlje u tranziciji i razlikuju se u pogledu tradicije.

Općenito, komparativna istraživanja koja imaju prevelik broj varijabli, a nedovoljan broj zemalja ne donose prave zaključke pa će i objašnjenje ishoda biti problematično (Burnham et al., 2006).

Jedan od izazova komparativnog istraživanja javne uprave jest i *problem međuovisnosti*. Taj se problem definira kao narušenost pretpostavke o neovisnim mjerenjima u komparativnim istraživanjima kao posljedica socio-kulturne difuzije. Naime, pod utjecajem globalizacije zemlje uče jedna od druge, oponašaju se i u stalnoj su interakciji. Stoga se javlja problem provjere jesu li sličnosti posljedica difuzije između zemalja ili usporednog, ali zasebnog razvoja. Ako je neki odnos koji se istražuje rezultat nekog vanjskog ili globalnog procesa, proučavanjem više od jednog slučaja (zemlje) neće se dobiti komparativna perspektiva zato što su zemlje u međuovisnosti (Burnham et al., 2006).

Problem mogu biti i *podaci* koji su dostupni istraživačima. Primjerice, statistički podaci o nekoj upravnoj pojavi koje prikupljaju određena ministarstva ili pak međunarodne organizacije poput OECD-a ili Svjetske banke mogu biti odraz političke odluke o tome koji će se podaci prikupljati i kako. Također, službene informacije koje se daju na uvid javnosti često su samo one koje političari i vrh upravnog aparata žele javno prezentirati (John, 2005). Na kraju, u obzir treba uzeti i vrijednosnu orijentaciju istraživača budući da spoznaje nisu vrijednosno neutralne, pa klasifikacija, analiza i interpretacija ovise o perspektivi istraživača.

6. Teorijski pristupi i komparativna metoda proučavanja javne uprave

Komparativna javna uprava proučava se u okviru različitih teorijskih pristupa, od kojih će se ovdje navesti neoinstitucionalni, ekološki, strukturalno-funkcionalistički i birokratski pristup. S obzirom na njegovu važnost za komparativno istraživanje javne uprave, neoinstitucionalizam se ovdje prikazuje nešto detaljnije nego ostali pristupi.

6.1. Neoinstitucionalni pristup

Novi institucionalizam teorijski je pristup proučavanju društvenih i političkih fenomena u čijem se središtu interesa nalaze institucije. Instituciju je, u najširem smislu, moguće definirati kao društvenu strukturu čiji je ključni element skup međusobno povezanih očekivanja u odnosu na ponašanje ljudi, stabiliziranih u okviru neke povijesne zajednice ljudi (socijalna dimenzija), razmjerno trajnih (vremenska dimenzija) i koji se odnose

na unaprijed utvrđeni krug predmeta (sadržajna dimenzija). Upravo je očekivanje u odnosu na ponašanje ljudi središnji dio pojma institucije, koje povezuje s jedne strane njezinu normativnu dimenziju – norme kojima je pretpostavljeno ponašanje određeno, i kognitivnu – akciju ljudi (djelovanje i nedjelovanje) koja se odvija pod utjecajem normi, s druge strane (Pusić, 1989).

U odnosu na javnu upravu značenje neoinstitucionalizma ogleda se u isticanju da upravne organizacije slijede vlastitu autonomiju i logiku, da povijesni proces odabire i forme koje nisu uvijek učinkovite, da simboli, mitovi i rituali imaju veći utjecaj na političke i upravne događaje nego uski i sebični ekonomski interes, da su za organizaciju bitni stvarni ciljevi pojedinih jedinica, način na koji se stvaraju i elaboriraju informacije, mogućnosti i podrška te procesi izbora odnosno donošenja odluka (Thoenig, 2003).

Autori navode različite pristupe novog institucionalizma. Tako primjerice Peters (2007) razlikuje četiri temeljna smjera novog institucionalizma u političkim znanostima (normativni, historijski, racionalni izbor i empirijski smjer) i tri posebne vrste novog institucionalizma (međunarodni, sociološki i reprezentaciju interesa). No, najčešće se razlikuju tri temeljna smjera neoinstitucionalizma – historijski, sociološki i racionalni izbor (v. npr. Hall i Taylor, 1996).

Historijski institucionalizam zaokupljen je povijesnom uvjetovanošću tijeka i rezultata političkog procesa. Ključan koncept za shvaćanje nastanka, otpornosti i promjene institucija je ovisnost o prethodnom putu (*path dependency*). Taj pristup utjecaj institucija promatra u njihovoj interakciji s drugim čimbenicima, poput društvenih interesa, kulture, ideologije i novih *policy* ideja.

Temeljni je cilj neoinstitucionalnog racionalnog izbora utvrditi pravila političkog ponašanja i djelovanja, što je važno za razumijevanje i predviđanje političkog ponašanja. Ovaj pristup usmjerava pozornost na važnost institucija kao mehanizama za usmjeravanje i ograničavanje ponašanja pojedinaca (Peters, 2007). Naime, s primarnom motivacijom maksimiziranja vlastite koristi pojedinci racionalno prihvaćaju ograničavanje njihova djelovanja kroz sudjelovanje u institucijama budući da shvaćaju kako svoje ciljeve mogu najbolje ostvariti upravo institucionalnim djelovanjem.

Sociološki neoinstitucionalizam razvija se primarno kao dio organizacijske teorije – počinje se propitivati dotadašnje shvaćanje racionalnosti kao temeljne karakteristike moderne organizacije (posebno upravne). Naime, ovaj pristup smatra da institucionalni oblici i prakse karakteristični za suvremene organizacije nisu usvojeni samo kao najefikasnije forme za obav-

ljanje zadatka, već da su rezultat kulturnih specifičnosti, mitova i ceremonija karakterističnih za pojedina društva.

U odnosu prema komparativnoj metodi istraživanja javne uprave, neoinstitucionalizam je široko prihvaćen teorijski okvir za analizu i razjašnjavanje upravnih reformi i transformacija upravnih sustava, ali i za njihovo očuvanje i neprihvatanje promjene. Osobito se historijski neoinstitucionalisti služe komparacijom da bi pokazali kako društveni, ekonomski i politički faktori mogu u različitim zemljama prouzročiti različite ishode kao posljedicu njihova institucionalnog ustroja (Hopkin, 2005).

Komparativni neoinstitucionalisti prepoznaju da se sve vlade suvremenih država suočavaju sa sličnim izazovima – kako očuvati vanjsku sigurnost, osigurati javni red, organizirati pravosuđe, pružiti socijalne usluge, prikupiti porez, itd., no s tim se izazovima nose na različite načine. Upravo će se različiti institucionalni okviri i aranžmani istraživati, komparirati i objašnjavati u okviru neoinstitucionalne teorije (Kravchuk, 2008).

6.2. Ostali pristupi

Ekološki pristup povezuje se s Fredom W. Riggsom, američkim profesorom političkih znanosti. U okviru tog pristupa ispituje se odnos i interakcija između upravnog sustava i njegove vanjske okoline. Riječ je o utjecaju političkog sustava, ekonomskog sustava, društva, kulture na strukturu i ponašanje upravnog sustava, ali i o utjecaju upravnog sustava na te elemente njegove okoline.

U komparativnoj javnoj upravi Riggs je najpoznatiji po tome što je razvio teoriju prizmatičkog društva (v. Riggs, 2006 [1964]) kojom pokušava objasniti što se događa s državom i pravom u predmodernim društvima. Teorija prizmatičkog društva polazi od pretpostavke da se kroz modernizaciju prizmatička društva diferenciraju na različite i međuzavisne pod-sustave. Riggs smatra da predmoderna društava karakterizira stabilnost lokalnih zajednica i ograničena mobilnost, jednostavnost i niska razvedenost zanimanja i podjele rada te naglašene obiteljske i druge veze. Moderna industrijska društva karakterizira dominacija univerzalističkih normi, individualizam pojedinca, visok stupanj društvene mobilnosti, visok stupanj podjele rada i specifikacije zanimanja te dominacija funkcionalnih veza u strukturama (v. više Kregar, 1991).

Riggs je predstavnik i sljedećeg teorijskog pristupa u okviru kojeg se proučava javna uprava komparativnom metodom: strukturno-funkcionalističkog.

U okviru *strukturno-funkcionalističkog pristupa* upravni sustavi analiziraju se na temelju svojih različitih struktura i njihovih funkcija kako bi se razumjelo njihovo mjesto u društvu i djelovanje. Struktura je nezavisna varijabla koja određuje funkcioniranje sustava i determinira ponašanje (Peters, 2007).

Strukturno-funkcionalistički pristup favorizira normativnu analizu, a naglasak stavlja na pronalaženje pravila i vrijednosti putem analize upravnih struktura (institucija) i funkcija (aktivnosti) (Heady, 1996). Politički sustav neke zemlje razmatra se kao cjelina, iz koje se onda odabire javna uprava i izučava kao značajan i relativno velik (pod)sustav. Politički sustav smatra se osnovom za djelovanje i »preživljavanje« upravnog sustava, koji je s druge strane s njim u stalnoj interakciji. Međutim, i širi društveni sustav utječe na upravni sustav i preduvjet je za njegovo normalno funkcioniranje (Rong i Zhengyi, 2014). Ovaj pristup široko se koristi u komparativnoj javnoj upravi, s naglaskom na analizi strukture javne uprave koja obavlja različite funkcije.

Birokratski pristup temelji se na idealtipskom birokratskom modelu Maxa Webera, koji ima sljedeće karakteristike: dužnosti su jasno određene; organizacija službi zasniva se na načelu hijerarhije; kandidati se biraju na temelju svojih kvalifikacija; rad na temelju pisanih dokumenata i akata; odvajanje službene djelatnosti (materijalnih sredstava) od privatne sfere; temeljito stručno obrazovanje za rad u upravi koje je jedino ili bar osnovno zanimanje; djelovanje prema općim pravilima; služba je poziv koji jamči staleški društveni ugled, doživotna je, osigurava plaću i mirovinu; služba je karijera i omogućuje napredovanje.

Birokratski model često se koristi u komparativnim proučavanjima javne uprave, s naglaskom na odnos između upravnog i političkog sustava.

Literatura

- Björkman, James W. (2010) *Comparative Public Administration. The Foundations of Public Administration Series*. ASPA
- Bryman, Alan (1988) *Quantity and Quality in Social Research*. New York, London: Routledge
- Burnham, Peter, Karin Gilland, Wyn Grant, Zig Layton-Henry (2006) *Metode istraživanja politike*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Cohen, Louis, Lawrence Manion, Keith Morrison (2007) *Metode istraživanja u obrazovanju*. Prijevod. Zagreb: Naklada Slap

- Devine, Fiona (2005) Kvalitativne metode. U: David Marsh, Gerry Stoker (ur.) Teorije i metode političke znanosti. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- Fitzpatrick, Jody, Malcolm Goggin, Tanya Heikkila, Donald Klingner, Jason Machado, Christine Martell (2011) *A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future*. *Public Administration Review*, 71(6): 821–830
- Gabrielian, Vache, Kaifeng Yang, Susan Spice (2008) *Qualitative Research Methods*. U: Gerald J. Miller, Kaifeng Yang (eds.) *Handbook of research methods in public administration*. 2nd edition. Boka Raton: CRC Press
- Hague, Rod, Martin Harrop, Shaun Breslin (2001) Komparativna vladavina i politika. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- Hall, Peter A., Rosemary C. R. Taylor (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 44(5): 936–957
- Heady, Ferrel (1996) *Public Administration: A Comparative Perspective*. Fifth Edition. New York etc.: Marcel Dekker, Inc.
- Hopkin, Jonathan (2005) Komparativne metode. U: David Marsh, Gerry Stoker (ur.) Teorije i metode političke znanosti. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- John, Peter (2005) Kvantitativne metode. U: David Marsh, Gerry Stoker (ur.) Teorije i metode političke znanosti. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- Jones, L. R., Donald E. Klingner (2007) *The Consummate Comparative Public Administrationist: A Tribute to Ferrel Heady, 1916–2006*. *Public Administration Review*, 67(2): 188–196
- Jreisat, Jamil (2006) *The field of comparative administration through the years*. U: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.) *Comparative Public Administration: the Essential Readings*. Amsterdam, etc.: Elsevier
- Koprić Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak (2014) *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Kravchuk, Robert S. (2008) *Comparative Research in Public Administration: A Historical-Institutionalist Perspective*. U: Gerald J. Miller, Kaifeng Yang (eds.) *Handbook of research methods in public administration*. 2nd edition. Boka Raton: CRC Press
- Kregar, Josip (1991) Teorija prizmatičkog društva: država predmodernih društava. *Zakonitost*, 44 (3): 379–390
- Kuhlmann, Sabine, Hellmut Wollmann (2014) *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing
- Otenyo, Eric E., Nancy S. Lind (2006) *Introduction: Essential Readings in Comparative Administration*. U: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.) *Comparative Public Administration: the Essential Readings*. Amsterdam, etc.: Elsevier

- Peters, B. Guy (1988) *Comparing public bureaucracies: problems of theory and method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press
- Peters, B. Guy (2007) *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- Pollitt, Christopher (2011) Not Odious but Onerous: Comparative Public Administration. *Public Administration*, 89(1): 114–127
- Pusić, Eugen (1989) *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Raadschelders, Jos C. N., Kwang-Hoon Lee (2011) Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000–2009. *Public Administration Review*, 71(1): 19–33
- Riggs, Fred W. (2006 [1964]) *The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies*. U: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.) *Comparative Public Administration: the Essential Readings*. Amsterdam, etc.: Elsevier
- Read, Melvyn, David Marsh (2005) *Kombiniranje kvantitativnih i kvalitativnih metoda*. U: Marsh, David, Gerry Stoker (ur.) *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političke znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- David Marsh, Gerry Stoker (ur.) *Teorije i metode političke znanosti*. Prijevod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
- Rutgers, Mark R. (2004) *Comparative public administration: Navigating Scylla and Charybdis – Global comparison as a translation problem*. *Administrative Theory and Praxis*, 26(2): 150–168
- Rong, Tan, Ma Zhengyi (2014) *Theories and Methods of Comparative Studies on Western Bureaucracies*. *Canadian Social Science*, 10(1): 1–9
- Thoenig, Jean-Claude (2003) *Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness*. U: Guy B. Peters, Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage
- Van Wart, Montgomery, N. Joseph Cayer (1990) *Comparative public administration: Defunct, dispersed, or redefined?* *Public Administration Review*, 50(2), 238–248
- Žugaj, Miroslav, Ksenija Dumičić, Vesna Dušak (2006) *Temelji znanstvenoistraživačkog rada. Metodologija i metodika. Drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje*. Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike

COMPARATIVE METHOD IN PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH: POTENTIALS AND PROBLEMS

Summary

The paper explains the development of comparative public administration as one of the disciplines of administrative science that can be defined in three ways: as the examination of administrative systems using the comparative method, as the examination of public administration in other countries, or as the enquiry into the causes and regularities which present themselves in public administration of other countries. Comparative public administration began to expand after World War II, and its development has been facilitated by various factors, among others the need to expand the subject of administrative science. The paper examines the subject, purpose and methodology, as well as the limitations of comparative examination of public administration. Concluding remarks refer to the theoretical approaches in which comparative public administration can be examined with an emphasis on neoinstitutional approach.

Key words: comparative method, comparative public administration, research, neoinstitutional approach