

Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi

Petra Đurman^{*}

UDK: 35.07(410)
323.2:35.07(410)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 5. 1. 2015.

Accepted / prihvaćeno: 17. 4. 2015.

U radu se daje pregled funkcionalnih i strukturnih značajki političkog sustava i sustava javne uprave u Ujedinjenom Kraljevstvu, pri čemu autorica pokazuje prožimanje tradicionalnih, perzistirajućih obilježja sa suvremenim reformskim zahvatima. Distinktivni ustavni model, neovisna i profesionalna država uprava, *departmentalizam*, procesi političke devolucije, jačanje položaja lokalne samouprave samo su neka od razmatranih pitanja. Rad započinje prikazom povijesnog razvoja britanske uprave koji ukazuje na važnost povijesnih specifičnosti kao determinanti suvremenih obilježja i razvojnog upravnog obrasca, nakon čega se razmatra političko-ustavno uređenje. Analizom teritorijalnog ustrojstva, državne uprave i javnih službi te prikazom službeničkog sustava, zaokružuje se pregled javne uprave u Ujedinjenom Kraljevstvu. Na kraju se opisuju upravne re-

^{*} Petra Đurman, asistentica na Katedri upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: petra.djurman@pravo.hr)

forme koje su se provodile od kraja 1970-ih, dovodeći u pitanje mnoga tradicionalna obilježja britanske javne uprave.

Ključne riječi: Ujedinjeno Kraljevstvo, javna uprava, politički sustav, tradicionalna obilježja, upravne reforme

1. Povijesni razvoj britanske uprave

Općenito, razvoj državne uprave i njezinih zadaća može se pratiti od kraja feudalizma kada je središnja vlast uspjela uspostaviti monopol organizirane fizičke prisile na određenom teritoriju. U Engleskoj to se dogodilo u 15. stoljeću za vrijeme dinastije Tudor. Pritom valja napomenuti da je kraljeva vlast od samih početaka bila ograničena skupštinom velikaša, a kraljevima nikada nije uspjelo podjarmiti plemstvo kao što je to bilo, primjerice, u Francuskoj. Tako se između kralja i plemstva razvila kombinacija suradnje i sukoba (v. Pusić, 2007) koja je obilježila razvoj parlamentarnoga političkog sustava. Prema Pusiću, upravo je ta kombinacija jedan od razloga prilagodljivosti britanskog političko-upravnog sustava. K tome, budući da je problem ograničavanja vlasti prisutan još od 11. stoljeća, a demokratske su reforme započele prije nego u kontinentalnim zemljama, uprava se više usmjerila na ciljeve nego na postupke. Stoga britansku upravnu kulturu u značajnoj mjeri obilježava pragmatičnost i prilagodljivost.

Središnja uprava razvila se, kao i u drugim europskim zemljama, iz vladarevih savjetodavnih tijela i službenika. Uz njih, važan čimbenik razvoja središnje uprave bili su Parlament i parlamentarni odbori, odnosno dostojanstvenici u Parlamentu. Kraljevsko vijeće (*Privy Council*) bilo je središte državne uprave, dok je na lokalnoj razini kralj među lokalnim plemstvom imenovao mirovne suce (*Justices of the Peace*) sa značajnim upravnim djelokrugom. Tzv. lordovi namjesnici obavljali su dužnost zapovjednika policije u grofovijama. Uz njih, upravne zadaće obavljali su i posebni povjerenici (izabrani iz redova plemstva) koji su se brinuli o lokalnoj infrastrukturi. Lokalna uprava u gradovima bila je organizirana temeljem kraljevske povelje, a uključivala je gradonačelnika i gradsko vijeće. Tijekom 16. stoljeća razvijaju se zamci klasičnih upravnih resora – Riznica ili Ministarstvo financija (*Treasury*). Sastojalo se od šest odjela koji su upravljali prihodima, a uz njih su postojali odjeli za obranu, vanjske poslove, unutarnje poslove, vjerske poslove te odjeli iz kojih će se poslije razviti tajne službe. Na njihovu je čelu bio glavni državni tajnik koji je istovremeno obavljao dužnost tajnika Kraljevskog vijeća. Odbori (boards), odgovorni prvenstveno kralju,

upravljali su pojedinim granama središnje državne uprave sve do kraja 18. stoljeća, kada prerastaju u ministarstva. Ministarstvo unutarnjih poslova (*Home Office*) uspostavljeno je 1782., a tijekom sljedećih nekoliko desetljeća razvijaju se i druga tijela središnje uprave. Do polovice 19. stoljeća središnja je uprava obuhvaćala Ministarstvo rata, Odbor za vojnu opremu, Ministarstvo vanjskih poslova, Kolonijalni ured, Ured za Irsku, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo financija, Ured za carine i poreze, Ured za unutarnje prihode, Odbor za trgovinu i poštu te Ured Kraljevskog vijeća. U to je vrijeme u državnoj upravi bilo zaposleno oko 16.000 službenika (Pusić, 2007; Pusić, 1997).

Britansku upravu tijekom 17. i 18. stoljeća uvelike obilježava posvemašnja korupcija i sustav patronaže. Tako se osoblje često postavljalo na upravne funkcije radi uhljebljenja osiromašenih plemićkih obitelji. Tek tijekom 19. stoljeća postupno se odvaja uprava od politike, profesionalizira se upravni aparat te se postupno afirmira javni interes. Važnu ulogu u reformskim nastojanjima imao je Charles Trevelyan, stalni tajnik Ministarstva financija, koji se zalagao za profesionalizaciju službenika, popunjavanje radnih mjesta na temelju rezultata pristupnika na ispitima te potrebu općeg obrazovanja službenika (v. ovdje poglavlje 6.). Iako su otpori bili znatni, državna služba s vremenom se prestala gledati kao povlastica ili beneficij te službenici postaju nositelji javne funkcije, a državna služba prestižna profesija s vlastitim sustavom vrijednosti i načela (Pusić, 2007).

Do kraja 19. stoljeća državni su službenici obavljali funkcije tzv. noćobdijске države, koje su najvećim dijelom obuhvaćale prikupljanje poreza, poštanske usluge i unutrašnju sigurnost. Proces industrijalizacije i urbanizacije koji je započeo krajem 19. stoljeća doveo je do razvoja britanske uprave iz jezgre klasičnih resora do sustava javnih službi (gospodarske, društvene, tehničke, komunalne, unutarnje službe i regionalni poslovi). Tijekom Drugoga svjetskog rata nastala su nova ministarstva – prehrane, plovidbe, opskrbe, nacionalne službe, blokade, informacija i Odjel za redistribuciju uvoza. Pobjedom Laburističke stranke na izborima neposredno nakon rata započinje era izgradnje socijalne države. U tom je kontekstu jačala državna kontrola nad privredom, došlo je do nacionalizacije privrednih grana te porasta socijalnih davanja i usluga (Pusić, 1997; Parry, 2012).

Međutim, od 1960-ih, a osobito tijekom 1970-ih sve brojnije postaju teze (u akademskoj, javnoj i političkoj sferi) o preopterećenosti države i nemogućnosti vladanja. Isticalo se da se socijalna država našla u krizi te da postojeći sustav državne uprave, lokalne samouprave i financijskog uprav-

ljanja nije održiv. Javna uprava smatrala se preglomaznom, preskupom i nedovoljno efikasnom. Rješenja su pronadena u menadžerskim reformama.

2. Političko-ustavno uređenje

2.1. Ustrojstvo vlasti i diskontinuirani ustavni model – vestminsterski sustav

Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) ustavna je monarhija koja se u komparativnim analizama smatra prototipom parlamentarnog sustava vlasti. Britanski parlamentarizam razvio se unutar monarhijskog režima kako bi se ograničila kraljeva vlast. S vremenom je monarhova uloga postala samo formalna, što se očituje u ustavnom obrascu *queen (king)-in-parliament* koji podrazumijeva da zakon koji donesu oba doma Parlamenta mora potvrditi monarh. Formalno gledajući, kruna raspolaže širokim ovlastima koje ne podliježu nadzoru Parlamenta. Riječ je o prerogativnim ovlastima kao što su, primjerice, objava rata, sklapanje sporazuma, imenovanje veleposlanika, stalnih tajnika ministarstava, čelnika sigurnosnih službi itd. Tim ovlastima u njezino ime danas raspolaže vlada kao kolektivno tijelo, odnosno pojedini ministri u okviru svojih resora.

Britanski je Parlament dvodoman – Gornji dom (*House of Lords*) s vremenom je izgubio ovlasti tako da se njegova sadašnja funkcija svodi na mogućnost odgode (ali ne i odbacivanja) zakonodavnih akata. Donji dom (*House of Commons*) poznat je kao debatni parlament odnosno njegova je najvažnija djelatnost raspravljanje, čime se nastoje pridobiti politički poeni u javnosti.

Za parlamentarnu većinu najvažnija je funkcija održavanje vlade. Čvrstu parlamentarnu većinu osigurava izborni sustav relativne većine koji dovede do natpredstavljenosti stranke u Parlamentu koja je osvojila relativnu većinu glasova birača. Zakonodavne se inicijative prepuštaju vladi te ona u potpunosti kontrolira zakonodavni proces. Najvažnija je funkcija Parlamenta nadzor nad izvršnom vlašću. Politike i postupanje vlade, odnosno ministara, te državnih službenika predmet su nadzora i praćenja od strane Parlamenta (Hartmann, 2006).

Specifična je značajka UK nepostojanje ustava kao jedinstvenoga, svečano donesenog dokumenta nadzakonske pravne snage (Smerdel, 2013), zbog čega se kao izvori ustavnih načela javljaju: (1) prerogativne ovlasti,

(2) zakoni Parlamenta (3) sudske odluke, (4) konvencije i (5) međunarodni ugovori i pravo EU.

Distinktivni model britanske ustavne vladavine tradicionalno se naziva *vestminsterskim* sustavom. Glavna su mu obilježja suverenost Parlamenta, osiguravanje odgovornosti kroz slobodne i poštene izbore, kontrola stranačke većine nad egzekutivom, kabinetska inačica vlade, dominacija središnje države, doktrina ministarske odgovornosti i politički neutralna državna uprava (Marsh i dr., 2001). Premda je većina tih karakteristika nedvojbeno i dalje prisutna u britanskome političkom sustavu, u novije su vrijeme neke od njih narušene. Primjerice, zbog nadređenosti europskog prava tradicionalna je suverenost Parlamenta narušena novom hijerarhijom pravnih propisa. Zbog sve veće uloge Ureda premijera u određivanju prioriteta i formuliranju javnih politika, Kabinet je izgubio svoju tradicionalnu ulogu, zbog čega je upitan opstanak kabinetske vlade. Shodno tome, sve se češće javljaju razmišljanja o razvoju alternativnih modela britanskog sustava vladavine.

Britanska državna uprava sve donedavno je formalno utemeljenje imala isključivo u prerogativnim ovlastima, poduprta tradicionalnim ustavnim običajima. Državna je uprava tradicionalno bila »proizvod« rune bez vlastite ustavne osobnosti, koja služi vladi bez obzira na njezin politički predznak. Organizacija i funkcioniranje uprave gotovo su u cijelosti podlijegali odlukama ministara, koji ih formalno donose u ime krune. Donošenjem *Constitutional Reform and Governance Act 2010.* uspostavljena je zakonska osnova za državnu upravu, što predstavlja važan korak u reformiranju britanskoga ustavnog poretka. Tim Zakonom definirana je nadležnost Povjerenstva za državnu upravu, određena su pravila u vezi s odabirom i zapošljavanjem službenika, pravila ponašanja službenika i dr. Zapravo su već postojeća načela i vrijednosti državne službe definirani zakonom, a Parlament je dobio mogućnost odlučivanja o eventualnim budućim promjenama (Harris, 2013).

2.2. Centar vlade

Vrh britanske egzekutive čine Kabinet (vlada u užem smislu), Ured Kabineta i Osobni ured premijera. Kabinet se sastoji od dvadesetak ministara koji su na čelu najvažnijih resora te je mjesto rasprave o ključnim pitanjima, ali bez formalnog glasovanja. Premijer predsjedava Kabinetom, daje smjernice i sažima rezultate rasprave. Iako je formalno samo *primus inter pares*, premijer u stvarnosti uživa znatno veću moć od drugih ministara.

Shodno tome, odluke su samo formalno rezultat kolegijalnog odlučivanja, dok u praksi do izražaja dolazi usmjeravajuća i odlučujuća uloga premijera.

Premijer i njegovi uredi, osim što se brinu o premijerovim svakodnevnim obvezama (Osobni ured premijera), imaju važnu ulogu pri osiguravanju usklađenosti i konzistentnosti vladine politike (Ured za politička pitanja, Ured za javne politike i Ured za odnose s javnošću), ali i pri utvrđivanju političkih prioriteta. Ured Kabineta i pojedini kabinetski odbori osiguravaju političku i upravnu koordinaciju tako da se brinu o informiranju i komunikaciji između ministarstava te prate procese stvaranja i izvršavanja javnih politika u pojedinim resorima i razinama sustava, čime trebaju spriječiti ili riješiti konflikte o tim politikama. Koordinativna uloga Ureda Kabineta posebno dolazi do izražaja kod javnih politika koje prelaze granice nadležnosti jednog ministarstva. Ured Kabineta je, uz ministarstva, mjesto iz kojeg dolazi najveći broj zakonodavnih inicijativa, napose onih politički osjetljivih. Ured Kabineta tako predstavlja centar vlade britanskoga političko-upravnog sustava, a zajedno s Uredom premijera i Ministarstvom financija čini jedan od triju središnjih koordinacijskih centara.

Ministarstvo financija ima važnu usklađujuću ulogu pri političkom odlučivanju unutar jezgre izvršne vlasti budući da koordinira aktivnosti vezane za alokaciju proračunskih sredstava (Hartmann 2006; Moran, 2005; Kingdom, 1999; Peele, 2004).

2.3. Politička odgovornost uprave

Doktrina kolektivne odgovornosti nalaže da su ministri dužni javno podupirati politiku vlade. U slučaju nepoštovanja te konvencije, očekuje se da ministar podnese ostavku. Istodobno, prema doktrini individualne ministarske odgovornosti, politički čelnici ministarstava (ministri i »mlađi« ministri) odgovorni su Parlamentu za područje svojeg resora. Individualna odgovornost ministara odnosi se kako na ulogu ministra tako i na osobnu odgovornost i moralna očekivanja koja se postavljaju pred ministre kao pojedince. To obuhvaća, s jedne strane, *policy* vodstvo, upravljanje ministarstvom i zastupanje interesa ministarstva u Kabinetu te, s druge strane, odgovornost za osobne postupke i ponašanja.

Politička odgovornost uprave ostvaruje se preko dužnosnika (ministara) koji odgovaraju Parlamentu za sve što je u nadležnosti njihova ministarstva. Mehanizmi putem kojih se postiže odgovornost uključuju zastupnička pitanja, debate, stalne i posebne parlamentarne odbore. Najvažniji

parlamentarni mehanizam nadzora upravo su odbori koji se sastoje od opozicijskih zastupnika te pomno nadziru funkcioniranje sustava državne uprave.

Za razliku od političkih čelnika ministarstava, a u skladu s konvencijom individualne odgovornosti ministara, državni službenici nemaju političku odgovornost. K tome, kao subjekt kraljevskih prerogativnih ovlasti, postupanje uprave dugo nije bilo podvrgnuto sudskom nadzoru. Posljednjih se godina takva zaštićenost uprave ipak smanjuje, čemu pridonosi i ratifikacija Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda 2000. i osnivanje Vrhovnog suda 2009. Usto, parlamentarni odbori postaju sve brojniji i aktivniji, a više nije neuobičajeno niti da se državni službenici pozivaju na odgovornost zbog svojih propusta (Parry, 2012).

2.4. Odnos s Europskom unijom

Pitanje članstva u EU jedno je od središnjih, ali i kontroverznijih političkih pitanja u UK. Od samih početaka europske integracije UK je na EU gledao sa skepsom. Stoga UK nije sudjelovao u samim počecima formiranja, već se pridružio 1973. Razlozi takvoj opreznosti bili su u povijesnoj britanskoj imperijalnoj ulozi i velikome međunarodnom značaju, kao i posebnim odnosima sa SAD-om. UK je od samih početaka na Europsku zajednicu gledao kao na ekonomsko i trgovinsko udruženje, a ne kao na političku integraciju ili čvršću monetarnu uniju. No, zbog ekonomskih razloga UK postaje članicom Europske zajednice.

Tijekom više od četiri desetljeća članstva u EU formirala su se dva međusobno suprotstavljena politička bloka. Prvi, predvođen Laburističkom strankom, prihvaća ideju širenja i produbljivanja europske integracije, dok je drugi, koji predstavlja Konzervativna stranka i poslovna zajednica, uglavnom neprijateljski nastrojen prema institucijama i praksama EU (Moran, 2005; Peele, 2004). Stoga je pitanje izlaska iz EU politički vrlo aktualno. Kako to pokazuju Bulmer i Burch (2009), britanski je odnos prema članstvu u EU više bio reaktivan nego proaktivan, što se u konačnici odražava u strukturnoj nekompatibilnosti između europskog i vestminsterskog načina upravljanja.

Na razini javnih politika, UK je kao članica EU u velikoj mjeri ograničen europskom regulacijom. Premda nije članica eurozone, odluke Središnje europske banke i Vijeća ministara imaju znatan utjecaj na njegovu monetarnu i fiskalnu politiku. Pojedina ministarstva imaju vlastite organizacijske jedinice i odjele koje se bave europskim pitanjima i brinu se o ispunja-

vanju europskih obveza u okviru svojih resora, a ti su odjeli posebno važni u ministarstvima koja su u velikoj mjeri pod utjecajem europske regulacije (Ministarstvo trgovine i industrije, Ministarstvo financija, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i hrane). Nadalje, o usklađivanju europskih i nacionalnih politika brinu se parlamentarni odbori zaduženi za europska pitanja, a uz njih središnju strategijsku i koordinativnu ulogu ima kabinetski Odbor za europske poslove.

3. Teritorijalno ustrojstvo

3.1. Prema višerazinskom upravljanju – teritorijalna organizacija države nakon političke devolucije

Premda formalno unitarna država, danas je o UK prikladnije govoriti kao o državi koja primjenjuje višerazinsko upravljanje. Nekada vrlo visoku razinu centralizacije zamijenili su obrasci kompleksnoga i višerazinskog sustava donošenja odluka i upravljanja. Tzv. devolvirane uprave u tri povijesne pokrajine Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj do druge polovine 1990-ih služile su provođenju politika središnje vlade, svaka s ograničenim stupnjem distinktivnih obilježja kao odrazom posebnih povijesnih tradicija.

Uredi središnje države u tim pokrajinama predstavljali su dekoncentrirane upravne organizacije (upravna devolucija). Tijekom 1970-ih javlja se zahtjev za političkom devolucijom, zbog osjećaja posebnog identiteta te zapostavljenosti u odnosu na Englesku. Velško i škotsko stanovništvo izjasnilo se na referendumima 1979. u prilog devoluciji, dok se referendum u Sjevernoj Irskoj održao 1978. U Edinburghu, Cardiffu i Belfastu uspostavljena su predstavnička tijela kao protuteža londonskoj vladi. Iz reda članova predstavničkih tijela biraju se ministri koji čine izvršnu vlast unutar devolviranih teritorija. Službenici devolviranih tijela ne služe središnjoj vladi u Londonu, već svojim ministrima s vlastitim mandatima i posebnim političkim prioritetima. Unutar središnje države Škotsku, Wales i Sjevernu Irsku predstavljaju posebni državni tajnici u Kabinetu koji se brinu o odnosu između središnje vlade i devolviranih tijela. U svakoj od tri devolvirane uprave ustrojena je posebna upravna organizacija koja se brine o odnosu sa središnjom vladom u Londonu.

Odnos između središnje države i devolviranih uprava uređen je tako da postoji sfera tzv. rezerviranih ovlasti – ovlasti središnje države i ovlasti

prenesene devolviranim teritorijima. Premda raspodjela rezerviranih i prenesenih ovlasti nije identična u Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj, one se uvelike preklapaju. Prenesene ovlasti uglavnom se odnose na poslove koje su dekoncentrirani uredi obavljali za središnju državu, dok danas o njima devolvirana predstavnička tijela mogu samostalno odlučivati. Rezervirane ovlasti obuhvaćaju ustavni poredak, vanjsku politiku, obranu i nacionalnu sigurnost, ekonomski i monetarni sustav, regulaciju i sigurnost transporta, zapošljavanje i socijalnu sigurnost, trgovinu i industriju. Prenesene ovlasti obuhvaćaju obrazovanje, kulturu, sport, policiju i pravosuđe (s iznimkom Walesa), brigu o okolišu, vatrogastvo, zdravstvo, poljoprivredu, ribarstvo, šumarstvo i ruralni razvoj, turizam i dr.

Za razliku od Škotske i Walesa, u kojima je proces političke devolucije tekao relativno glatko, u Sjevernoj je Irskoj bio obilježen dubokim podjelama i valovima nasilja. Glavni izazov leži u pomirenju unionističkog protestantskog i nacionalističkog katoličkog dijela stanovništva, zbog čega je u Sjevernoj Irskoj uspostavljen institucionalni obrazac drugačiji od škotskog i velškog – model konsocijacijske, a ne većinske demokracije. Naposljetku, Engleska nema vlastitih politički devolviranih tijela i u potpunosti je podložna središnjoj vladi u Westminsteru (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004).

3.2. Organizacija i položaj lokalne samouprave

Britanski sustav lokalne samouprave danas je jedan od slabijih u Europi. Povijesno gledano, u vrijeme kada je središnja državna uprava obavljala gotovo isključivo klasične funkcije poput obrane od vanjskog napada i osiguranja unutarnjeg reda i mira, lokalna je samouprava bila pionir u pružanju različitih javnih usluga. Već je početkom 20. stoljeća lokalna samouprava obavljala poslove koje će poslije, s izgradnjom socijalne države, preuzeti središnja država (npr. javno zdravstvo, opskrba vodom, opskrba plinom i dr.). Međutim, tijekom 20. stoljeća položaj lokalne samouprave funkcionalno je, i još više financijski, oslabio. Uloga lokalne samouprave dodatno je oslabljena od 1980-ih uključivanjem organizacija privatnog sektora, civilnog sektora i drugih agencija koje djeluju na lokalnoj razini u pružanje usluga lokalnom stanovništvu (Moran, 2005).

Specifičnost britanskog modela koja pridonosi slabijoj poziciji lokalne samouprave jest nepostojanje ustavnog jamstva prava na lokalnu samoupravu, što je omogućilo snažan središnji utjecaj na lokalnu razinu vlasti. Načelo suverenosti Parlamenta dovelo je do razvoja tzv. *ultra vires* doktrine,

prema kojoj je svim središnjim i lokalnim tijelima za svaku akciju potrebno utemeljenje u propisu donesenom u Parlamentu. Shodno toj koncepciji, lokalne vlasti nemaju zajamčenih poslova niti prava osim onih koje je odobrio Parlament, čime je autonomija lokalnih vijeća bila bitno ograničena. Doduše, postojala je mogućnost proširenja djelokruga određene lokalne jedinice tzv. privatnim zakonima (*Private Bills*) od onog određenog općim zakonodavstvom.

Takva konstelacija centralno-lokalnih odnosa bila je razlog zbog kojeg je UK, premda članica Vijeća Europe, sve do 1997. odbijao ratificirati Europsku povelju o lokalnoj samoupravi.

U novije vrijeme pitanje funkcionalne i financijske decentralizacije vrlo je aktualno te se nastoji osigurati više autonomije lokalnim jedinicama. U određivanju njihovih poslova dolazi do odstupanja od *ultra vires* doktrine, a velik napredak učinjen je zakonskim promjenama iz 2011. (*Localism Act*) koje su uvele metodu opće klauzule za određivanje lokalnih poslova.

Još je jedna specifičnost britanske lokalne samouprave to što pravnu osobnost nemaju lokalne jedinice, već predstavnička tijela građana. Ona imaju formalan status samoupravnog udruženja (*municipal corporation*) koje je u odnosu prema središnjoj vlasti dugo vremena bilo uvelike izjednačeno s privatnom korporacijom. Zakon iz 1835. (*The Municipal Corporations Act*) prvi je put regulirao formalni status lokalne samouprave (Koprić et al., 2014).

Stupanj financijske autonomije lokalnih jedinica još je jedan od razloga visoke razine centralne kontrole nad lokalnom samoupravom. Izvori financiranja lokalnih jedinica obuhvaćaju lokalne poreze, pristojbe za korištenje različitih usluga i dotacije središnje države, koje čine polovinu ukupnih sredstava lokalnih vlasti. Ovisnost o sredstvima središnje države podrazumijeva značajnu centralnu kontrolu nad načinom i iznosom trošenja sredstava. Sve do 1999. središnja država imala je pravo određivanja maksimalnog iznosa proračuna lokalnih jedinica. Premda je taj sustav ukinut, financijska autonomija ostaje glavni izvor napetosti između središnje države i lokalnih vlasti.

Od dolaska laburističke vlade 1997. naglašava se veća uloga lokalnih jedinica kao partnera središnje vlasti, dok je istovremeno njihova autonomija uvelike ovisila o ostvarivanju centralno postavljenih ciljeva i politika. Uvođenje programa *Best Value* 1999. trebalo je osigurati postupanje lokalnih jedinica u skladu sa središnjim ciljevima, mjereći stupanj ispunjavanja zadanih indikatora (Greenwood et al., 2005).

Organizacija lokalne samouprave u Engleskoj specifična je u odnosu na devolvirane teritorije. U Engleskoj postoji kombinirani sustav koji obuhvaća jednostupanjsku lokalnu samoupravu u visokourbaniziranim područjima te dvostupanjsku organizaciju na ostalim područjima. Jednostupanjske jedinice (*unitary authorities*) obuhvaćaju 36 metropolitanskih kotareva (*metropolitan districts*) na području velikih gradova, s time da je posebno uređeno metropolitansko područje Londona koje se sastoji od uže jezgre Londona (*City of London*) i 32 okolna grada (*London boroughs*). S iznimkom 47 jednostupanjskih jedinica u nekim ruralnim područjima, izvan metropolitanskih područja lokalna je samouprava u pravilu organizirana u dva stupnja – 34 okruga (*counties*) koji se dalje dijele na 238 kotareva (*districts*). U nadležnosti su okruga lokalno planiranje, obrazovanje, socijalna skrb, javni prijevoz i knjižnice, dok se kotarevi brinu o stanovanju, zbrinjavanju otpada i otpadnih voda. U ruralnim područjima ispod razine kotara postoje župe (*parishes*) kao oblici mjesne samouprave, njih oko 9.000.

Škotska, Wales i Sjeverna Irska imaju jednostupanjsku organizaciju lokalne samouprave. U Škotskoj ona obuhvaća 32, a u Walesu 22 lokalne jedinice, dok je u Sjevernoj Irskoj 26 kotareva. Lokalni samoupravni djelokrug u Škotskoj obuhvaća obrazovanje, socijalnu skrb, javni prijevoz, stanovanje, ekonomski razvoj, zaštitu okoliša, knjižnice, zbrinjavanje otpada, kulturu i sport. Velški djelokrug je nešto uži i obuhvaća stanovanje, socijalnu skrb, zaštitu okoliša, javni prijevoz i knjižnice, dok lokalne jedinice u Sjevernoj Irskoj obavljaju gotovo isključivo komunalne djelatnosti. Kao oblici mjesne samouprave u Walesu djeluje 867 mjesnih zajednica, a u Škotskoj njih 1.200 (Copus, 2011; Ivanišević, 2010).

4. Javne službe i procesi privatizacije

Za javne službe kao što su opskrba vodom, plinom, električnom energijom, telekomunikacije, pošta, željeznice, autoceste itd. u UK koristi se izraz *public services*, a ponekad i *public utilities*. Anglosaksonsko shvaćanje javnih službi razlikuje se od kontinentalnoeuropskog po tome što pretpostavlja da za javnu službu nije potrebno da je obavljaju javnopravni subjekti, već da se obavlja u javnom interesu (Koprić, 2009). To je olakšalo uvođenje i provedbu privatizacije, liberalizacije i komercijalizacije u javnom sektoru od početka 1980-ih, prije no što je tu praksu počela proklamirati EU, zbog čega se UK smatra pionikom u prepuštanju znatnog dijela javnih službi tržišnom natjecanju.

Početak 20. stoljeća većina današnjih službi od općeg interesa bile su lokalne službe (primjerice opskrba vodom, plinom, električnom energijom). Neovisno o tome što se pružaju na lokalnoj razini, danas je većina tih službi u nadležnosti središnje države, a odgovornost za njihovo pružanje mogu snositi agencije, privatne kompanije ili lokalne jedinice. UK prihvaća koncepciju službi od općeg interesa koje se razlikuju od privatnih djelatnosti, premda ne postoji poseban pravni režim za javne službe kao takve, već samo zasebna pravila koja se odnose na pojedine vrste usluga. Naime, prema britanskom pravu, podanici krune – pojedinci i pravne osobe – imaju jednak pravni status, a razlike proizlaze iz iznimki zakona (pojam korporacija tako se odnosi i na privatne kompanije, lokalne vlasti i javna poduzeća). S obzirom na to da u praksi granica može biti nejasna, sudovi određuju je li neka aktivnost od javnog značenja, pri čemu je u načelu nevažno je li pravna osoba koja pruža uslugu subjekt javnog prava. Dopuštenje za obavljanje službi od javnog interesa dodjeljuje Parlament posebnim zakonima (Bauby i Similie, 2010).

Javne službe koje su u nadležnosti središnje države obuhvaćaju telekomunikacije, poštu, opskrbu strujom, električnom energijom, željeznički prijevoz, zračni promet, riječni i morski prijevoz, radiotelevizijsko emitiranje, zdravstvo (u Engleskoj), visoko obrazovanje i osnovno socijalno osiguranje. Javne službe u nadležnosti devolviranih uprava Škotske, Walesa i Sjeverne Irske su zdravstvo, obrazovanje, sport, kultura i ruralna politika. Naposljetku, javne službe organizirane na lokalnoj razini obuhvaćaju lokalni prijevoz, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, primarno i sekundarno obrazovanje, stručno osposobljavanje, dodatno socijalno osiguranje, socijalno stanovanje, brigu o djeci, brigu o osobama s invaliditetom i o starijim osobama (Bauby i Similie, 2010).

Važni zakoni o nacionalizaciji doneseni su u razdoblju od 1945. do 1950., a do 1960-ih osnovana su državna poduzeća za pružanje mrežnih usluga koja su bila neovisna o resornim ministarstvima. Od kraja 1970-ih počinju se provoditi prilično radikalne reforme inspirirane neoliberalnom ideologijom i teorijom javnog izbora, usmjerene na ostvarivanje efikasnosti i ekonomičnosti u javnom sektoru. Stoga su krenule serije privatizacije nacionaliziranih poduzeća i liberalizacija većine usluga koje su predstavljale prirodni monopol. *British Airways* privatiziran je 1981., britanski Telekom 1984., Plin 1986., *British Airports Authority* 1987., opskrba vodom i odvodnja 1989., opskrba električnom energijom 1990. u Engleskoj i Walesu te 1991. u Škotskoj i 1993. u Sjevernoj Irskoj, a željeznice 1994. Od velikih poduzeća u državnom je vlasništvu preostala Pošta, BBC, *Channel Four*

Television Corporation, UK Atomic Energy Authority, British Nuclear Fuels, Air travel trust, National Air traffic services Ltd. i Financial services authority. Kompetitivno nadmetanje uvedeno je tijekom 1980-ih na lokalnoj razini, i to u obveznom obliku. Aktivnosti poput čišćenja i odvoza smeća morale su se prepustiti javnom nadmetanju, pri čemu se s najpovoljnijim ponudračem sklapa ugovor. Na razini središnje države takva praksa nije bila obligatorna, pa je stoga samo manji dio, uglavnom pomoćnih i tehničkih poslova središnje uprave, bio izložen kompetitivnom nadmetanju.

Proces privatizacije i liberalizacije bio je popraćen osnivanjem velikog broja regulacijskih agencija tijekom 1980-ih koje izdaju dozvole za ulazak na nova tržišta, određuju pravila ponašanja i brinu se o njihovu poštovanju, daju informacije potrošačima i sl. UK je i u tome bio predvodnik među europskim zemljama.

5. Državna uprava

5.1. Organizacija središnje državne uprave

Britanska središnja državna uprava obično se podvodi pod naziv *Whitehall*. Whitehall je naziv ulice u centru Londona gdje su smještene ministarstva, no naziv se koristi i kao sinonim za cjelokupnu britansku državnu upravu. Sastoji se od niza upravnih organizacija među kojima se razlikuju ministarstva (*ministerial departments*) i državni uredi (*non-ministerial departments*). Razlika je u tome što je na čelu ministarstva ministar kabinetskog ranga te postoji izravan politički nadzor, dok državne urede vode državni službenici, odbori, komisije ili regulatori. U pravilu, riječ je o područjima javnih politika za koja izravni politički nadzor nije potreban ili se smatra neprimjerenim, a vodstvo organizacije ne podliježe političkom utjecaju. Trenutačno u UK postoje 24 ministarstva i 22 državna ureda.

Na čelu ministarstva je ministar koji je član Kabineta, a naziva se državnim tajnikom (*Secretary of State*). Ministar (državni tajnik) najviša je politička razina u ministarstvu. Podršku mu osiguravaju tzv. mlađi ministri (*Junior Ministers*) – državni ministri (*Minister of State*) i državni podtajnici (*Under Secretary of State*). Državni ministri obuhvaćaju političku razinu neposredno podređenu kabinetskom ministru – mogli bismo ih odrediti kao ministre drugog reda, a zaduženi su za određeno područje unutar ministarstva. Shodno tome, obično postoji veći broj »mlađih« ministara u ministarstvu, no taj broj varira ovisno o veličini i trenutačnim političkim

potrebama svakog ministarstva. Državni podtajnici najniža su politička razina u ministarstvu. »Mladi« ministri nemaju vlastite formalne ovlasti, već isključivo one koje im je delegirao njihov ministar.

Po ministarskim smjernicama rade profesionalni državni službenici. Državni službenici najvišeg ranga koji su, hijerarhijski gledano, neposredno ispod razine »mladih« ministara jesu stalni tajnici ministarstva (*permanent secretary*). Stalni tajnici obavljaju dvije temeljne funkcije u ministarstvu, upravljačku i *policy* (javnopolitičku). Prva se odnosi na njihovu odgovornost za organizaciju i funkcioniranje ministarstva, a druga na zadaću savjetovanja ministra o javnim politikama. Do 1980-ih *policy* funkcija pretezala je nad upravljačkom, a stručno i nepristrano savjetovanje ministara bilo je izvor velikog ugleda i moći najviših državnih službenika. No, od dolaska na vlast premijerke Thatcher od najviših se službenika očekuje što efikasnije provođenje vladine politike, a ne savjetovanje vladajućih o politikama. Kontinuiranim porastom političkih savjetnika u uredima ministara i premijera *policy* uloga službenika dodatno je degradirana (Greenwood i dr., 2005; Peele 2004).

Premda se organizacijski međusobno razlikuju, ministarstva su u pravilu strukturno podijeljena na uprave i odjele. Odgovornost za pojedine uprave snosi službenik neposredno podređen stalnom tajniku koji se naziva glavnim upraviteljem. Uprave se dijele na različite odjele na čijem čelu su upravitelji. Nadalje, svaki ministar raspolaže svojim osobnim uredom koji se brine o njegovim obvezama i pomaže mu u obavljanju dužnosti. Uz osobnog tajnika i tajnika zaduženog za dnevni raspored koji su profesionalni službenici, ured se sastoji od posebnih (političkih) savjetnika. Od 1980-ih tradicionalna hijerarhijska struktura ministarstava donekle je modificirana uvođenjem posebnih ureda za analizu troškova, za utvrđivanje odgovornosti i sl., što je trebalo pridonijeti većoj efikasnosti. Struktura ministarstava time je ujedno postala kompleksnija (Greenwood et al., 2005).

Unutarnji nadzor u pojedinim upravnim organizacijama osigurava se putem hijerarhijske linije koja se proteže od pojedinih službenika, preko upravitelja pojedinih uprava i odjela do stalnog tajnika ministarstva odnosno glavnog ravnatelja agencije te konačno do resornog ministra. Mehanizmi nadzora uključuju pojedinačne ocjene uspješnosti i izvješća koja sadržavaju jasne kriterije prema kojima se nadzire rad službenika. Posebnim izvješćima kontrolira se ispunjavanje stavki financijskog upravljanja, što je u nadležnosti ureda za analizu troškova. Menadžerskim mjerama od 1980-ih ojačan je financijski nadzor ministara nad službenicima uvođenjem većeg broja planova, proračuna, financijskih izvješća i jasnih indikatora za ocjenjivanje (Greenwood et al., 2005).

5.2. *Next Steps* program – agencifikacija britanske uprave

Od kraja 1980-ih tradicionalna struktura središnje uprave bitno je izmijenjena osnivanjem *Next Steps* agencija. Riječ je o izvršnim agencijama koje su, zadobivši određen stupanj autonomije, izdvojene iz središnje upravne strukture, bilo izdvajanjem iz postojećih ministarstava ili kao novoosnovana tijela. Osnivanjem izvršnih agencija jasno se razdvojilo oblikovanje javnih politika, koje je ostalo u nadležnosti ministarstava kao njihova temeljna djelatnost, od njihova provođenja, koje se prepustilo agencijama. Pritom agencije raspolažu znatnom financijskom i upravljačkom autonomijom, što im osigurava veliku mjeru fleksibilnosti u odabiru sredstava kojima se koriste u ostvarenju ciljeva. Ciljeve određuje ministarstvo i oni su prethodno jasno definirani i specificirani. Sam način njihova ostvarenja, međutim, prepušten je agenciji.

Na čelu agencije je ravnatelj koji se bira putem otvorenog natječaja na određeno vrijeme te snosi odgovornost za ostvarene rezultate. Smatralo se da će se osnivanjem izvršnih agencija povećati efikasnost implementacije politika i pružanja javnih usluga građanima te odgovoriti na percipirane probleme dotadašnjeg sustava: nizak stupanj odgovornosti na menadžerskoj razini, nedovoljan naglasak na rezultatima, nedovoljno jasna očekivanja od upravnih organizacija i službenika.

Premda su ciljevi *Next Steps* programa bili jasni – odvajanje formulacije politika od provedbe, jasan odnos između ministarstva i agencije, definiranje jasnih indikatora za mjerenje rezultata – u praksi ona nisu bili lako ostvarivi. Dva su problema posebno dolazila do izražaja. Prvo, pokazalo se da formulacija i implementacija javnih politika u stvarnosti ne mogu biti jasno razdvojene, već su uvijek međusobno isprepletene. Shodno tome, nije uvijek jasno utvrditi što je u nadležnosti ministra, a što u nadležnosti ravnatelja agencije. Drugi je problem vezan za načelo odgovornosti. Naime, ministri su i dalje, u skladu s načelom ministarske odgovornosti, krajnje odgovorni za svoj resor, dok su istovremeno, s druge strane, izgubili kontrolu nad njegovim značajnim dijelovima. Načelo ministarske odgovornosti na taj je način dovedeno u pitanje. Od 1988. kada su osnovane prve izvršne agencije do kraja vladavine konzervativaca osnovano je više od 140 agencija, a danas se njihov broj kreće oko 100 (Moran, 2005; Beuselink, 2006; Greenwood et al., 2005).

Uz izvršne postoji velik broj regulacijskih agencija za kojima se javila potreba s opsežnim procesom privatizacije i liberalizacije od kraja 1970-ih.

Regulacijske agencije nadziru i reguliraju način pružanja usluga koje su nakon desetljeća u državnom vlasništvu prepuštene privatnom sektoru. Drugim riječima, one reguliraju pojedine aspekte tržišta kako bi se osiguralo ostvarivanje javnog interesa. Za obje vrste agencija često se koristi naziv *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organisations*). Ponekad se koristi šira definicija prema kojoj se izraz *quangos* odnosi na tijela koja se financiraju iz državnog proračuna kako bi obavljala javne funkcije, pri čemu imaju određen stupanj autonomije. Prema nešto užoj definiciji, riječ je o tijelima koja obavljaju funkcije za središnju državu, no nisu dio središnje državne uprave i u većoj su ili manjoj mjeri nezavisna od ministarstva, ali krajnja odgovornost ipak je na kabinetskom ministru (Pliatzky Report 1980, prema: Greenwood et al., 2005). Četiri su osnovna tipa *quango*-sa: (1) organizacije s izvršnim funkcijama (npr. Komisija za osiguravanje jednakih mogućnosti), (2) organizacije sa sudbenim ovlastima u određenom pravnom području (npr. tribunal za radne odnose), (3) savjetodavni odbori (npr. Nacionalno vijeće za osobe s invaliditetom) i (4) zatvorski odbori kao posebna vrsta neovisnih promatrača u zatvorskom sustavu (Greenwood et al., 2005).

Ministarstva i državni uredi imaju svoje ispostave na terenu, odnosno dekoncentrirane organizacije na lokalnoj ili regionalnoj razini. Funkcije dekoncentriranih upravnih organizacija su različite – izvršne, inspeksijske, regulacijske, strategijske. Obično svako ministarstvo ima vlastiti organizacijski obrazac dekoncentriranih tijela, a i unutar određenog ministarstva ispostave na lokalnoj razini mogu se međusobno značajno razlikovati.

Opseg dekoncentriranih poslova u UK nije velik. Jedan od razloga tome je proces devolucije kojim su Škotska, Wales i Sjeverna Irska zadobile autonomiju u širokom spektru funkcija, čime je dekoncentracija zamijenjena decentralizacijom (Greenwood et al., 2005).

5.3. Funkcionalni aspekt – problem departmentalizma i ostvarivanje koordinacije

U teoriji je oblikovanje javnih politika u nadležnosti ministara. Ministar upravlja procesom donošenja odluka i kontrolira ministarstvo. Međutim, u praksi ministri najčešće ne raspolazu specijalističkim znanjem u području koje pokriva njihov resor, već je riječ o generalistima. Osim toga, njihov je politički mandat vremenski ograničen, zbog čega su upoznati samo s malim dijelom poslova određenog ministarstva. Stoga su provedba i for-

mulacija javnih politika najvećim dijelom u rukama profesionalnih službenika koji imaju potrebnu stručnost i iskustvo (Peele, 2004).

Važna uloga ministara sastoji se u zastupanju i branjenju interesa svog ministarstva unutar vlade, tj. u Kabinetu. Ministarstva su, na neki način, međusobno u sukobu, kako u pogledu borbe za financijska sredstva tako i za nadležnost nad određenim *policy* pitanjima. Shodno tome, može se govoriti o problemu departmentalizma u britanskom sustavu državne uprave, odnosno britansku državnu upravu tradicionalno obilježava departmentalistička priroda. Pojedina ministarstva usmjerena su na vlastite interese i ciljeve koje nastoje zaštititi i ostvariti, što međutim, gledano iz perspektive jedinstvene vladine politike, može ići na štetu vladinog programa i zajedničkih ciljeva. Ipak, u novije vrijeme mogu se uočiti nastojanja da se prevladaju departmentalističke tendencije kroz inzistiranje na suradnji ministarstava i osnivanjem posebnih koordinacijskih tijela. Potreba ministarstava za suradnjom posebno dolazi do izražaja sa sve većim brojem kompleksnih, isprepletenih *policy* pitanja koja prelaze nadležnost pojedinog ministarstva i zahtijevaju međuresornu koordinaciju.

Koordinacija unutar pojedinog ministarstva velikim se dijelom odvija neformalno, uglavnom putem e-maila i telefonom, ali i putem formalnih mehanizama kao što su formalna pravila i procedure te zajednički odjeli (npr. za financije) koji u horizontalnom smislu povezuju organizaciju. Danas se koordinacija sve više ostvaruje mrežnim povezivanjem i dogovaranjem. Koordinacija između ministarstava je, dakako, zahtjevnija, ne samo zato što uključuje veći broj osoblja i funkcija već i stoga što svako ministarstvo odlikuje distinktivna organizacijska kultura. Budući da ni jedno ministarstvo nije formalno nadređeno drugome, koordinacija je horizontalna. Velikim dijelom ostvaruje se bilateralnim komuniciranjem na ministarskoj razini i na razini službenika. Kao i kod koordinacije unutar pojedinog ministarstva, najveći dio koordinacije između ministarstava odvija se neformalnim putem.

Nekoliko razloga olakšava neformalnu koordinaciju u britanskoj državnoj upravi. Viši državni službenici često imaju slični socijalni i obrazovni habitus te još uvijek čine relativno zatvorenu elitu s vlastitim identitetom i profesionalnim vrijednostima. Jednako tako, i ministri obično imaju zajedničko iskustvo rada u političkim krugovima i dijele slična politička stajališta. Zbog toga su njihovi pregovori fleksibilniji i lakše dolaze do kompromisa. Od formalnih koordinacijskih mehanizama najvažniji su Ured Kabineta, Ministarstvo financija i međuresorni odbori (stalni i *ad hoc*) koji se sastoje od državnih službenika pojedinih ministarstava (Greenwood et al., 2005).

Ministarstva se međusobno znatno razlikuju prema veličini, funkcijama i političkoj težini. Ministarstvo financija (Riznica), primjerice, prema statusu i utjecaju daleko je ispred Ministarstva kulture, medija i sporta. Ministarstva znatno variraju i s obzirom na veličinu. Najčešće veličina raste s kompleksnošću resora, no to nije pokazatelj utjecaja organizacije (primjerice Riznica je relativno malo ministarstvo, a vrlo utjecajno). Nadalje, pojedina ministarstva odlikuje različita organizacijska kultura, budući da organizacijska kultura unutar *Whitehalla* nije jedinstvena.

5.4. Nadzor uprave

Dugo je UK u osiguravanju odgovornosti uprave oslonac prvenstveno predstavljao Parlament. S rastom i sve većom kompleksnošću države dolazi do jačanja nadzora od strane nepolitičkih tijela – kako postojećih (sudovi) tako i novoosnovanih institucija (npr. ombudsmeni). Od posebne je važnosti bilo usvajanje Zakona o ljudskim pravima 1998. koji je pridonio većoj kontroli odluka tijela javne vlasti, kao i njihovu primoravanju na obrazlaganje odluka koje donose (Peele, 2004).

Tijela koja provode vanjski, nepolitički nadzor nad upravom jesu: sudovi, tribunal, ombudsmeni, Državni ured za reviziju te Povjerenstvo za državnu službu.

Najvažnija novina u uspostavljanju formalnog sustava *upravnog sudstva* bilo je osnivanje Upravnog suda 2000. kao jednog od dijelova Visokog suda. Njegove su dvije najvažnije nadležnosti sudbeni nadzor i odlučivanje o žalbama na odluke upravnih tijela. Sudbeni nadzor omogućuje fizičkim i pravnim osobama osporavanje zakonitosti odluka koje su donijela ministarstava, državni uredi, jedinice lokalne samouprave i druga tijela s javnim ovlastima. Četiri su osnove za sudski nadzor: (1) tijelo javne vlasti postupilo je izvan svojih zakonskih ovlasti, (2) u donošenju odluke tijelo javne vlasti nije poštovalo proceduru za njezino donošenje, (3) neopravdanost odluke koju je donijelo tijelo javne vlasti i, od 1998., (4) postupanje tijela javne vlasti nije u skladu sa Zakonom o ljudskim pravima ili s Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Nadalje, četiri su moguća pravna lijeka: *certiorari* (sud ukida odluku koju je donijelo tijelo javne vlasti), *mandamus* (nalog tijelu javne vlasti da postupi sukladno zakonu), deklaracija (izjavljivanje pravnog stajališta u vezi s predmetom) i naknada štete. Deklaracija se kao pravni lijek često koristi, dok su *mandamus* i naknada štete rijetki. Postoji mogućnost žalbe višoj instanciji – Žalbenom sudu i Vrhovnom sudu kao najvišoj instanciji. Upravni sud nad-

ležan je za Englesku i Wales, dok Škotska i Sjeverna Irska imaju vlastite sudove. U posljednja tri desetljeća broj zahtjeva za sudbenim nadzorom je porastao, a najveći broj zahtjeva danas dolazi iz područja azila i imigracije. *Tribunali* su tijela s ovlastima presuđivanja u sporovima između fizičkih osoba ili između fizičkih osoba i privatnih tijela te u sporovima između fizičkih osoba i tijela javne vlasti, što je najčešće. Ako nije zadovoljan odlukom tijela javne vlasti, pojedinac može podnijeti žalbu tribunalu koji je nadležan za dotično područje. Postoji više od stotinu tribunala nadležnih za pitanja socijalnog osiguranja, mirovina, poreza, invaliditeta, imigracije, Nacionalne zdravstvene službe (NHS), brige o djeci itd. Tribunali se osnivaju zakonom, tj. odlukom Parlamenta, čime se određuju njihove funkcije i nadležnost. Tribunali se tako postavljaju kao alternativa sudovima, čiji su postupci obično detaljniji, sporiji i skuplji. Glavne prednosti tribunala jesu: (1) efikasnost – tribunali pružaju mogućnost bržeg, jeftinijeg i lakše dostupnog puta ostvarivanja prava pojedinaca; (2) stručnost – budući da su nadležni za određeno područje, presuditelji tribunala stručnjaci su u tom području; (3) neformalnost – sustav tribunala zamišljen je kao alternativa sudskim postupcima te se nastojalo učiniti ga dostupnijim građanima. Tribunali su tako obilježeni manjom formalnošću i ne toliko specijaliziranim pravnim vokabularom kao sudovi (Moran, 2005). U novije se vrijeme sve više govori o judikalizaciji tribunala, čime se upućuje na tendenciju približavanja tribunala redovnim sudovima zbog usvajanja formalnih i kontradiktornih postupaka (Drewry, 2009). Na odluke tribunala moguće je podnijeti žalbu višem tribunalu ili Upravnom sudu.

Za slučajeve u kojima pojedinci nisu zadovoljni donesenom odlukom upravne organizacije imaju propisanu žalbenu proceduru čime se predmeti nastoje riješiti unutar organizacije. U pravilu žalbe se najprije podnose službeniku koji je donio odluku i koji će ponovo razmotriti odluku, dok se u drugom stupnju pojedinac može žaliti višem službeniku odnosno organizacijskoj jedinici zaduženoj za primanje žalbi. Ako je pojedinac i dalje nezadovoljan, sljedeća je instancija nadležni tribunal ili ombudsman. Naime, dok su neke upravne organizacije dobro »pokrivene« nadležnošću tribunala (npr. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava), neke nisu ili su slabo pokrivene (npr. Ministarstvo obrazovanja), te se građani mogu obratiti ombudsmanu kao višoj instanciji.

Institucija *obudsmána* osnovana je 1967. kada je Parlament donio Zakon o osnivanju ureda Parlamentarnog povjerenika za upravu (*Parliamentary Commissioner for Administration*). Danas ta institucija obuhvaća Ured parlamentarnog povjerenika (ombudsmana) i Ured ombudsmana za zdrav-

stvo (*Parliamentary and Health Service Ombudsman*). Premda je riječ o istoj instituciji, svaki ured djeluje u okviru svoga djelokruga. Parlamentarni ombudsman nadležan je za organizacije središnje države, dok ombudsman za zdravstvo prima žalbe na rad organizacija NHS-a. Značajka po kojoj se institucija britanskog parlamentarnog ombudsmana dugo razlikovala od većine ombudsmana u drugim zemljama bila je nemogućnost izravnog pristupa građana ombudsmanu. Pritužbe ombudsmanu morale su se upućivati preko parlamentarnog zastupnika kako bi se očuvalo načelo ministarske odgovornosti i tradicionalna uloga zastupnika. Izravan pristup parlamentarnom ombudsmanu omogućen je tek 2011.

Kao što je uobičajeno i drugdje, obilježja obudsmena uključuju reaktivnost u postupanju (ombudsman djeluje po pritužbama, a ne na vlastitu inicijativu), naglasak na usklađivanju i mirenju umjesto kritičkih prosudbi, neformalnost u postupanju i davanje preporuka (Moran, 2005). Ombudsman je nadležan samo za Englesku, dok Škotska, Wales i Sjeverna Irska imaju vlastite ombudsmane.

Uz navedenog parlamentarnog ombudsmana postoje i drugi ombudsmani specijalizirani za određeno područje: ombudsman za lokalnu samoupravu, škotski ombudsman za javne službe, velški ombudsman za javne službe, ombudsman za Sjevernu Irsku, irski ombudsman za policiju te ombudsman za zatvorski sustav.

Uz ombudsmane u javnom sektoru, postoje specijalizirani ombudsmani koji se bave žalbama protiv organizacija u privatnom sektoru (npr. ombudsman za energiju, vlasništvo, stanovanje i sl.). Zanimljivo je da ombudsmani u privatnom sektoru imaju veće ovlasti od onih u javnom. U pravilu, oni donose odluke koje su pravno obvezujuće, dok se ombudsmani u javnoj sferi uglavnom oslanjaju na neobvezujuće preporuke.

Državni ured za reviziju neovisno je tijelo koje u ime Parlamenta nadzire trošenje proračunskih sredstava od strane središnje uprave, agencija i poluautonomnih tijela s javnim ovlastima. Osim što provodi reviziju finansijskih izvješća, Državni ured za reviziju ocjenjuje implementaciju vladinih programa, projekata i inicijativa iz perspektive ostvarivanja što veće vrijednosti za uložena sredstva te daje preporuke organizacijama u tri područja: upravljanje i izvješćivanje o financijama, bolja upotreba informacija i ostvarivanje troškovne efektivnosti u pružanju usluga. Državni ured ne provodi reviziju tijela lokalne samouprave ni devolviranih tijela Škotske, Walesa i Sjeverne Irske. Reviziju lokalnih tijela u Engleskoj provodi Komisija za reviziju, a ostali dijelovi UK imaju vlastita tijela za provođenje revizije (Škotska revizija, Velški ured za reviziju, Ured za reviziju Sjeverne Irske).

Povjerenstvo za državnu službu neovisno je tijelo koje nadzire postupak imenovanja državnih službenika i brine se o očuvanju i unapređenju temeljnih vrijednosti državne službe – integriteta, objektivnosti, nepristranosti i poštenja. Članovi Povjerenstva biraju se na temelju javnog natječaja, a imenuje ih monarh na prijedlog premijera. Od osnivanja 1855. Povjerenstvo je funkcioniralo pod kraljevskim prerogativnim ovlastima. Nakon donošenja *Constitutional Reform and Governance Act 2010*. Povjerenstvo djeluje na zakonskoj osnovi. Zakon određuje dvije temeljne funkcije Povjerenstva. Prva je osiguravanje *merit* načela, otvorenosti i pravednosti pri selekciji državnih službenika. Druga funkcija odnosi se na zaprimanje i odlučivanje o pri-tužbama državnih službenika u skladu s Kodeksom državnih službenika. Osim toga, Povjerenstvo surađuje s upravnim organizacijama i promiče vrijednosti koje propisuje Kodeks.

Navedenim tijelima za provođenje nadzora nad upravom valja dodati još jedan mehanizam – *javne istrage*. Istrage se provode u dva slučaja: kada je potrebno prikupiti informacije o mogućem budućem razvoju nekog događaja (npr. gradnja nove ceste ili mosta) i kada je potrebno istražiti i izvijestiti o nekom prošlom događaju koji se pokazao kontroverznim (npr. slučajevi bijega iz zatvora). Istragu vodi državni službenik ili sudac (velike istrage u pravilu vode istaknuti pravници) koje imenuje resorni ministar. Izvješće se podnosi ministru koji donosi konačnu odluku. Premda ministri nisu, u formalnom smislu, obvezni postupiti u skladu s preporukom izvješća, oni to najčešće čine zbog njihove političke težine (Greenwood et al., 2005; Kingdom, 1999).

5.5. Odnos s građanima

Od uvođenja menadžerskih reformi britanski su se građani u odnosu prema upravi našli prvenstveno u ulozi potrošača, nakon čega se naglašava uloga korisnika i, posebno u novije vrijeme, sudionika. Povelja građana (*Citizen's Charter*) kao sredstvo poboljšanja javnih usluga za građane donesena je 1991. Naglašavala je potrebu objave standarda i dostupnosti informacija, mogućnost žalbi i naknade za korisnike koji su primili uslugu nezadovoljavajućih standarda i sl. Kritičari programa upozoravali su na tretiranje građana isključivo kao potrošača, nedostatak konzultiranja i participacije građana te na *top-down* pristup u formuliranju programa.

Sedam godina poslije projekt Povelje građana donekle je izmijenjen i ponovo lansiran kao Usluga na prvom mjestu (*Service First*). Načela za pružanje usluga građanima su proširena te obuhvaćaju određivanje jasnih

standarda usluge, otvorenost i pružanje svih informacija građanima, uključivanje i konzultiranje građana, dostupnost i mogućnost izbora, jednak tretman svih građana, ispravljanje pogrešaka ako do njih dođe, učinkovitu upotreba resursa, inovacije i suradnju s drugim ponuđačima. Posebno se naglašava nužnost isprike, opravdanja i naknade štete od strane javnih tijela ako dođe do pogrešaka i nezadovoljstva građana.

Standardi postupanja za organizacije javne uprave prema građanima usvojeni su 1997. i revidirani 2000. te obuhvaćaju sljedeće zahtjeve: brzo i jasno odgovaranje na upite e-mailom i poštom, ljubazno odgovaranje na telefonske upite, primanje stranki unutar 10 minuta od zakazanog termina sastanka, davanje točnih informacija o uslugama, postojanje razrađenih postupaka za žalbe objavljenih na web stranici i nastojanje da se učini sve što je moguće da se usluga učini dostupnom svima, što uključuje i osobe s posebnim potrebama.

Od 1999. uvedeni su paneli građana (*People's Panel*) koji se sastoje od 5.000 građana nasumce izabranih iz svih krajeva zemlje koji čine reprezentativan uzorak s obzirom na dob, spol i područje. Članovi panela redovito se konzultiraju o različitim pitanjima i problemima pružanja javnih usluga, putem poštanskih i telefonskih anketa i intervjua (OECD, 2004). Na taj način građani su u većoj mjeri u ulozi korisnika i sudionika prema upravi.

Od sredine 2000-ih vlada donosi programe u kojima se ističe potreba za osnaživanjem građana. Posebno se naglašava potreba za participiranjem građana te većim izborom, utjecajem i kontrolom u procesu pružanja javnih usluga. Nadalje, ističe se nužnost reafirmiranja povjerenja građana u institucije, što zahtijeva transparentnost, otvorenost i odgovornost svih tijela i razina vlasti.

Uloga građana kao sudionika u odnosu prema upravi značajnije dolazi do izražaja u novije vrijeme. Nova koalicijska vlada, umjesto glavne uloge središnje uprave, promovira veću participaciju i uključenost građana kao pojedinaca, civilnog društva i lokalnih zajednica u procesu određivanja i formuliranja *policy* ciljeva i prioriteta politika. Novi vladin portal za građane gov.uk uveden je 2012., a omogućuje davanje informacija građanima, interakciju između uprave i građana te rasprave građana.

6. Službenički sustav

6.1. Obilježja, položaj i klasifikacija službenika

Kraljevska komisija za državnu službu (tzv. Tomlinova komisija) definirala je 1931. pojam državnih službenika (*civil servants*) kao službenika krune – za razliku od nositelja političkih i sudbenih funkcija – koji su zaposleni u civilnoj sferi i dobivaju plaću iz sredstava koja dodjeljuje Parlament. Konkretnije, to se odnosi na osoblje zaposleno u ministarstvima i državnim uredima, izvršnim agencijama te na službenike devolviranih izvršnih tijela Škotske i Walesa. Kategorija državnih službenika ne uključuje, prema tome, ministre, suce, vojne djelatnike, policijske službenike, zaposlenike državnih poduzeća, lokalne samouprave, NHS-a i *quangosa* te obuhvaća oko 10% zaposlenih u javnom sektoru (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004). Od ukupno 29,1 milijun zaposlenih Britanaca, 4,8 milijuna zaposleno je u javnom sektoru, a od toga pola milijuna u državnoj upravi (HM Government, 2012).

Službenički je sustav sve donedavno svoje utemeljenje imao isključivo u prerogativnim ovlastima. Tek je donošenjem *Constitutional Reform and Governance Act* 2010. postavljena zakonska osnova upravljanja službeničkim sustavom. No, ne postoji posebno službeničko zakonodavstvo koje bi reguliralo pojedinosti statusa i rada državnih službenika. Nepostojanje jasnoga zakonskog razlikovanja statusa zaposlenika javnoga i privatnog sektora 1980-ih olakšalo je unošenje praksi iz privatnog sektora u sustav javne uprave.

Iako ne postoji jamstvo doživotnog zaposlenja državnih službenika, u praksi je sigurnost zaposlenja vrlo visoka, a služba je u pravilu cjeloživotna karijera.

Uz stalno zaposleno osoblje, koje ima otvorene ugovore ili ugovore na neodređeno vrijeme, od 1990-ih sve je više privremeno zaposlenog osoblja, tj. osoblja koje se zapošljava povremeno ili ugovorom na manje od godinu dana, te osoblja s nepunim radnim vremenom. Trend fleksibilizacije zaposlenja i vanjskog ugovaranja (*outsourcinga*) posebno je izražen u javnim službama. Najveći udio zaposlenih na određeno vrijeme je u obrazovnome i zdravstvenom sustavu. Za razliku od državnih službenika, platni sustavi i uvjeti rada javnih službenika (zaposlenika NHS-a, lokalne samouprave, policije, vatrogastva, obrazovnih djelatnika) predmet su pregovaranja i dogovora na nacionalnoj razini.

Službenički sustav ima svoje temelje u Northcote-Trevelyanovom izvješću o državnoj službi kojim su 1854. uvedene novine od presudne važnosti za

razvoj neutralne i profesionalne državne uprave. Uvođenjem prijamnih ispita za pojedina područja regrutirale su se dvije temeljne kategorije službenika: viša klasa službenika sa sveučilišnim obrazovanjem i niža klasa službenika s prosječnim općim obrazovanjem. Utvrđena je razlika između rutinskih i intelektualnih poslova, s tim da je Northcote-Trevelyanovo izvješće posebno isticalo važnost primanja u službu visoko-obrazovanih pojedinaca. Nadalje, osnovano je Povjerenstvo za državne službenike (1855.) za nadgledanje postupka primanja u službu. Utjecaj Northcote-Trevelyanove reforme bio je velik jer je uspostavio temelje za razvoj hijerarhijskoga klasifikacijskog sustava i dominaciju generalista. Ujedno je postavljen okvir za razvoj neovisne i prestižne profesije s vlastitim vrijednostima i zajedničkim identitetom (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004).

Od druge polovice 19. stoljeća državna uprava sve je više stjecala ulogu politički neutralnog aparata koji provodi politiku vlade, neovisno o promjenama vladajuće garniture suprotstavljenih političkih programa. Za državnu službu tradicionalno su se vezala četiri temeljna obilježja:

1) trajnost – državni službenici osiguravaju trajnost i kontinuitet unutar *Whitehalla* budući da ne podliježu promjenama vezanima za politička previranja i promjene vlasti; nisu politički imenovani, već su karijerni državni službenici;

2) neutralnost – karijerni državni službenici ne zauzimaju strane niti favoriziraju određene društvene grupe, nalaze se, na neki način, »iznad političkoga« i utjelovljuju liberalno-demokratski ideal neutralne države;

3) anonimnost – odgovornost za rezultate i funkcioniranje ministarstava snose ministri i ona se ostvaruje preko Parlamenta, a državni službenici, shodno svojoj neutralnosti, ne snose političku odgovornost i ostaju »u sjeni«;

4) jedinstvo – centralizirani sustav regrutacije službenika, zajednički sustav klasificiranja, plaćanja i napredovanja dugo su bile značajke britanskog službeničkog sustava te su pridonosile održavanju zajedničkog etosa i kulture državnih službenika (Kingdom, 1999; Greenwood et al., 2005).

S obzirom na značajne novine 1980-ih i 1990-ih u pogledu službeničke politike, upitno je karakteriziraju li ta načela još uvijek britansku državnu službu. Primjerice, trajnost je kao značajka državne službe potkopana uvođenjem *Next Steps* agencija čiji se ravnatelji imenuju na određeno vri-

jeme. Tradicionalno jedinstvo sustava državne službe umanjio je proces devolucije, fragmentacije do koje je dovelo osnivanje izvršnih agencija kao i decentralizacije odlučivanja o uvjetima, klasifikaciji i plaći službenika pojedinih upravnih organizacija. To omogućuje višu razinu identifikacije službenika s određenom organizacijom, što dovodi do erodiranja zajedničkog etosa državnih službenika. Nadalje, viši državni službenici, zbog veće medijske eksponiranosti, izgubili su anonimnost koju su prije uživali. Neutralnost u vidu profesionalizma kontinuirano je prisutna značajka, premda se službenici u većoj mjeri no prije identificiraju s politikama svojih ministara (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004).

Tijekom 20. stoljeća uspostavljen je sustav radnih mjesta s razlikovanjem klasa i razreda. Službenici su se razvrstavali u određenu klasu ovisno o vrsti posla i potrebnim kvalifikacijama za njegovo obavljanje, a svaka je klasa imala vlastiti sustav napredovanja i plaćanja. Takva struktura bila je ukinuta nakon izvješća lorda Fultona 1967. koji je službenički sustav smatrao previše rigidnim i neefikasnim, pa je predložio ukidanje klasa i stvaranje jedinstvenoga klasifikacijskog i platnog sustava za sve službenike. Pojednostavljenje klasifikacijskog sustava prema Fultonovim preporukama ostvareno je povezivanjem triju klasa čime je stvorena jedinstvena opća kategorija službenika.

6.2. Sustav primanja u službu

Sustav regrutacije službenika do početka devedesetih bio je centraliziran, a postupak je provodilo Povjerenstvo za državnu službu. Od 1991. regrutiranje službenika delegirano je samim ministarstvima i agencijama, uz iznimku najviših službenika o čijem se primanju u službu brinula posebna agencija. Jednako tako, ukinut je centralizirani sustav plaćanja i ocjenjivanja službenika kojim je upravljalo Ministarstvo financija, a odluka o plaćanju i ocjenjivanju službenika prepuštena je pojedinim upravnim organizacijama. Ta je decentralizacija odlučivanja o pitanjima personalne politike označila prekid s Northcote-Trevelyanovim obrascem centraliziranoga službeničkog sustava. Te se odredbe, međutim, ne odnose na najviše službenike u upravnim organizacijama koji podliježu drugačijem sustavu regulacije.

Od 1995. postoji posebna kategorija visokih državnih službenika (*Senior Civil Service*) koja obuhvaća najviše službenike u upravnim organizacijama. Pitanja ocjenjivanja i platnog sustava tih službenika u nadležnosti su Ureda Kabineta. Svrha stvaranja takve jedinstvene kategorije najviših

službenika bila je jačanje kohezije i osiguravanje ujedinjavajućega, centripetalnog sustava na vrhu upravnih organizacija, budući da je decentralizacija personalne politike na ostalim razinama uzrokovala fragmentaciju službeničkog sustava (Greenwood et al., 2005). Rezultat je kombinacija centraliziranog pristupa personalnoj politici na višim upravnim razinama i decentraliziranog pristupa ostalim, nižim razinama.

Pri primanju državnih službenika u službu, na svim razinama moraju se poštovati opća načela koja određuje Povjerenstvo za državne službenike. U tu svrhu Povjerenstvo donosi dokument *Načela za regrutaciju državnih službenika* u kojem se navode tri osnovna principa provođenja postupka primanja u službu – *merit* načelo, nepristranost i otvorenost.

Pri izboru najvišeg državnog službenika u ministarstvu – stalnog tajnika – potrebno je odobrenje premijera (ali ne i ministra). Ako je riječ o ostalim radnim mjestima, upravna organizacija sama provodi postupak selekcije.

Sustav otvorenih natječaja tradicionalno se vrlo rijetko primjenjivao za više upravne razine. To se promijenilo s menadžerskim reformama od kraja 1980-ih, otkada se za najviše položaje počinju raspisivati otvoreni natječaji. Do sredine 1990-ih sustav otvorenih natječaja primjenjivao se na razini stalnih tajnika ministarstava. Tako se 1995. oko 30% radnih mjesta na višim razinama popunjavalo otvorenim natječajima, a u polovini slučajeva izabrani su vanjski kandidati (Williams, 1998).

6.3. Napredovanje, plaćanje i usavršavanje službenika

Napredovanje službenika u nadležnosti je pojedinih upravnih organizacija. Rad službenika ocjenjuje njegov neposredno nadređeni, a evaluacija se odvija na godišnjoj razini. Kriteriji koji se uzimaju u obzir obuhvaćaju kvalitetu rada i ostvarene rezultate, kompetencije službenika, interpersonalne vještine i troškovnu efektivnost pri izvršavanju poslova. Presudni čimbenik za napredovanje u pravilu je intervju kojim se procjenjuju kompetencije i znanje službenika. Napredovanje se tako prvenstveno temelji na *merit* načelu. Nema formalnih ograničenja za napredovanje službenika između pojedinih hijerarhijskih razreda. Nezadovoljavajući rezultati i kvaliteta rada službenika razlog su za prestanak službe.

Platni sustav također je u nadležnosti pojedine upravne organizacije (s iznimkom visokih državnih službenika). Upravne organizacije određuju plaće službenika prema razredima. Temeljna plaća u najvećoj mjeri ovisi

o konkretnoj upravnoj organizaciji i iskustvu službenika, a u obzir se uzimaju i kvalifikacije, opseg poslova i staž službenika. Od druge polovine 1980-ih uvedeno je plaćanje službenika prema učinku kako bi se nagradili oni koji svoj posao obavljaju iznad zadovoljavajuće razine. Plaćanje službenika prema učinku vezano je za stalne dodatke na temeljnu plaću i isplatu jednokratnih bonusa, čija visina može značajno varirati između pojedinih organizacija.

Plaće visokih državnih službenika ovise o pojedinačnim ugovorima i vezane su za njihov učinak i opseg poslova, a u nadležnosti su Ureda Kabineta. Plaćanje prema učinku u UK koristi se u većoj mjeri no što je prosjek OECD zemalja. Međutim, zbog posljedica ekonomske krize, od 2010. do 2013. plaće državnih službenika bile su zamrznute, a bonusi su značajno smanjeni (OECD HRM Country profile, 2012; OECD, 2004).

Osposobljavanje i usavršavanje službenika danas je uglavnom u nadležnosti pojedinih upravnih organizacija, gdje se ti programi i održavaju. Važnu ulogu ima i *Škola za državne službenike* koja provodi programe osposobljavanja službenika, napose u području cjelovitog upravljanja kvalitetom, *benchmarkinga*, usvajanja metoda upravljanja tipičnih za EU i sl. Na razini centra vlade, središnja koordinativna organizacija koja se brine o osposobljavanju službenika i osiguravanju adekvatnih standarda u sustavu državne uprave je Ured za osposobljavanje državnih službenika koji djeluje unutar Ureda Kabineta.

Načela postupanja državnih službenika dugo su bila nepisana i implicitna, sve do donošenja *Kodeksa državnih službenika* (1996.) i *Kodeksa upravljanja službeničkim sustavom* (1993.) (Peele, 2004). Temeljne vrijednosti koje se očekuju od državnih službenika jesu integritet, poštenje, objektivnost i nepristranost, dok se u novije vrijeme ističu zahtjevi za usmjerenošću na rezultate, inovativnošću, boljom suradnjom između službenika, upotrebom novih tehnologija itd.

Razina politizacije u UK vrlo je niska. Politička imenovanja ograničena su na mali broj položaja. U ministarstvima su političke pozicije ograničene na dvije razine ispod ministra (tzv. mlađi ministri). Ispod njih se hijerarhijski nalazi stalni tajnik ministarstva koji je profesionalni državni službenik, a politički utjecaj ograničen je na potrebu suglasnosti premijera pri njegovu imenovanju.

Politizacija najviše dolazi do izražaja pri imenovanju posebnih savjetnika premijera i ministara. Nakon Drugoga svjetskog rata njihov je broj u kontinuiranom porastu. Ministri su se za oblikovanje javnih politika i davanje prijedloga sve više oslanjali na političke savjetnike, a ne više isključivo na

profesionalne službenike. S vremenom se zbog toga razvila određena tenzija između savjetnika i službenika. Optužbe za politizaciju i favoriziranje upućivale su se premijerki Thatcher zbog toga što je na višim upravljačkim funkcijama u državnoj upravi preferirala menadžerski orijentirane pojedince (Greenwood et al., 2005).

Tradicionalno su državni službenici, posebno viši, činili prilično zatvorenu, elitističku skupinu – uglavnom je bila riječ o muškarcima sličnog socijalnog podrijetla, koji su bili obrazovani na prestižnim britanskim sveučilištima, dok su žene i manjine bile uvelike potpredstavljene. Raznolikost unutar državne uprave znatno je porasla posljednjih tridesetak godina pa žene danas čine nešto više od polovine zaposlenih u državnoj upravi (53%), etničke manjine čine 9,2%, a osobe s invaliditetom 7,8% (OECD HRM Country profile, 2012).

7. Reforme javne uprave

7.1. Menadžerizacija britanske uprave

UK je u posljednja tri desetljeća prošao kroz razdoblje intenzivnih reformi. Dolaskom konzervativaca na vlast 1979. dolazi do zaokreta prema menadžerizmu kao novoj paradigmi u javnom sektoru. Razlog tome bila je političko-ideološka inspiracija konzervativaca neoliberalnom doktrinom, koja je naišla na plodno tlo objektivnih ekonomskih i demografskih uvjeta u britanskom društvu. Sve se češće govorilo o krizi socijalne države, preopterećenosti javne uprave i nemogućnosti efikasnog upravljanja. Serije reformskih mjera koje se uvode od kraja 1970-ih obuhvaćene su zajedničkim nazivnikom doktrine novoga javnog menadžmenta.

Već 1979. unutar Ureda Kabineta osnovana je Jedinica za efikasnost (*Efficiency Unit*) za analizu aktivnosti i reduciranje troškova ministarstava. Tijekom prve polovine 1980-ih neka su tijela organizacijski izdvojena ili ukinuta, kao npr. Ministarstvo za državnu upravu čije su funkcije podijeljene između Ministarstva financija i Ureda Kabineta. Inicijativa za financijski menadžment (*Financial Management Initiative*, FMI) službeno je lansirana 1982. s ciljem efikasnijeg financijskog upravljanja u ministarstvima. Napuštena je praksa centralnog kontroliranja i upravljanja osobljem i financijama te dolazi do lomljenja strukture ministarstava na veći broj jedinica za uštede (*cost-centres* ili *responsibility-centres*). Glavna premisa FMI-ja bilo je mjerenje učinka, a menadžeri na čelu decentraliziranih jedinica u

upravnim organizacijama osobno su bili odgovorni za financije i ostvarene rezultate.

Jedna od najznačajnijih reformi provedenih u vrijeme M. Thatcher bilo je osnivanje izvršnih agencija, tzv. *Next Steps* agencija. U izvješću *Improving Management in Government: the Next Steps* iz 1988. naglašava se da funkcije ministarstava uglavnom obuhvaćaju poslove vezane za pružanje usluga, tj. implementaciju politika, dok na poslove formuliranja politika otpada tek manji dio. Gotovo identična struktura ministarstava nije adekvatna za implementiranje različitih politika te je potrebno organizaciju ministarstva prilagoditi vrsti posla koju obavlja. Pritom je ključno odvojiti *policy* poslove, koji ostaju u nadležnosti ministarstva, od provedbe, koja prelazi u nadležnost izvršnih agencija. Na čelu agencije je ravnatelj koji se bira putem otvorenog natječaja, a raspolaže znatnom upravljačkom autonomijom – unutar zadanih *policy* ciljeva – i odgovara za ostvarene rezultate. U pogledu načina ostvarivanja ciljeva, ravnatelj agencije ima slobodne ruke – važno je samo da su ciljevi ostvareni. Agencije uglavnom nisu bile nove organizacijske tvorevine, već su nastale odvajanjem iz organizacijske strukture ministarstva. Međutim, formalno su agencije ostale dio ministarstva; njihova autonomija je upravljačka i financijska. Do kraja vladavine konzervativaca osnovano je više od 140 izvršnih agencija (Beuselinck, 2006; Greenwood et al., 2005; Peele, 2004; v. i Musa, 2014).

Počevši od 1980-ih velik dio javnog sektora transferiran je u privatni. Proces privatizacije pritom je obuhvatio različite oblike, no posebno valja istaknuti uvođenje kompetitivnog nadmetanja i stvaranje internih tržišta. Za vrijeme premijerskog mandata J. Majora uvedeno je tržišno testiranje (*market testing*) – uspoređivanje određene javne usluge s ekvivalentnom uslugom koju pruža privatni ponuđač, pri čemu se evaluira troškovna efektivnost. To je uključivalo ugovaranje s privatnim ponuđačem usluge koju je prije pružala središnja uprava ako se to pokazalo opcijom koja osigurava veću vrijednost za novac.

Private Finance Initiative (PFI), uvedena početkom 1990-ih, putem koje su se osiguravala privatna sredstva za vladine projekte koje se ponovo iznajmljivalo državi, bila je još jedan oblik privatizacije koji je trebao omogućiti vladi da minimizira svoja kapitalna ulaganja. Za sve javne kapitalne projekte provjeravalo se jesu li pogodni za financiranje putem PFI-ja. U usporedbi sa stanjem prije dolaska konzervativaca na vlast, sredinom devedesetih više od polovine javnog sektora transferirano je u privatni (Greenwood et al., 2005; Peele, 2004).

Jedna od reformskih mjera koja je imala »ublažavajući« učinak nakon serije prilično radikalnih menadžerskih reformi bilo je donošenje Pove-

lje građana (*Citizen's Charter*) 1991. koja se odnosi na pravo građana na izbor kada je riječ o javnim službama i pravo na kvalitetne javne službe. Unutar Ureda Kabineta osnovana je posebna jedinica za nadgledanje različitih aktivnosti koje je predviđala Povelja. Donesene su posebne povelje za određene skupine korisnika, primjerice Povelja pacijenata, Povelja za putnike u željezničkom prometu itd. Cilj donošenja Povelje bio je povećanje kvalitete javnih usluga i responsivnosti uprave prema potrošačima usluga, što su djelomično izazvali neki neočekivani i/ili neželjeni učinci menadžerskih reformi poput pada kvalitete nekih usluga, smanjenja transparentnosti, loših kontakata s javnošću i dr. (Peele, 2004; v. i Perko-Šeparović, 2006).

U prvoj polovini 1990-ih uvedene su značajne novine u personalnoj politici. Od 1991. regrutacija, klasifikacija, plaće i napredovanja službenika u nadležnosti su pojedinih upravnih organizacija. Takva je decentralizacija pitanja personalne politike dovela do lepeze različitih uvjeta zapošljavanja, odnosno do fragmentacije i nejednakosti službenika, čime je tradicionalno jedinstvo unutar državne službe praktički nestalo. Naposljetku, valja navesti da je broj državnih službenika za vladavine konzervativaca značajno pao – sa 751.000 krajem 1970-ih na 506.000 krajem 1990-ih, što je smanjenje za jednu trećinu (Kingdom, 1999).

7.2. Postmenadžerske reforme – objedinjavanje uprave, suradnja i usmjeravanje

Dolaskom novih laburista na vlast 1997. završilo je gotovo dvadesetogodišnje razdoblje vladavine konzervativaca obilježeno provođenjem menadžerskih upravnih reformi. Nova se vlada u provođenju politika i reformi odlučila za »treći put« odnosno sredinu između očuvanja države blagostanja te primjene tržišnih mehanizama u javnoj upravi. U praksi je to značilo, jednim dijelom, zadržavanje odnosno nastavljanje provođenja menadžerskih metoda u upravnom sustavu. *Next Steps* agencije ostale su integralni dio državnog aparata te je osnovano nekoliko novih izvršnih agencija. Nastavile su se serije privatizacije, PFI, te se i dalje inzistiralo na primjeni menadžerskih praksi poput usmjerenosti na rezultate i upravljanja učinkom etabliranih u upravi za vrijeme konzervativaca (Rhodes, 2000; Pollitt i Bouckaert, 2011). S druge strane, laburisti su umjesto izričitog preferiranja privatnog sektora naglašavali potrebu suradnje javnoga, privatnog i civilnog sektora te nužnost suradnje i bolje koordinacije aktera uključenih u oblikovanje i provedbu politika. Javno-

-privatna partnerstva bila su jedan od mehanizama na koji se Blairova vlada najviše oslanjala. Umjesto obveznog kompetitivnog nadmetanja, na lokalnoj je razini uveden program *Best Value*, koji je primarno bio usmjeren na efektivnost i kvalitetu, a ne efikasnost i ekonomičnost. Uključivao je javne konzultacije kao sastavni dio određivanja lokalnih prioriteta. Participacija građana tako se vidjela kao važan element afirmiranja legitimiteta lokalnih vlasti. Uključivanje građana ostvarivalo se i putem panela građana uvedenih 1999. s ciljem prikupljanja mišljenja građana o javnim uslugama (Greenwood et al., 2005). Jedna od najvećih reformi poduzetih u vrijeme laburističke vlade odnosila se na značajnu devoluciju Škotske, Walesa i Sjeverne Irske.

Program laburističke vlade poznat je kao objedinjena uprava (*joined-up government*) i polazi od toga da se *policy* ciljevi ne mogu ostvariti u sustavu fragmentiranih upravnih organizacija i nepovezanih aktivnosti te je potrebno integriranje i dobro koordiniranje aktivnosti između ministarstava, pojedinih razina vlasti te između različitih aktera u političko-upravnom sustavu. Pritom se smatralo da je nužno osigurati snažno političko vodstvo i usmjeravanje iz političkog centra. Program laburističke vlade za reformiranje uprave sadržan je u Bijeloj knjizi *Modernizing Government* iz 1999., a postavio je četiri temeljna cilja: objedinjeno i strateško formuliranje politika; kvalitetne javne usluge i efikasnu implementaciju, suradničku i inovativnu državnu službu; te uporabu ICT-a kao važnog sredstva koje će olakšati navedene ciljeve. Neke od važnijih mjera koje su uslijedile početkom 2000-ih s ciljem bolje koordinacije i usmjeravanja upravnog sustava jesu ove:

1) Pokretanje *Public Service Agreements* kao sredstva za poboljšanje koordinacije u određivanju prioriteta za isprepletene javne politike te za što bolju alokaciju javnih izdataka. Riječ je o dokumentima koji navode *policy* prioritete i ciljne skupine za svako ministarstvo. Ministarstva najprije pripremaju nacрте o kojima se zatim raspravlja s posebnim timovima unutar Ministarstva financija zaduženima za pojedine resore.

2) Osnivanje *Prime Minister's Delivery Unit*, tijela koje je trebalo osigurati provođenje *policy* prioriteta koje je premijer odredio, na način da se izravno prate aktivnosti ministarstava »na terenu«. Time je istaknuta kontrolna funkcija samog centra vlade (a ne ministarstava) nad provođenjem politika.

3) Osnivanje posebnih koordinacijskih jedinica unutar Ureda Kabineta za rješavanje *policy* pitanja koja prelaze granice pojedinog ministarstva i tiču

su dvaju ili više resora: *Performance and Innovation Unit*, *Social Exclusion Unit*, *Women's Unit*, *Anti-drugs Innovation Unit*.

4) Značajno povećanje broja osoblja u Uredu premijera, čime se željelo ojačati njegov usmjeravački i *policy* kapacitet u odnosu prema pojedinim ministarstvima.

Tijekom 2010. usvojena su dva važna zakona. *Constitutional Reform and Governance Act*, donesen još u vrijeme laburističke vlade, uspostavio je zakonsku osnovu upravljanja službeničkim sustavom, dok *Localism Act*, koji je usvojila koalicijska vlada, nastoji ojačati lokalnu samoupravu. Program koalicijske vlade konzervativaca i liberalnih demokrata koja je preuzela vlast 2010. uključuje obnovu demokracije, osnaživanje građana i stvaranje »velikog društva«. To se odnosi na veću participaciju i involviranost civilnog društva i lokalnih zajednica u proces određivanja i formuliranja *policy* ciljeva i prioriteta te reduciranje kontrole središnje države nad lokalnom razinom.

Civil Service Reform Plan donesen 2012. navodi nužne promjene u državnoj upravi, posebno u uvjetima ekonomske recesije. Tako se ističe potreba veće efikasnosti u implementaciji politika, inovacije, upotreba novih tehnologija i suradnja između upravnih organizacija. Naglašava se i potreba manje uprave – do 2015. državna uprava trebala bi se smanjiti 23 posto u odnosu na početak 2010. godine, kada je imala 380.000 zaposlenih.

Literatura

- Bauby, Pierre, Similie, Mihaela Maria (2010) *Public Services in the European Union and in the 27 Member States: Statistics, Organization and Regulation*. Study commissioned in the framework of the »Mapping of the Public Services« project managed by CEEP
- Beuselinck, Eva (2010) *Coordination in the United Kingdom (1980–2005)*. U: Bouckaert, Geert, Peters, Guy B., Verhoest, Koen (eds.). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Bulmer, Simon, Burch, Martin (2009) *The Europeanisation of Whitehall: UK Central Government and the European Union*. Manchester: Manchester University Press
- Copus, Colin (2011) *Local Government In England*, <http://www.ola-europe.com/en/actualites/article/archive/2010/nov/article/le-systeme-local-en-angleterre/>
- Drewry, Gavin (2009) *The Judicialisation of »Administrative« Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 28: 45–64

- Greenwood, John, Pyper, Robert, Wilson, David (2005) *New Public Administration in Britain*. London: Taylor & Francis e-Library (3. izdanje)
- Harris, Josh (2013) *Legislating for a Civil Service*. London: Institute for Government
- Hartmann, Jürgen (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*. Zagreb: Politička kultura
- Ivanišević, Stjepan (2010) *Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme*. U: Barbić, Jakša (ur.). *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU
- Kingdom, John (1999) *Government and Politics in Britain: An Introduction*. Cambridge: Polity Press i Blackwell
- Koprić, Ivan, Marčetić, Gordana, Musa, Anamarija, Đulabić, Vedran, Lalić Novak, Goranka (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije
- Koprić, Ivan (2009) *Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima*. U: *Drugi Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, zbornik radova*. Skopje. Pravni fakultet Justinijan Prvi
- Marsh, David, Richards, David, Smith, Martin J. (2001) *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?* London: Palgrave
- Moran, Michael (2005) *Politics and Governance in the UK*. Basingstoke: Palgrave
- Musa, Anamarija (2014) *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije
- OECD (2004) *Građani kao partneri: informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike*. Zagreb: Oksimoron
- OECD (2004) *Performance-related Pay policies for Government Employees: Main Trends in OECD Member Countries*. HRM Working Party Meeting, 7–8 October 2004
- OECD HRM Country profile (2012) *United Kingdom*, <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf>
- Perko-Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Parry, Richards (2011) *The United Kingdom civil service: a devolving system*. U: Massey, Andrew (ed.). *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar
- Peele, Gilian (2004) *Governing the UK: British Politics in the 21st Century*. Oxford: Blackwell (4. izdanje)
- Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press

- Pusić, Eugen (1997) Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (2007) Javna uprava i društvena teorija. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Rhodes, R. A. W. (2000) (ed.) Transforming British Government. Volume 2: Changing Roles and Relationships. London: Macmillan
- Smerdel, Branko (2013) Ustavno uređenje europske Hrvatske. Zagreb: Narodne novine
- Williams, Andy (1998) UK Government and Politics. Oxford: Heinemann

PUBLIC ADMINISTRATION AND POLITICAL SYSTEM
IN GREAT BRITAIN: BETWEEN TRADITION
AND REFORMS

Summary

The article gives an overview of functional and structural features of the political system and public administration in the United Kingdom, analysing the interference of traditional, persisting characteristics with contemporary reform measures. Some of the examined issues include distinctive constitutional model, neutral and professional state administration, the problem of departmentalism, devolution processes, and strengthening the position of local government. The author first gives an overview of the British public administration development, indicating the relevance of historical particularities as determinants of modern administrative attributes and developmental patterns, after which political and constitutional features are considered. An analysis of territorial organization, state administration, civil service, and public services completes the review of the British public administration system. Finally, administrative reforms implemented from the 1970s onwards are described, showing the erosion of many traditional characteristics of British public administration.

Key words: the United Kingdom, public administration, political system, traditional features, administrative reforms