

Sunčana Sljepčević\*

**MICHAEL BARZELAY: THE NEW PUBLIC  
MANAGEMENT - IMPROVING RESEARCH  
AND POLICY DIALOGUE,**

**Berkeley: University of California Press, godina 2001.**

*New Public Management* izraz je kojim se znanstvenici koriste za teme, načine i nove modele upravljanja u javnim službama (engl. *public service management*) i to pogotovo kad se radi o Velikoj Britaniji, Australiji i o Novom Zelandu, državama koje su započele s takvim oblikom reforme.

Ne postoji jedinstvena definicija za *New Public Management*. Jedni autori smatraju da je to skup međusobno povezanih i usklađenih ideja o javnoj upravi (engl. *public management*) koji se veoma brzo proširio, počevši u Velikoj Britaniji i Novom Zelandu, po cijelom svijetu. Prema drugoj definiciji *New Public Management* okvir je za donošenje odluka o tome kakvu strukturu moraju imati javne službe (engl. *public service*) i kako njima upravljati. Treća definicija sagleda *New Public Management* kao empirijski model kojim se koriste za organizaciju javnih službi, odnosno o načinu promjene organizacije tijela unutar javnog sektora da bi se postigla što veća konkurentnost javnoga sektora i veća efikasnost pružanja usluga. Očekivani rezultat takve reforme javnog sektora doprinos je povećanju odgovornosti u javnom sektoru jer se reforma provodi sa ciljem praćenja rezultata, i provođenja decentralizacije u javnom sektoru. Povezano s reformom u javnom sektoru, sagledano kroz NPM, jest i pitanje načina decentralizacije središnje vlasti (engl. *central government*), određivanja ciljeva, mjerenja rezultata, povećanja razboritosti onih koji upravljaju sredstvima iz proračuna, i načina osnivanja centara odgovornosti.

*New Public Management* izraz je koji se prvi put pojavio u literaturi u ranim devedesetim godinama prošloga stoljeća, i veoma se brzo proširio u razvijenim

---

\* Sunčana Sljepčević, mlađa asistentica u Ekonomskom institutu, Zagreb. Primljeno u uredništvo: 24. 4. 2003.

zapadnoeuropskim državama. U Hrvatskoj bi mogao biti koristan okvir za donošenje odluka o tome kako treba organizirati i upravljati javnim službama. U Hrvatskoj toj temi još nije posvećeno dovoljno pažnje i ni jedna knjiga s tom temom nije prevedena na hrvatski jezik.

Knjiga autora Michaela Barzelaya "*The New Public Management – Improving Research and Policy Dialogue*" izdana je godine 2001. u izdanju Berkeley: University of California Press. Knjiga ima 218 stranica. Podijeljena je u šest poglavlja: prvo, proučavanje *New Public Managementa*; drugo, proučavanje slučajeva (engl. *case studies*) kod donošenja odluka u okviru javne uprave (engl. *public management policy-making*), treće, komparativna analiza procesa donošenja odluka u okviru javne uprave, četvrto, načini rasprave o *New Public Managementu* (engl. *How to Argue about the New Public Management*), peto, kontroverze i kumuliranje argumenata o *New Public Managementu* i šesto, zaključak.

U ovoj nam knjizi autor na stručan način približava problematiku *New Public Managementa*. Knjiga započinje prikazom reformi na primjeru šest država i to: Velike Britanije, Australije, Novog Zelanda, Njemačke, Švedske i SAD. Za svaku su državu opisane provedene reforme i uvjeti u kojima su one provedene. Analiza započinje opisom primjera iz Velike Britanije, Australije i Novog Zelanda, na osnovi kojih autor zaključuje da je u sve tri države reforma započela na sličan način. Jednim od glavnih razloga zbog kojih je došlo do provođenja reformi smatra se spoznaja o neefikasnosti državnih odjela (engl. *government department*). Autor nam daje pregled najvažnije literature koja obrađuje *New Public Management*, te navodi svoje stajalište o njoj. Nakon toga daje i komparativnu analizu. Jasno navodi prednosti i nedostatke provedenih istraživanja, i daje svoj doprinos, iznoseći prijedloge i nove modele koji bi omogućili da se istraživanja mogu bolje uspoređivati. Autor nas vodi kroz *New Public Management* od njegovih začetaka, pa do godine 2001., kada je knjiga i objavljena.

U knjizi nam autor objašnjava zašto je došlo do promjena u politici javne uprave (engl. *public management policy*). Autor nastoji postići dva osnovna cilja. Prvo, dati odgovarajući doprinos empirijskoj istraživačkoj literaturi, posebno u jednom području u okviru *New Public Managementa*, a to je proces donošenja odluka u okviru javne uprave. Taj aspekt povezuje s promjenama u cijelom nizu državnih institucionalnih pravila kroz koja su javne službe organizirane i koja omogućuju kontrolu nad njima. Ta pravila autor dijeli na planiranje potrošnje (engl. *expenditure planning*) i upravljanje financijama, javne službe (engl. *civil service*) i radni odnosi (engl. *labor relations*), procedure, organizacije i metode, i reviziju i ocjenjivanje postignutih rezultata. Drugi cilj, koji autor želi ostvariti ovom knjigom potreba je sagledati javne uprave kao područja za čije je razumijevanje potrebna interdisciplinarnost.

Prvo poglavlje pod nazivom "Proučavanje *New Public Managementa*" daje kratak pregled razvoja *New Public Management-a* još od poslijeratnog razdoblja,

pa do danas. Nakon toga iznesen je pregled literature o *New Public Managementu*. Za *New Public Management* karakteristična je interdisciplinarnost. Tako se stručnjaci u javnoj upravi fokusiraju na utjecaj *New Public Managementa* na planiranje prihoda i izdataka u državnom proračunu (engl. *budgeting*), upravljanje financijama, javne službe i radne odnose, procedure, organizaciju i metode, reviziju i ocjenu rezultata. Pritom svaka grupa stručnjaka ima svoju posebnu zadaću, kao na primjer, stručnjaci u računovodstvu bave se promjenom tehnike kontrole upravljanja, što uključuje mjerenje rezultata, a stručnjaci za organizacijsku ekonomiju primjenjuju svoje teoretske ideje i vještine za analizu i ocjenjivanje institucionalnih oblika u državnom sektoru.

Autor je literaturu podijelio u dvije osnovne skupine: istraživanja<sup>1</sup>, i politike i znanstvene rasprave (engl. *policy and doctrinal argumentation*)<sup>2</sup>. Dalje, ta područja dijeli prema područjima koja obrađuju, daje primjere literature iz svakog od tih područja, i primjere iskustava pojedinih zemalja. Sam je autor svoju knjigu svrstao među literaturu o politici javne uprave, i to onu koja obuhvaća i istraživanja i daje doprinos za dalji razvitak znanstvenih rasprava. Literaturu o politici javne uprave autor dijeli u dvije kategorije: radovi koji su usmjereni na sadržaj politike (engl. *policy content*) i oni koji su fokusirani na proces (engl. *policy process*). Prva kategorija opisuje procedure koje su obično u suprotnosti s procedurama korištenima u prošlosti. Druga kategorija objašnjava razloge zbog kojih je došlo do određene promjene.

Autor ističe da bi *New Public Management* morao pridonijeti: 1. spoznaji da su državne organizacije (engl. *governmental organisation*) neefikasne; 2. ujednačivanju politika javne uprave s institucionalnim pravilima koja imaju utjecaj na novac, ljude i procedure; 3. promjeni zakonodavstva središnjih agencija povezanih s proračunom da preuzmu odgovornost za politiku javne uprave.

U drugom poglavlju daje se prikaz empirijske istraživačke literature o procesu donošenja odluka u okviru javne uprave u Australiji, Velikoj Britaniji, SAD, Kanadi, Njemačkoj i Švedskoj u razdoblju 1980.-1990. U ovome dijelu, autor analizira događaje koji su doveli do uvođenja cijelog niza promjena i inicijativa. Također nam daje pregled relevantne literature za analizu događaja iz područja *New Public Managementa* u svakoj pojedinoj državi. Ta literatura predstavlja početnu točku za objašnjavanje sličnosti i razlika u provedenim reformama unutar javne uprave u različitim državama. Autor uspoređuje zaključke do kojih su došli pojedini autori prilikom analize uspješnosti pojedinih reformi. Tako je, na primjer, reforma u

---

<sup>1</sup> Pod istraživanjima se ovdje podrazumijevaju radovi znanstvenika sa ciljem da objasne činjenice i događaje.

<sup>2</sup> Pod znanstvenim raspravama ovdje se podrazumijevaju rasprave među znanstvenicima o tome što učiniti i o ostalim aktualnim problemima povezanim uz državu, politiku i *management*.

Australiji izazvala uvođenje novih procedura kod planiranja potrošnje javnih sredstava. Uvedena je kontrola potrošnje i obveza da pojedini odjel (engl. *department*) smanji svoje troškove za 1,25% svake godine i pritom je dopušteno da sam odjel odluči kako će to postići. Na osnovi toga jedan od autora navedenih u knjizi, Zifcak,<sup>3</sup> daje listu elemenata koji su potrebni da bi se decentralizirao proračunski sustav.

*New Public Management* bavi se sistemskim analizama i upravljanjem politikama u javnoj upravi. Sistemске analize zahtijevaju jasne argumente o vezi između konteksta (engl. *context*), ciljeva, instrumenta i izbora. Sistemski *management* proces je donošenja odluka koji je u skladu s analizom i političkim i organizacijskim snagama koje utječu na odluke. Autor zaključuje da se analize koje su dosad znanstvenici napravili bave time koliko je napravljeno promjena u strukturi i djelovanju izvršne vlasti od svršetka godine 1970., pa do dana kada je napisan rad. Tako Zifcak zaključuje da je više promjena napravljeno u Australiji, nego u Velikoj Britaniji. Mnogi se znanstvenici bave sistemskim organizacijskim promjenama kao osnovnim za razumijevanje birokracije. Oni smatraju da su za uspješnost izvršne vlasti ključni upravo organizacijska struktura i procesi. Drugi je razlog zbog kojeg se znanstvenici bave sistemskim organizacijskim promjenama je taj što su organizacijske promjene izvršne vlasti trenutno glavna tema političkog dijaloga. Autor smatra da su diskusije o sistemskim promjenama u izvršnoj vlasti poželjne, ali ističe da je problem kod analize to što ne postoji standardna definicija sistemске organizacijske promjene, već ona ovisi o teorijskom okviru koji je prihvaćen. Zbog toga problema autor predlaže da se promjeni pristup i da se fokus stavi na objašnjavanje izbora politike (engl. *policy choices*). Kao opravdanje za promjenu u pristupu, autor navodi da je napravljen cijeli niz državnih promjena u Australiji, u Velikoj Britaniji uvedena su ograničenja na potrošnju pojedinog odjela, a u Novom Zelandu prihvaćen je proračun po rezultatima (engl. *output-budgeting*) itd.

U trećem se poglavlju autor koristi istraživačkim metodama usmjerenima prema slučajevima (engl. *case-oriented research method*) da bi donio zaključke o procesu donošenja odluka u okviru javne uprave. U tome poglavlju autor daje komparativnu analizu procesa donošenja odluka u okviru javne uprave. On kritizira način na koji se znanstvenici bave tom temom i smatra da bi istraživanja o procesu donošenja odluka u okviru javne uprave mogla brže napredovati kada bi se znanstvenici koristili sličnijim istraživačkim tehnikama – posebno kod definiranja rezultata slučaja (engl. *case outcomes*), izbora odgovarajućeg *explanatory framework-a*, odnosno modela koji objašnjava promjene u politici orijentirajući se

---

<sup>3</sup> Autor analizira knjigu Zifcak, S. 1994. :”*New Managerialism: Reform in Whitehall and Canberra*”, Buckingham, England: Open University Press.

na faktore o kojima ovisi odluka donosioca odluka i izbora komparativnih metoda. Smatra da su rasprave o toj temi otišle u previše pravaca, pa nije moguće izvući konkretne zaključke. Zato autor u ovom dijelu nastoji objasniti promjene u politici javne uprave u slučaju *New Public Managementa* u Velikoj Britaniji, Australiji i na Novom Zelandu koje uzima kao "benchmark case" i proučava ih kao jednu cjelinu. Dalje nastoji objasniti sličnosti i razlike između *New Public Managementa* provedenog u te tri države od reformi provedenih u Švedskoj, Njemačkoj i u SAD. Na osnovi provedenih komparativnih analiza autor zaključuje da su rezultati analize u Švedskoj i u SAD slični onima koji su postignuti u državama koje su prve započele s provođenjem *New Public Managementa* (Velikoj Britaniji, Australiji i Novom Zelandu), a rezultati za Njemačku drugačiji su. Na osnovi tih sličnosti i razlika autor donosi zaključke o *New Public Managementu* u cjelini. U ovome dijelu autor predlaže obrazac za dalja istraživanja. Cilj istraživanja mora biti razumijeti promjene u politici javne uprave, koristeći se istraživačkim metodama usmjerenima prema slučajevima.

U četvrtom poglavlju daju se smjernice za rasprave o *New Public Managementu*. Jedna je smjernica da se teorija politike javne uprave razlikuje od ocjene u praksi. Ovo poglavlje započinje analizom argumenata, tj. stajališta Petera Aucoin'sa, iznesenih u knjizi "*New Public Management: Canada in Comparative Perspective*". Aucoin's nastoji opisati i ocijeniti politiku javne uprave u Kanadi, te zaključuje da je vlada učinila malo da bi povećala odgovornost za rezultate (engl. *output*) i za posljedice tih rezultata (engl. *outcomes*), efikasnost i smanjenje potrošnje. Posebnu pažnju posvećuje karakteristikama koje mora imati dobra vlast (engl. *good governance*), a to su: politička odgovornost i sposobnost formuliranja i provođenja odgovarajuće politike javnog sektora. Autor dalje navodi nedostatke Aucoin'sove analize.

Peto poglavlje započinje različitim stavovima o tome je li dobar način na koji su provedene reforme, te je li sustav odgovornosti za rezultate planiranja troškova, kakav je proveden u državama, odgovarajući. Autor iznosi stajališta različitih autora o tome je li odgovornost za rezultate i usmjerenost na rezultate odgovarajući za sve vrste državnih programa. Tako iznosi stajališta Gregoryja<sup>4</sup>, Willsona<sup>5</sup> i Schicka<sup>6</sup>, i na kraju primjenjuje dostignuta saznanja na svoju prije obavljenu knjigu "*Breaking through bureaucracy*".

---

<sup>4</sup> Stajališta Roberta Gregory-ja objavljena su u knjizi Gregory, R. 1995.: "*Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the The Public Process*", The State under Contract, ed. Jonathan Boston. Wellington, New Zealand: Bridget Williams Books.

<sup>5</sup> Stajališta Jamesa Wilsona su objavljena u knjizi Wilson, J.Q. 1989.: "*Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*", New York. Basic Book.

<sup>6</sup> Stajališta Allena Schicka su objavljena u knjizi Schick, A. 1996.: "*The Spirit od Reform. Managing the New Zealand State Sector in a time of Change*", Wellington, New Zeland: State Services Commission and the Treasury.

Autor zaključuje da je *New Public Management* područje rasprava o utjecaju na političke intervencije unutar izvršne vlasti. Karakterističan su instrument takvog utjecaja na politiku institucionalna pravila i organizacijske rutine koje utječu na planiranje potrošnje i na ostale bitne odluke u okviru javne uprave. U knjizi autor spominje dva glavna elementa *New Public Managementa* koja moraju biti uzeta u obzir ako se želi postići dobra i "zdrava" politika javne uprave. Prvi je element usmjerenost na političke i organizacijske procese kroz koje se provodi politika. Na taj element utječe cijeli niz elemenata i institucionalnih (kao što je struktura državnog aparata (engl. *governmental system*) i posebnih načina organizacije centara odgovornosti unutar javne uprave), ali i neinstitucionalnih (kao što su efekti prelijevanja). Drugi element kojem je potrebno posvetiti pažnju jest analiza politike javne uprave. Ta analiza mora obuhvaćati prednosti i nedostatke raznih kombinacija institucionalnih pravila i postupaka u specifičnim okruženjima.

Autor smatra da je potrebno razlikovati znanstvena istraživanja, odnosno učenost (engl. *scholarship*) od profesionalnih mišljenja i stvarnog procesa donošenja odluka. Tako autor razlikuje tri vrste *New Public Management – New Public Management 1* ili rasprave unutar vlasti (engl. *government*), *New Public Management 2*, koji obuhvaća profesionalne komentare kao na primjer, one objavljene u publikacijama OECD o *Reinventing Government* i *New Public Management 3*, koji obuhvaća znanstvena istraživanja. Autor ističe da, iako postoje međunarodne rasprave znanstvenika o javnoj upravi, ni istraživanja, ni znanstvene rasprave o toj temi još nisu na zadovoljavajućoj razini.

Ova nam knjiga daje veoma dobru sliku o nizu promjena provedenih unutar javne uprave u različitim državama. Dva su glavna razloga za te promjene. Prvo, previsoka razina javne potrošnje i nemogućnost njezina smanjenja zbog neodgovarajućih tehnika i procedura nadgledanja javne potrošnje. Drugi je problem to da su te države suočene s proračunskim deficitom. Zbog tih je razloga pokrenuto niz inicijativa kojima je svrha bila riješiti dva osnovna problema, povećati efikasnost, i vratiti povjerenje u javni sektor.

Hrvatska je suočena sa sličnim problemima kao i ostale države koje su provele reformu, pa će ova knjiga biti zanimljiva ne samo znanstvenicima iz profesionalne radoznalosti i potrebe za novim znanjima, nego i osobama zaposlenima u javnoj upravi, jer omogućuje da se dobije uvid u situaciju u kojoj su već provedene neke promjene u drugim državama i da se saglajuju prednosti i nedostaci takvih promjena. Knjiga bi morala biti zanimljiva i političarima koji predlažu i usvajaju promjene zakonske regulative koja utječe na postavljanje i na način dostizanja ciljeva u javnom sektoru, na mjerenje rezultata, i na racionalno ponašanje u upravljanju i trošenju javnih sredstava.

