

# *Modernizacija javne uprave*

*Eugen Pusić\**

UDK 35.071.2

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 5. 1998.

Prihvaćeno: 1. 7. 1998.

Imajući pred očima potrebe razvitka hrvatske uprave u sadašnjem trenutku, ispituju se iskustva suvremenih upravnih reformi u Velikoj Britaniji, SAD i Njemačkoj, zemljama koje su prošle drugačiji povijesni put, a cilj im je prilagoditi upravne sustave zadaćama pred koje ih postavlja današnji svijet.

*Ključne riječi: javna uprava, upravni sustav*

## 1. Uvod

Kad je Hrvatska postala samostalna država 1991. godine, postavila su se, u odnosu na njezinu državnu upravu, određena prethodna pitanja.

Prvo je pitanje inventara. Što je 1991. godine u hrvatskoj upravi stvarno postojalo? Prije svega, nije bilo onog dijela koji ide uz punu državnu samostalnost i punu, neprenosivu i neporecivu odgovornost za vlastitu sudbinu: obrana i vanjski poslovi. Okolnosti raspada Jugoslavije bile su takve da su oba ova savezna resora SFR Jugoslavije, i u pogledu materijala i u pogledu stručnog osoblja, gotovo u cjelini ostala pod kontrolom susjedne države, koja je kasnije nazvana Savezna Republika Jugoslavija. Stvar je detaljnijeg istraživanja tadanje situacije u ostalim resorima koji spadaju u jezgru državne vlasti - unutarnji poslovi, financije, pravosuđe - da bismo i na tim područjima utvrdili stanje od kojeg smo pošli. Vjerojatno je najuspješnija bila sukcesija u pravosuđu,

\* Akademik Eugen Pusić, umirovljeni redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

s obzirom na načelo neovisnosti sudstva, premda se to načelo u praksi primjenjivalo samo u obliku organizacijske odvojenosti sudova od ostalog državnog aparata. Ali je i takva strukturna autonomija bila dovoljna da sudove dovede, u pogledu odlučivanja, u ovisnost prvenstveno od republičkih, a ne od saveznih partijsko-političkih centara moći. Na području financija savezni su organi i formalno izravno upravljali carinama, deviznom i bankarskom politikom, emisijskom politikom i nekim drugim važnim potpodručjima. Tu bi bila glavna zadaća istraživanja dobiti konačno jasan i potpun odgovor na pitanje koliki je utjecaj imala savezna država na stvarnu raspodjelu javnih financijskih sredstava u cjelini, uključivši fond za pomaganje nerazvijenih, druge savezne fondove, sredstva iz inozemnih zajmova, sredstva za posebne namjene (oružane snage) i druga sredstva izvan normalne procedure legitimnog odlučivanja u tadanjem sistemu. Treba ispitati kojim se metodama i instrumentima taj utjecaj vršio, s kakvim broječanim ishodom, te s kojim posljedicama za sposobnost financijskih organa samostalne Republike Hrvatske da obavljaju poslove središnjeg upravljanja državnim sredstvima. Konačno, u odnosu na unutarnje poslove valja ispitati u kojoj se mjeri centralizacija poslova državne sigurnosti odrazila i na druge poslove u tom resoru i kako je utjecala na opseg i kakvoću policijskih formacija koje je Republika Hrvatska preuzela u trenutku svog osamostaljivanja.

Isto tako treba ispitati stanje u drugim upravnim resorima, s obzirom na pojedine savezne nadležnosti i izvan jezgre državne vlasti. Primjerice, kako se centralizacija poslova savezne kontrole pomorskog i zračnog prometa, savezne kontrole mjera i dragocjenih metala, razmjerna centralizacija statističke službe i dr. odrazila na uspostavljanju tih službi u Republici Hrvatskoj?

Posebno je važno pitanje inventarizacije stanja u lokalnoj upravi i samoupravi. U trenutku osamostaljivanja Republika Hrvatska bila je podijeljena na 102 općine i 10 zajednica općina, uključivši grad Zagreb. Prvom reformom teritorijalne podjele Hrvatske proglašeno je 419 općina, 2 kotara i 70 gradova te 21 županija. S obzirom na to da se u to doba zemlja nalazila u ratu, s preko četvrtine državnog područja pod okupacijom, treba ustanoviti koje su od proglašenog broja lokalnih i regionalnih jedinica kada počele zaista funkcionirati, s kakvim osobljem, s kakvim prostornim smještajem, s kojim sredstvima i s kakvim rezultatima.

Sastavni dio inventarizacije uprave na početku hrvatske samostalne državnosti je utvrđivanje broja i kvalitete upravnog osoblja. Koliko je hrvatskih državljana, koji su radili u saveznoj upravi, nastavilo rad u organima i organizacijama hrvatske uprave? Koji je bio obrazovni profil tadanje uprave i kako se taj profil mijenjao? Kako su se etnički sukobi, kojima je bio popraćen raspad Jugoslavije, odrazili na osoblju uprave u Hrvatskoj? Koliko je službenika, kakvog profila, svojom inicijativom napustilo upravnu službu u Hrvatskoj i iz kojih razloga, a koliko ih je i zbog čega bilo odstranjeno odlukom personalnih organa? Kako su se etnički konfliktni odnosi odrazili na radni moral upravnih službenika? Ovamo spada također inventar obrazovnih institucija za upravno osoblje: visoka upravna škola, više upravne škole, bilo kao samostalne ustanove, bilo u sklopu četiri pravna fakulteta u Hrvatskoj, specijalizirane niže birotehničke i srednje upravne škole, kao i drugi obrazovni kapaciteti dijelom relevantni za obrazovanje takvih ne-upravnih stručnjaka koji će raditi u pojedinim javnim službama.

Drugo je pitanje tradicije. Svaka uprava u svakom trenutku svog razvitka može poći dalje samo od onog stanja koje je u tom trenutku zatekla i nužno nastavlja na ono što se u upravi dotične zemlje događalo prije tog trenutka. To vrijedi za sve bitne parametre upravnog djelovanja: za ulogu prava u upravi, za detaljnost pravne regulacije, za shvaćanja o mjeri obvezatnosti propisa, za rang prioriteta među upravnim zadaćama, za kriterije izbora osoblja. Uprava relativno autonomnog Kraljevstva Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, u sklopu Austro-Ugarske a posebno vezanog u svom hrvatsko-slavonskom dijelu uz mađarsku polovicu Monarhije u tradiciji "zemalja krune sv. Stjepana", bila je ograničena na, iako vrlo široko definirani, resor unutarnjih poslova, pa na resore bogoštovlja i nastave te pravosuda, a od 1914. godine i na resor narodnog gospodarstva. Ova je uprava, unutar svojih uskih okvira, imala dobar glas kako po svojoj tehničkoj kvaliteti tako po zakonitosti svog postupanja. Pitanje je koliko je od te tradicije moglo preživjeti sljedećih sedamdeset godina i sve preokrete kojima su te godine bile ispunjene te utjecati na oblikovanje stručnih i pravno-moralnih standarda uprave u samostalnoj hrvatskoj državi. U međuvremenu, hrvatska je uprava doduše širila svoj formalni djelokrug, od monarhijske Jugoslavije preko Banovine Hrvatske do federalne Hrvatske, ali nema indikacija da je poboljšala svoju kvalitetu. Tu je bio najprije utjecaj uprave bivše Kraljevine Srbije, gdje su standardi po svim dimenzijama bili vje-

rojatno ispod razine uprave u Austro-Ugarskoj, a zatim upravljanje u jednostranačkom komunističkom sustavu FNR odnosno SFR Jugoslavije. Proširenje djelokruga državne uprave u to doba na velik dio gospodarstva, zatim kriterij tzv. političke podobnosti u izboru vodećeg osoblja u upravi i, konačno, načelo da je daleko najvažnija zadaća državnog aparata bio socijalistički preobražaj društva, moralo je dovesti do regresije kako u profesionalnosti tako i u zakonitosti uprave. Veliko i naglo proširenje zadaća uprave podržavljenjem gospodarstva daleko je premašilo kapacitet tadanjeg državnog aparata, kako po broju službenika tako i po njihovoj stručnosti. Sve ono što je bilo propisima predviđeno kao zadaća državne uprave naprosto se nije moglo obavljati. Time se nametnula potreba odabiranja onih poslova koji će se zaista obavljati, pa se tako probilo shvaćanje da sve ono što je formalno zakonska zadaća uprave nije i stvarno za nju obvezatno. Postavljanje na vodeća mjesta u upravi politički podobnih, a nedovoljno stručnih i nedovoljno iskusnih kadrova dovelo je do stanja gdje mlade službenike nije imao tko voditi u njihovom dozrijevanju, i to kako u tehničkom pogledu tako u internalizaciji stavova poštovanja ustavnosti i zakonitosti. Konačno, apsolutna je dominacija političkih ciljeva u upravi – socijalistički preobražaj društva – iskrivila mjerila prosuđivanja kvalitete rada i pridonijela daljnjem snižavanju autoriteta pravnih propisa u odnosu na upravno djelovanje.

Pitanje je u kojoj su mjeri ove različite sastavnice naše upravne tradicije prisutne u polazištu razvitka uprave u Republici Hrvatskoj.

Treće je i najvažnije pitanje perspektive, vjerojatnog smjera razvitka uprave u Republici Hrvatskoj u budućnosti. Uzevši u obzir ono što smo naslijedili i kojim smo tradicijama opremljeni odnosno opterećeni, kako bi izgledao realistični plan modernizacije uprave u Hrvatskoj? Odakle početi? Koju listu prioriteta postaviti? S kojim rokovima treba računati? Koje su suvremene tendencije razvitka uprave u svijetu? U kojoj su mjeri te tendencije aktualne za nas, odnosno kad će se i kojim redoslijedom osjetiti u našoj upravi kao važna, a neriješena pitanja? Pri tome valja imati na umu da upravni sustavi u svijetu postaju, nakon određenog razvojnog praga, sve sličniji međusobno, kako po krugu zadaća upravljanja na javnome sektoru tako po metodama koje se primjenjuju u njihovu obavljanju. Ide li opći razvitak prema daljnjoj dekoncentraciji ili prema novoj koncentraciji državne vlasti i utjecaja? Koja je vjerojatna buduća uloga prava i drugih normativnih sustava u društvenoj regulaciji?

Kako će se razvijati naš vlastiti položaj kao države i kao društva? Kakvi će biti naši odnosi sa susjednim državama? Kakav naš eventualni položaj u različito definiranim regijama kojima pripadamo ili bismo mogli pripasti: srednja Europa, Alpe-Jadran, jugoistočna Europa, Mediteran? Što za nas znače procesi ujedinjavanja Europe i drugi integrativni procesi u svijetu, u pozitivnom i u negativnom pogledu? Koji je vjerojatni smjer našeg gospodarskog razvitka? Kako će predvidivo rasti naš ekonomsko-financijski kapacitet, pa time i sredstva za znanost i za specifična istraživanja relevantna za način obavljanja javnih poslova? Kojim će putem krenuti stabilizacija demokratskog političkog uređenja razvijanjem demokratske političke kulture nakon stoljeća u kojima je vladao režim isključive osobne vlasti? Je li kod nas vjerojatnije ponavljanje francuskog obrasca s dugotrajnim političkim potresima ili engleskog modela postupnog urastanja u demokraciju?

Kako će se obje strane budućnosti, vladajuće tendencije razvitka u svijetu i specijalne okolnosti u kojima se nalazi naša zemlja, odraziti na zadaćama javne uprave kod nas?

Kako će djelovati na organizaciju uprave? A kako na upravne metode? Što će trebati zahtijevati u pogledu stručnosti i etičnosti ljudi koji u upravi rade? Kojim će smjerom krenuti diferencijacija sustava javnog prava? Kojim putem financiranje javnih poslova?

Makar i minimalni odgovori na ova pitanja temeljni su preduvjet svake promišljene izgradnje sustava javnog upravljanja kod nas. Bez toga ne možemo znati što radimo niti kuda idemo.

Kao prilog uvodu u takvo istraživanje, ovaj bi rad trebao sažeto prikazati razvitak upravljanja u modernoj državi od njezinih početaka (2), zatim ukazati na društvene uvjete sadašnjih promjena u upravi (3), da bi se osvijetlile suvremene reforme u velikim upravnim sustavima (4), pa u zaključku (5) ocijenilo u kojoj mjeri današnje reforme javne uprave nastavljaju tendencije koje su do sada vladale na tom području.

## 2. Razvitak upravljanja u modernoj državi

Modernom državom zovemo onaj tip političkog uređenja koji je nastao, prvenstveno u Europi, kad je u pojedinoj zemlji rascjepkanost feudalnog političkog mozaika zamijenjena uspostavom jedinstveno organiziranog monopola

fizičke sile na širem teritoriju što obuhvaća više feudalnih vladavina. Takav monopol sile smatra se definitivnom značajkom države. On se temeljio na organizaciji profesionalnih oružanih snaga i odgovarajućih ustanova za prikupljanje sredstava kojima se vojska plaćala, na stvaranju posebnih formacija za održavanje unutarnjeg reda u zemlji, na presuđivanju prijepora među stanovnicima i na drugim mehanizmima za obavljanje poslova koje je ovakva preobrazba političkog sustava nametala kao neophodne. Ove su organizacije bile jezgra državne uprave. Do takve je preobrazbe došlo u onim europskim zemljama koje su tada bile najrazvijenije negdje između 15. i 17. stoljeća.

Od tada pa do danas država i državna uprava prošle su vrlo značajan razvitak, koji možemo pratiti u četiri glavne dimenzije: a) širenje državne djelatnosti i rast opsega državne organizacije; b) smjenjivanje koncentracije i dekoncentracije državne vlasti i utjecaja; c) mijenjanje odnosa između organizacije i institucije kao dvaju glavnih strukturnih oblika države i državne uprave; i d) pomicanje težišta ciljeva i poslova države i državne uprave od osiguranja vlasti prema obavljanju općekorisnih zadaća obuhvaćenih pojmom javne službe u najširem smislu.

a) Povećava se broj i složenost poslova koje obavljaju država i državna uprava, broj ljudi koji na tim poslovima rade, količina sredstava koja se pri tome troše. Sve do najnovijeg vremena, tj. do posljednjih desetljeća 20. stoljeća, taj je porast ubrzan u svim zemljama koje su krenule putem modernizacije svog političkog, gospodarskog i uopće društvenog sustava. Povećanje je uprave jasno vidljivo, jer se radi o razlikama u redu veličine.<sup>1</sup> Zavladalo je mišljenje da je tendencija rasta državne uprave stalna i ireverzibilna; uprava se ne prestaje povećavati niti se ikad smanjuje.<sup>2</sup> Rast je praćen diferencijacijom, sve većom raznovršnošću, a integrirana u cjelinu upravnog sustava, veća raznovrsnost znači veću složenost. Država, naime, i državna uprava u neprestanoj su interakciji s cjelinom društva odnosno s onim drugim društvenim podsustavima na koje država nastoji utjecati, regulirati ih, podvesti ih pod svoje norme. A takav utjecaj i regulativno djelovanje pretpostavlja da država-regulator, u smislu kiber-

<sup>1</sup> Na primjer, državna uprava Velike Britanije je još 1868. godine brojala svega 16.000 ljudi, da bi do 1975. narasla na 745.000 (Greenwood i Wilson, 1984), a uprava SAD je od 23.700 službenika 1841. godine narasla do 1948. na 2.090.732 (Beard, 1949, cit. u Pusić, 1954).

<sup>2</sup> Na primjer, njemački ekonomist Adolph Wagner već 1877. piše o "zakonu" stalnog rasta državnih poslova i finansijskih izdataka u vezi s njima, a Josef Schumpeter (1952, 294) smatra da je "širenje javne uprave jedina sigurna stvar u našoj budućnosti".

netskog pravila "neophodne raznovrsnosti" (Ashby, 1963, 205), ne zaostaje u stupnju složenosti za predmetom regulacije. Budući da društvenu okolinu upravnog sustava možemo i samu shvatiti kao sustav potencijalno beskonačne složenosti, a posebno s obzirom na to da društveni podsustavi koje država nastoji regulirati - gospodarstvo, obrazovanje, zdravstvo, znanost i dr. - i sami postaju s vremenom sve složeniji, možemo reći da je interakcija države s okolinom onaj faktor iz kojeg nužno proizlaze rast i diferencijacija države i državnog aparata.

Rast složenosti okoline u kojoj država i državna uprava djeluju može se izraziti i kao neprestano povećavanje društvene gustoće. Pojam gustoće sam po sebi upozorava na različite dimenzije kroz koje se veća složenost očituje. Gustoća se, prije svega, mjeri demografskim podatkom o broju ljudi na jedinicu površine. Pa se zatim shvaća kao gustoća komunikacija: frekvencija kontakata među ljudima, broj i kapacitet telekomunikacijskih mehanizama, gustoća mreže prometa te, s time povezano, informacijska gustoća uslijed širenja upotrebe pisma, obuhvata obrazovanja, napredovanja znanosti, usavršavanja prijenosa informacija. Ekološka gustoća kao broj naselja na jedinicu površine povećava se u prvom redu uslijed urbanizacije. Ekonomska gustoća kao stupanj društvene diobe rada, broj proizvodnih i drugih gospodarskih kapaciteta raste tijekom ekonomskog razvitka. Organizacijska gustoća, kao onaj dio ukupnog društvenog rada koji se odvija u organizacijama, izrazito se povećava. Svaka od tih dimenzija društvene gustoće znači specifični oblik složenosti i zahtijeva specifični, i na specifičan način složeni, oblik regulativne intervencije javnog upravljanja.

Hoće li se taj trend rasta društvene gustoće nastaviti i u budućnosti prvo je pitanje koje nas zanima kad razmišljamo o modernizaciji javne uprave.

b) Pored uzlazne krivulje rasta, razvitak je države i državne uprave obilježen, u istome vremenu, sinusoidom izmjenične koncentracije i dekoncentracije državne vlasti i utjecaja.

- Nakon ekstremne dekoncentracije političke dimenzije društava u feudalnom političkom "slobodnom tržištu", gdje svaki feudalac ima priliku upotrijebiti silu protiv drugog u ostvarivanju svojih političkih interesa, dolazi koncentracija samom činjenicom da je uspostavljena država kao faktički monopol organizirane sile. Bez obzira na to je li oblik toga monopola centralizirana ap-

solutna monarhija francuskog tipa, ili monarhija sa stalnom prisutnošću plemstva kao političke protuteže još od normanskog osvajanja Engleske, ili s povremenom opozicijom staleža kao u Austriji, ili s povijesnim zakašnjenjem uslijed Tridesetogodišnjeg rata kao u Pruskoj.

- Nakon ove, za modernu državu prvobitne, koncentracije državne vlasti dolazi do njezine radikalne dekoncentracije u demokratskim reformama i revolucijama između 17. i 19. stoljeća. Nove idejne orijentacije prema slobodi i jednakosti svih građana, prema temeljnim pravima svakog čovjeka i građanina kao granicama mogućeg državnog djelovanja vode i do novih organizacijskih rješenja: na određeno vrijeme izabrano predstavništvo građana kao najviši organ države, dioba državne vlasti na različite međusobno relativno nezavisne nositelje. Nastavljajući tim idejnim smjerom dolazi se do ideala "noćobdijске" države koja, poput noćobdije, ima jedinu zadaću da čuva red i mir, a sve drugo prepušta pojedincima i drugim društvenim strukturama.

- Međutim, nova društvena situacija koja nastaje u 19. stoljeću industrijalizacijom i urbanizacijom skida ideal minimalističke države s dnevnog reda. Naglim skokom društvene gustoće, do kojeg dovodi industrijski način rada i stanovanje u gradovima, nastaju nove potrebe i novi interesi koje ne može svako kućanstvo zadovoljavati svojom vlastitom aktivnošću. Državna uprava ubrzano raste kako bi te nove potrebe i interese mogla pokušati zadovoljiti organiziranom javnom akcijom. Dolazi do ponovne koncentracije državnog utjecaja, druge koncentracije računajući od početaka moderne države, koja doseže ekstremne vrijednosti u međudržavnim ratovima i u totalitarnim državama tijekom 20. stoljeća.

- Drugom polovicom, ili možda tek četvrtom četvrtinom, 20. stoljeća dolazi do početaka druge dekoncentracije državnog utjecaja, u prvom redu kao reakcija na izrazito negativne posljedice prethodne koncentracije. Konkretni oblici ove druge dekoncentracije glavni su predmet ovog prikaza.

c) Svaka je država, ne samo moderna, u svom nastanku organizacija, tj. društvena struktura u kojoj određeni ljudi, njezini članovi, ostvaruju neke svjesno postavljene ciljeve, tako da uspostavljaju određene odnose između sebe i tako da primjenjuju određene metode rada. Države koje su dulje u povijesti trajale stabilizirale su se tako da su svoju organizacijsku podlogu učvrstile u instituciju. Institucija je, naime, takva društvena struktura u koju su ugrađene



emocionalno karizmatički nabijene vrijednosti i koja se sastoji od normi proizašlih iz tih vrijednosti, a u dotičnoj društvenoj sredini tako općenito internaliziranih odnosno habitualiziranih (Bourdieu, 1977) da su se pretvorile u bezuvjetna očekivanja od kojih pojedinci ne odustaju ni onda kad ih stvarno ponašanje adresata razočara. U stvari, institucije su razvojno-logički starije od organizacija i predstavljaju oblik društvenog strukturiranja prije nego što je proces postupne racionalizacije društava, o kojem govori Max Weber (1921), omogućio trajnije stabiliziranu interakciju i bez emocionalno učvršćenog institucijskog cementa.<sup>3</sup>

Moderna država, kao i sve države prije nje, trebala je dodatnu stabilizaciju kao institucija da bi osigurala svoje trajanje u vremenu.<sup>4</sup> Pokazalo se, u momentu nastanka moderne države, da je kombinacija organizacijskih i institucijskih značajki u istoj državnoj strukturi bila, za ono vrijeme, napredak bilo prema samoj organizaciji, bilo prema čistoj instituciji. Ako je institucija dala ljudskoj interakciji veću trajnost, organizacija joj je omogućila veću elastičnost. Tako je država, kao organizacija stabilizirana u instituciju, omogućila da se bar pokuša pronaći ravnoteža između obaju zahtjeva, za trajanjem i za prilagodavanjem, i tako nađe točka ultrastabilnosti, tj. stanje gdje struktura može trajati i pored promjena kroz koje prolazi.

Početna faza moderne države, apsolutistička monarhija, stabilizirana je u instituciju karizmatičkom predodžbom o božanskoj posvećenosti i legitimiranosti vladara, kao i jednako karizmatičkom slikom mira i sigurnosti života za sve pod uvjetima koje će vladar osigurati. Demokratska država iza nje nije samo reorganizirana u svom funkcioniranju, već je i reinstitucionalizirana na karizmatičkim vrijednostima slobode i jednakosti s jedne strane te narodne suverenosti u nacionalnoj državi s druge. Značajno je da nakon ove stabilizacije demokratske države u instituciju, nove institucionalizacije države, na drugačijoj osnovi od njezinih demokratskih temelja, nije bilo. Niti su ideje javne službe, ili ideje ekonomske i socijalne regulacije, koje su u određenim povijesnim trenucima imale jaku karizmatičku privlačnost, niti ideologije totalitar-

<sup>3</sup> Antropološku analizu institucije, za koju smatra da u evoluciji čovjeka zauzima ono mjesto koje je instinkt zapremao kod životinja, dao je A. Gehlen (1956), a njezinu najpoznatiju pravno-sociološku analizu M. Hauriou (1925).

<sup>4</sup> Stabilizacija određenih obrazaca ponašanja u instituciju u društvima male gustoće daje tim obrascima veliku trajnost, kao što pokazuje primjer seljačke obitelji kao multifunkcionalne zajednice. Da to vrijedi i za države pokazuje primjer Rima i njegove ekspanzije u svjetsko carstvo u vrlo rijetkom mediju tadanjeg svijeta.

nih država 20. stoljeća postale polazišta za novu stabilizaciju dotičnih država kao institucija, premda su to, osobito totalitarne diktature, sigurno nastojale postići. Glavni je razlog tome, s jedne strane, napredovanje racionalnosti u ljudskim društvima, a s druge i opet povećavanje društvene gustoće. Razmišljanje u kategorijama uzroka i posljedica, koje se širi usporedno s napredovanjem znanosti i tehnologije, nije sklono karizmatičkoj fascinaciji bilo čime, pa ni "idejama-snogama" (Hauriou) na kojima počivaju institucije. A društvena gustoća i složenost, nakon što je u razvitku prekoračila određeni prag, sama po sebi ograničava na predvidiv način varijabilnost ljudskog ponašanja pa time bar djelomično preuzima funkciju koju je u jednostavnim društvima imala institucionalna stabilizacija, naime, dati ponašanju ljudi trajnu predvidivost. Pored toga, gustoća društva, time što povećava frekvenciju ljudskih kontakata, ubrzava kretanja u društvu, bez obzira na njihov smjer, pa tako pomiče točku optimalne kombinacije između trajnosti i prilagodljivosti prema ovoj drugoj. Uslijed toga sveopća institucionalna stabilizacija velikih organizacija, kao što je država, postaje u sve većoj mjeri disfunkcionalna, a njihova organizacijska prilagodljivost sve dragocjenija. Institucionalna se stabilnost traži sada za skupove normi, za normativne cjeline koje nisu nužno vezane za određenu organizaciju. Na primjer, u vezi s državom, to su poštovanje ljudskih prava, ograničenost vlasti, zakonitost, socijalna sigurnost, korektnost postupaka (due process of law), za koje se smatra da bi trebale predstavljati trajnu orijentaciju, bez obzira na mijenjanje organizacija uslijed promjena u njihovoj društvenoj i sistemskoj okolini. Organizacije će onda ugraditi takve institucije odnosno prilagoditi im svoje djelovanje (Scott, 1995).

Posebno je pitanje institucionalna stabilizacija pravnog sustava. Od rimskih je pravnih institucija taj oblik stabilizacije imao važnu ulogu u pravu. Osobito kad je, nakon demokratskog preobražaja političkih sustava, pravne norme trebalo primijeniti na državnu vlast koja je, po samom svom pojmovnom određenju, bila neograničena, jer je raspolagala monopolom organizirane fizičke sile. Jedini je put iz toga protuslovlja bila baš solidna habitualizacija pravnih normi koje se odnose na državu, njihovo pretvaranje u bezuvjetna institucijska očekivanja u svijesti članova društva, očekivanja koja su samim time postala neovisna o državnom monopolu sile. Međutim, i u razvitku prava otvorilo je ubrzanje razvoja u 19. i 20. stoljeću istu dilemu između trajanja i mijenjanja koju smo susreli u razvitku države. Pravni je sustav tu dilemu nastojao

riješiti pozitivizacijom prava, žrtvovanjem trajnosti u korist elastičnosti. Kad je, s vremenom, postalo jasno da ima sastavnih dijelova pravnog sustava kod kojih je stabilnost ipak važnija od svakodobne adaptabilnosti, uvidjelo se da unutar pravnog sustava treba razlikovati norme kod kojih je poželjna institucionalna stabilizacija - npr. neka načela ustava, temeljne zasade kaznenog prava, možda najopćenitiji principi postupanja, od onih gdje je brzo prilagodavanje promijenjenim situacijama pretpostavka njihove korisnosti.

d) Izvorni smisao države, tj. smisao države u njezinu nastanku, jest vlast, dakle mogućnost nametnuti svoju volju svakome na državnom području i protiv njegova otpora. Nakon toga pridolaze tom izvornom cilju države nove zadaće. U sve gušćem, složenijem i bogatijem društvu te nove zadaće proizlaze isprva i same iz nastojanja održati, učvrstiti, proširiti vlast. Takve su zadaće, primjerice, briga za gospodarski napredak, za održavanje prometnica, za kapacitet komunikacijskih mreža, za normativnu disciplinu stanovnika.<sup>5</sup> S vremenom nove zadaće nemaju više izravnu vezu s održanjem vlasti, već odražavaju shvaćanja, potrebe i interese širih društvenih slojeva koji, u demokratskom političkom uređenju, utječu na vlast, u većoj ili manjoj mjeri. Glavni su događaji u razvitku ove kategorije novih zadaća:

- pojava javnih službi za obavljanje djelatnosti koje su postale neophodne u gradskom i industrijskom društvu, a koje je ranije, u ruralnim prilikama, svako kućanstvo obavljalo samo za sebe, odnosno djelatnosti za kojima ranije uopće nije postojala potreba;<sup>6</sup>
- pojava državne regulacije gospodarskih procesa pošto su velike ekonomske krize u 19. i 20. stoljeću pokazale rizike u koje vodi neregulirano funkcioniranje tržišne privrede;
- pojava socijalne države, kad su nedaće teških društvenih poremećaja izazivanih periodički gospodarskim krizama i međudržavnim ratovima, upozorile na potrebu stabilizirati društvenu solidarnost preventivnim i terapeutskim državnim mjerama, uvesti odgovornost države za egzistencijski minimum svakog državljanina.

<sup>5</sup> "Briga za zdravlje održava i promiče fizičku egzistenciju naroda i time moć države, ne manje nego zaštitne mjere za klase koje rade" (G.Jellinek, 1914, 258).

<sup>6</sup> I javne su službe, u neku ruku, počele pomoću sile. Kad je, primjerice, vlast silila podanike na vojnu službu i na "javne" radove da bi se zadovoljila trinoda necessitas, trostruka nužnost: nužnost obrane, izgradnje utvrda, izgradnje putova i mostova (Engleska, Danska). Ili u arhaičkim carstvima u dolinama velikih rijeka gdje su podanici bili mobilizirani na prisilnim hidrotehničkim radovima.

Pravo se prilagođava ovim novim zadaćama državne uprave tako da ponovno pomiče težište svog zahvaćanja od obrane slobodne sfere pojedinca nasuprot premoći državne vlasti – funkcije koja je bila došla u prvi plan demokratskom preobrazbom političkog sustava – na jamčenje prava pojedinaca na koristi i usluge koje pružaju javne službe odnosno programi preraspodjele koje ostvaruje država (Kern, 1957).

Monopol sile gubi s vremenom položaj glavnog instrumenta u ostvarivanju ciljeva države, jer rastuća gustoća-složenost dotičnih društava omogućuje državi da svoje ciljeve regulacije ostvaruje neizravnim metodama, mijenjajući rubne uvjete s kojima moraju računati pojedinci kad donose odluke o svojim akcijama.

### 3. Društveni uvjeti druge dekoncentracije

Nema sumnje da je neposredni povod za drugu dekoncentraciju državne vlasti i utjecaja, koja je dobila svoj puni zamah tek pred kraj 20. stoljeća, bila protuslovna bilanca prethodne koncentracije u državi razdoblja industrijalizacije i urbanizacije, a osobito u totalitarnim varijantama te države. To je razdoblje, istina, vidjelo nikad ranije ostvareni napredak ljudskih mogućnosti u znanosti i tehnici, u racionalizaciji ljudskih pothvata, u humanizaciji ljudskih odnosa, u izgradnji regulativnih pravnih sustava, napredak koji se odrazio na svim područjima ljudskog postojanja, pa i na državi. Ali u isti mah čovječanstvo je proživjelo najgore nesreće u čitavoj svojoj evolucijskoj egzistenciji, i to nesreće koje su prouzročili sami ljudi, u prvom redu baš posredstvom država. Gotovo neprestani ratovi tehnički sve savršenijim oružjem doveli su do točke gdje je upotreba tog oružja mogla ugroziti ljude kao vrstu. Rat je prestao biti nastavak politike drugim sredstvima. U isti mah države su, osobito totalitarne države, primijenile silu prema vlastitim građanima u takvom obliku i intenzitetu da su se od jamca mira i sigurnosti svih stanovnika svog područja pretvorile u glavnu opasnost za njihov mir i sigurnost. Pitanje kontrole država, kao glavnih nosilaca opasnosti nuklearnog obračuna i masovnog istrebljenja, postupno je postalo, u svijesti sve većeg broja ljudi, glavno pitanje svake politike. To više nije filozofska opozicija principu države kao monopola sile, već eminentno praktički problem: što treba učiniti prije nego bude prekasno.

Tendencija prema globalizaciji ljudskih pothvata i orijentacija počela je možda baš kao negativni doživljaj globalne prijetnje definitivne nuklearne katastrofe koja proizlazi iz globalne interakcije država. Ni jedna država sama za sebe nije u stanju predusresti tu opasnost. K tome je onda pridošla svijest o drugim globalnim rizicima. Moguća eksplozija stanovništva svijeta, približavanje granicama postojećih zaliha prirodnih izvora, od fosilnih goriva do same zemlje kao sredstva za proizvodnju, problematični utjecaj djelatnosti ljudi na neke bitne parametre njihove životne okoline, na kvalitetu zraka i vode, na klimu i njezine dugoročne promjene. I društvena se gustoća počela mjeriti globalno: u sve gušćem mediju izvorno lokalni sukobi, tijekovi izbjeglica i prognanika, epidemije i endemije novih bolesti i elementarne katastrofe imaju dalekosežnije reperkusije nego ranije. Nastaje čitava nova kategorija organizacija, međudržavnih, naddržavnih i nedržavnih, s globalnim ciljevima, koje bi trebale preuzeti, svaka na svom području, brigu o globalnim rizicima, brigu koja je izvan domašaja svake pojedine države baš zbog njezine teritorijalne ograničenosti. I ekumenski pokreti međusobnog približavanja svjetskih religija i na njima utemeljenih organizacija pokazuju da jača svijest o globalnoj sudbinskoj povezanosti ljudi i o potrebi njihove globalne solidarnosti.

Sve je veći broj ljudskih djelatnosti koje po svojoj prirodi jesu i moraju biti nezavisne od državnih granica. U prvom redu znanost, koja sve jasnije postaje motor i pretpostavka svakog razvitka. Pa gospodarstvo, osobito u svom suvremenom obliku financijskih tokova. Naravno, promet u sve gušćim mrežama i komunikacije sredstvima sve većeg kapaciteta do svjetske informacijske mreže. Turizam sve šireg geografskog radijusa, radnici koji rade privremeno izvan svoje zemlje, pored sve većeg bujanja migracijskih tijekova, osobito iz siromašnijih zemalja u bogatije. Šport u svjetskom takmičenju, kulturne djelatnosti kao što je likovna i glazbena umjetnost. Pa pitanje jezične integracije na sve većim geografskim i stručnim područjima, gdje se u nekima - npr. u znanosti - već ocrtava svjetski jezik. Povećavanje brzine razvitka, za što je opet znanost i njezina primjena u proizvodnji najuvjerljiviji primjer, kraj svjetske gospodarske konkurencije, potiče nastajanje multinacionalnih privrednih organizacija koje postaju sve značajniji faktor u svjetskom gospodarstvu.

Uopće, vodoravna diferencijacija suvremenih razvijenih društava na funkcionalne, relativno autonomne sektore pridonosi trendu okomitog povezivanja tih sektora u globalnim razmjerima.

U isti mah, državni su aparati u proteklih dvjesto godina narasli u glomazne sklopove koji troše sve veći dio društvenog proizvoda i obuhvaćaju sve veći postotak zaposlenih u okomito, hijerarhijski stratificiranim organizacijama. Po prirodi tih struktura, one gube elasticitet, postaju sve nepokretnije, vode u stagnaciju. Govori se o nemogućnosti upravljanja takvim sklopovima, o "birokratizaciji svijeta", o materijalnim i ljudskim troškovima za društvo, pored opasnosti da takvi golemi kapaciteti dođu pod kontrolu anomalnih snaga u pojedinom društvu, kao što su pokazali totalitarizmi 20. stoljeća. Taj razvitak vodi prema granici gdje koristi od centraliziranog državnog upravnog sustava više ne opravdavaju cijenu koju za nj valja platiti.

Konačno, treći je čimbenik ovog preokreta u shvaćanjima tendencija širenja kruga legitimnih interesa u društvu, tj. takvih interesa za koje je općeprihvaćeno da se mogu izraziti i ostvarivati na društvenoj sceni. Time jača položaj pojedinca i njegovih temeljnih prava do te mjere da ona sve više budu priznata kao osnovna vrijednost i glavno mjerilo kojim se mjeri uspješnost društvenih pothvata.

Sva ta tri razvojna usmjerenja - globalizacija rizika i mogućnosti, hipertrofija državnog aparata, pojedinac kao kriterij - povećala su kritičnost prema državi i otvorila pitanje alternativa. Karakteristično je da ta razmišljanja danas ne idu za sveobuhvatnim odgovorima, ne crtaju utopije, pa niti ne podižu prekomjerno emocionalnu temperaturu, već nastoje naći pojedina, postupna, racionalna rješenja za pojedine, djelomične, praktične probleme koje im je nametnulo specifično iskustvo njihove zemlje.

#### 4. Suvremene reforme u velikim upravnim sustavima

Novi okolnosti o kojima je bilo riječi zahvaćaju sve zemlje podjednako. Ako promatranje ograničimo na razvijene zemlje, treba poći od toga da su upravni sustavi u njima sve sličniji, kako po zadacima, tako i po strukturama i metodama njihova obavljanja, ma kolike bile razlike u tome kako je moderna uprava u svakoj od njih počela. To bi nas, nadalje, vodilo do pretpostavke da će i njihovo reagiranje na iste okolnosti u određenoj mjeri biti slično. Da bismo provjerili tu pretpostavku, usporedit ćemo tri velika upravnih sustava suvremenog svijeta: Veliku Britaniju, Sjedinjene Američke Države i Njemačku, odno-

sno one mjere koje je svaka od njih poduzela da bi svoju upravu prilagodila zahtjevima promijenjene situacije.

#### a) Velika Britanija

Energičnije reformiranje britanske javne uprave u smjeru opće dekoncentracije počelo je u vrijeme duge vladavine konzervativne stranke pod vodstvom Margaret Thatcher i Johna Majora od 1979. do 1997. godine. Radikalni zahtvati poduzeti u to vrijeme bili su neposredno inspirirani neoliberalnim doktrinama u ekonomici prenijetim na državni sustav upravljanja. Po tim shvaćanjima, tržište je naprosto bolji načina pružanja usluga i službi svih vrsta nego tradicionalna državna uprava. U pozadini te neposredne motivacije, međutim, bili su dublji uzroci o kojima se mnogo raspravlja, a svakom pojedinom od uočenih čimbenika teško je pouzdano odrediti težinu. Jedno su opći uvjeti i poteškoće kroz koje u to doba prolaze industrijska društva (Offe, 1994, 318), a drugo specifične okolnosti u kojima se našla Velika Britanija, od privrednog zastoja i relativne neuspješnosti (Jessop, 1994, 354) do frustracija izazvanih raspadom ranijeg kolonijalnog carstva.

Već 1979. pozvani su privatni manageri kao savjetnici britanske vlade, a 1980. počelo je sustavno i opće istraživanje upravljanja i informacijske mreže u centralnim ministarstvima (Ridley, 1995, 569). Godine 1982. vlada poduzima službenu "Inicijativu za reformiranje financijskog upravljanja", a 1988. objavljuje program "Sljedeći koraci" (Next Steps) kojim je reforma usmjerena na pretvaranje državnog upravljanja u poslovni management. Središnji se resori smanjuju po opsegu zadaća i po broju zaposlenih. Usmjeruju se na zadaće utvrđivanja opće politike, na pripremanje propisa i bitnih financijskih odluka. Operativno djelovanje prenjeto je na novu vrstu centralnih upravnih organa, na izvršne urede (Executive Agencies), čiji su ravnatelji u značajnoj mjeri nezavisni od ministarstava. Zakon o lokalnoj upravi (1988. i 1992) obvezuje jedinice lokalne samouprave da za sve lokalne javne službe raspisuju otvorene natječaje na kojima ravnopravno mogu sudjelovati i privatni ponuđači (Johnson, 1994, 197). Program vlade "Povelja građanina" (Citizen's Charter), objavljen 1991. prilikom dolaska Johna Majora na položaj premijera, nastoji utvrditi novi status građanina kao korisnika-potrošača-kupaca usluga javne uprave, dakle ne samo kao korisnika javnih službi. To je bila daljnja mjera koja je trebala istaći tržišni karakter djelatnosti javne uprave. Program vlade "Državna

služba: kontinuitet i promjena" (The Civil Service, Continuity and Change), objavljen 1994, pokreće proces izjednačavanja tradicionalno uzdignutog i povlaštenog statusa britanskih državnih službenika s općim statusom zaposlenih.

Reforme britanske javne uprave obuhvaćaju dvije velike skupine mjera: prvo, prenošenje upravnih zadaća s države na nedržavne nositelje i, drugo, poboljšanje načina rada u upravi uvođenjem metoda razvijenih i provjerenih u privatnim, u prvom redu gospodarskim, organizacijama (Johnson, 1994, 197).<sup>7</sup>

- Privatizacija u Velikoj Britaniji nije samo pitanje upravne reforme. Kao glavna sporna točka između britanskih laburista i konzervativaca, privatizacija je bila dio idejnog stava, pa onda i političkog programa svake konzervativne vlade, a ekonomska neuspješnost nacionaliziranih industrija samo dodatni argument. Za vladavine Margaret Thatcher i Johna Majora privatizirane su ranije nacionalizirane grane u opskrbi energijom (plin, električna energija), u proizvodnji čelika, telekomunikacijama, pa željeznica, pošta te lokalni promet u mnogim mjestima. Pored toga, privatizirana je ranije javna vodoopskrba, poštanska banka, radiotelevizija, zatim šumarska poduzeća, dokovi te neki aerodromi. Oslabljena je državna kontrola nad upotrebom atomske energije za civilne svrhe. Između 1979. i 1995. vlada je, potpuno ili djelomično, privatnicima prodala 51 veliko državno poduzeće za 55 milijardi funti, što je predstavljalo između 2% i 4% godišnjih državnih rashoda u tom vremenu (Koenig/Beck, 1997, 27). Mjere privatizacije znače smanjivanje javnog sektora, ali ne i državne uprave u užem smislu. Državne su zadaće možda čak i narasle uslijed privatizacije, i to zbog zahtjeva da se nad sada privatiziranim djelatnostima, koje su ipak u javnom interesu, osigura dovoljno pouzdana regulacija i nadzor.

Privatizaciji su po efektu srodne mjere kojima je cilj afirmirati načela tržišta i u samom užem krugu državne uprave. Riječ je o ugovaranju s vanjskim ponudnicima (contracting-out) obavljanja upravnih poslova u užem smislu. To su, prije svega, poslovi tzv. unutarnjih službi - arhiva, prijepis, računovodstvo i sl., ali zatim i drugi poslovi, sve do savjetovanja ministra u izradi prijedloga politike. Novi režim tržišnosti daje i državnim upravnim organizacijama pravo da

<sup>7</sup> Hood (1991, 3) dijeli prvi od ta dva opća cilja britanske upravne reforme na dva, kako ih on naziva, "megatrenda": usporavanje ili okretanje u obratnom smjeru porasta državne uprave i privatizacija odn. kvaziprivatizacija. Drugi se cilj ostvaruje nizom mjera koje su, zajedno, nazvane "novi javni management" (New Public Management). Tome Hood dodaje dva daljnja "megatrenda": razvijanje automatizacije, osobito na području informacijske tehnologije, i "razvijanje više internacionalne orijentacije", ukazujući vjerojatno na globalizaciju upravnih zadaća. Oboje mi se čini više uvjetima koji su pokrenuli upravnu reformu nego sadržajem te reforme same.



se javljaju na vanjske natječaje i natječu s privatnim ponuđačima za izvedbu radova iz svoga stručnog djelokruga (Koenig/Beck, 1997, 35; Ridley, 1995, 572).

Smanjivanje opsega državne uprave, pa i javne uprave uopće, samostalni je cilj upravne reforme. Ono se ne postiže samo privatizacijom, već svim mjerama koje bi trebale primijeniti na državnu upravu ideal "vitkog managementa" (Lean Management) razvijen u privrednim poduzećima. On znači djelomičnu zamjenu hijerarhije elastičnijim metodama obrade informacija, orijentaciju na potrošače odn. kupce, decentralizaciju odlučivanja i sredstava, manje diobe rada, uvođenje mreža i timova, grupnog rada, utakmice između radnih jedinica iste organizacije, ugovora o učinku između vodstva i suradnika, poticanje inicijativnosti suradnika, nastajanje organizacije koja je u stanju učiti iz iskustva - a na temelju svega toga, smanjenje broja članova organizacije (Koenig/Beck, 1997, 40-41; Ridley, 1995, 573).

Koliko je britanska uprava ovim nizom reformi stvarno smanjena, pitanje je na koje nije lako odgovoriti. Najprije ćemo usporediti podatke koji su, nezavisno od reforme, objavljeni u ranijoj stručnoj literaturi odnosno prikupljeni u općoj statističkoj službi. Greenwood i Wilson (1984, 10) iskazuju brojnost kategorije "državna služba" (Civil Service) 1975. godine sa 745.000, ali ističu da se taj broj do srpnja 1983. smanjio na 642.800. Od toga u 18 centralnih ministarstava, odjela (Departments) i drugih samostalnih središnjih organa u siječnju 1982. službenika je bilo 455.017 (ibid., 15). Pored toga, 1983. godine 2 milijuna službenika radilo je u lokalnoj upravi (ibid., 109 i 137), 217.000 u kvazinedržavnim javnim organizacijama (Quangos) (ibid., 166), 1.700.000 u nacionaliziranim industrijama (1978. godine; ibid., 177), 62.211 u autonomnim organizacijama javne vodoopskrbe (1980/81. godine; ibid., 202) te 1.000.000 u nacionalnoj zdravstvenoj službi (1982/83. godine; ibid., 206). To, zajedno s 642.800 državnih službenika u užem smislu, daje 5.722.011 za čitav javni sektor. Važno je pri tome istaknuti da državna uprava obuhvaća i 201.665 zaposlenih u resoru obrane.

Statistički podaci za 1996. godinu iskazani u Annual Abstract of Statistics 1997 (127-129, 132, 157) obuhvaćaju 494.300 državnih službenika (Civil Service), pored 224.400 u resoru obrane (Defense), 2.021.100 u lokalnoj upravi, 1.848.000 u obrazovanju, 2.559.000 u zdravstvu i socijalnom radu, 672.300 u socijalnoj sigurnosti, 442.000 u pošti i telekomunikacijama i

17.000 "kanalizacija, otpaci i javna higijena". Bitna su ovdje pitanja: prvo, koliko je profesionalaca u britanskim oružanim snagama obuhvaćeno u brojci od 201.665 zaposlenih u ministarstvu obrane 1982; i drugo, koliko se brojevi iskazani za lokalnu upravu 1996. preklapaju s brojevima navedenim za obrazovanje, zdravstvo i socijalni rad. Ako, radi prve približne usporedbe, od ukupnog zbroja odbijemo zaposlene u obrazovanju, kao već iskazane u brojci za lokalnu upravu, dobivamo 6,430.100 za javni sektor u cjelini. I to bez kvazinedržavnih javnih organizacija, bez nacionaliziranih industrija (računajući da su sve privatizirane) i bez vodoopskrbe koja je stvarno, u međuvremenu, privatizirana. Pisci koji se bave baš rezultatima upravne reforme osamdesetih i devedesetih godina operiraju s brojkama smanjenja kategorije državnih službenika sa 700.000 na 500.000, dakle za 28,6%, a javnog sektora u cjelini za 26% na 4,900.000 (Koenig/Beck, 1977, 38); odnosno s brojkom od 550.000 državnih službenika i ukupnim zbrojem 5,300.000 za javni sektor (Johnson, 1994, 196); ili govore naprosto o smanjenju od 20% osoblja državne službe (Ridley, 1995, 569). Ovi se brojevi donekle mogu uskladiti samo pod pretpostavkom da profesionalno osoblje u oružanim snagama - preko 200.000 - nije bilo uključeno u polazni broj od 700.000 državnih službenika 1982. godine i pod daljnjom pretpostavkom da se opseg javnog sektora za sada uopće ne može pouzdano utvrditi.

- Kao idejni izvor druge glavne skupine reformskih zahvata, "novog javnog managementa", navode se učenja "nove institucijske ekonomike", teorija javnog izbora (public choice), teorija troškova transakcije i teorija odnosa opunomoćitelj-opunomoćenik (principal-agent), s jedne strane, a s druge suvremene doktrine managementa u poduzećima (Hood, 1991, 5). Iz toga je izveden niz uglavnom načelnih zahtjeva koji čine sadržaj "novog javnog managementa". To je, prije svega, stav da rad u upravi treba biti management, a ne klasična administracija. Moraju se unaprijed utvrditi mjerila uspješnosti i način kontrole učinka. U upravi treba odvojiti organizacije koje se bave utvrđivanjem prijedloga politike od onih koje izravno pružaju usluge. Treba uvesti pogodne oblike utakmice u javni sektor i rad na njemu što je više moguće prilagoditi metodama i stilu privatnog sektora. Treba postići višu razinu štedljivosti u upotrebi sredstava (ibid., 4). Ukratko, i poslovičnim stilom izraženo, u državnoj upravi treba ubuduće biti "tržišta koliko može, a države koliko mora" (Johnson, 1994, 198).

Glavna organizacijska reforma britanske središnje uprave je smanjivanje opsega ministarstava i centralnih departmana koji će zadržati samo poslove u vezi s pripremanjem propisa, načelnih političkih i financijskih odluka, dok se sav operativni posao prenosi na tzv. izvršne urede (Executive Agencies), svaki na čelu s ravnateljem koji uživa razmjerno široku autonomiju od ministarstva odnosno centralnog departmana u čiji djelokrug spada. Ministarstva, ipak, zadržavaju opći nadzor nad izvršnim uredima na svom resornom području. Čitava struktura podsjeća na odnose između ministarstava i ureda (Aemter) u njemačkoj upravi u vrijeme Weimarske Republike.

Tržišna orijentacija državne uprave znači da se usluge javnih službi građanima mogu organizirati na mnogo načina: tako da ih državne organizacije pružaju izravno, ali u ravnopravnoj utakmici s nedržavnim proizvođačima istih usluga; tako da država plaća usluge, a izravno ih pružaju nedržavne organizacije; tako da država kupuje na tržištu određene usluge koje su joj potrebne (npr. održavanje zgrada, informacijske usluge); tako da usluge pružaju privatne ili javne organizacije koje država regulira; tako da usluge pružaju naprosto privatna poduzeća pod uvjetima tržišta. Utakmica, kao glavna značajka tržišta, može se pri tome osigurati tako da korisnici imaju mogućnost izbora između više ponuđača, npr. studenti između više sveučilišta; ili tako da se razni ponuđači natječu za koncesije, kad se radi o monopolističkim ili polumonopolističkim uslugama, npr. televizijski kanali; ili tako da se državne ustanove natječu s nedržavnima nudeći istovrsne usluge, npr. državne škole s nedržavnima. Slični efekt postiže utakmica među istovrsnim organizacijama unutar državnog sustava po utvrđenim kriterijima. Ili čak samo usporedba indikatora uspješnosti unutar državnog sustava, npr. stručna ocjena istraživanja u raznim državnim institutima. Načelno se dopušta "samoprivatizacija" državnih ustanova, s time da određena državna organizacija ponudi državi obavljanje određene djelatnosti po tržišnim cijenama i o tome s državom sklopi ugovor (Ridley, 1995, 573-574).

Odnos uprave prema građanima kao "gospodarima tržišta" važan je sastavni dio nove orijentacije, pa je izvorna "Povelja građanina" iz 1991. proširena s oko 30 daljnjih dokumenata slična sadržaja. Državna se uprava u njima obvezuje na posve konkretne učinke, npr. izdavanje putovnice za tjedan dana, pored formalne korektnosti i opće prijaznosti u komuniciranju s građanima (Koenig/Beck, 1997, 35). U posljednjoj liniji, izgrađivanje položaja građani-

na kao kupca na tržištu usluga, bez obzira na to o kakvim se uslugama radilo i tko ih pružao, vodi prema razgrađivanju državne uprave u tradicionalnom smislu riječi, s rezultatom da "će biti sve teže uopće identificirati državnu upravu" (Ridley, 1995, 575).

"Državna služba" (civil service) kao posebna elita u vođenju državnih upravnih poslova napušta se i kao ideja i kao praksa. Cilj je izjednačavanje položaja djelatnika u državnoj upravi, u posljednjoj liniji, s položajem svih drugih zaposlenih. Tzv. generalisti sa sveučilišnom izobrazbom bilo kojeg fakulteta nemaju više načelnu prednost pri izboru pred svim drugim kandidatima (premda u praksi za sada još uvijek imaju najbolje šanse). Za utvrđenih 600 najviših položaja u državnoj upravi raspisuju se otvoreni natječaji, a ti se položaji sve više popunjavaju natjecateljima s vodećih položaja u gospodarskim organizacijama. Uopće se potiče mobilnost između uprave i privrede u oba smjera. Ovlasti izbora kandidata na temelju natječaja sve se više prenose s ministarstava i središnjih odjela na izvršne urede. Umjesto tradicionalne Civil Service Commission koja je upravljala personalnom službom za čitavu upravu, operativne su zadaće dekoncentrirane, kako je rečeno, na izvršne urede, a sustavne djelatnosti u vezi s regrutiranjem i ocjenom osoblja prenijete su na posebni izvršni ured, zvan "Službe regrutiranja i ocjene" (Recruitment and Assessment Services). Za najviše položaje imenovanja se vrše, odnosno ugovori sklapaju, na određeno vrijeme, obično na tri godine (Johnson, 1994, 196-199).

Raširene i oštre kritike koje se upućuju novoj orijentaciji mogu se podijeliti na dvije velike skupine. U jednoj su one koje ističu vjerojatne negativne posljedice odnosno negativne implikacije "novog javnog managementa" i privatizacije državnih djelatnosti, dok druga skupina upozorava na manjkavosti postignutih rezultata i ostvarenih učinaka, pa i na nerealnost samih očekivanja.

- Reformi se predbacuje "demokratski deficit". Dekoncentracija odlučivanja znači da načelo odgovornosti ministara pred parlamentom za sve što se događa u njihovom djelokrugu postaje iluzorno. Postoji posve načelna razlika između javne i privatne sfere, razlika koju nova orijentacija mimoilazi. Ne može se, primjerice, više jamčiti povjerljivost informacija o građanima. (Ridley, 1995, 576). Tržišna orijentacija razara tradicionalnu kulturu i etiku javne službe; ne samo da su novi manageri uglavnom orijentirani na svoj interes (to su,

po pretpostavci, svi ljudi), nego je ta njihova orijentacija sada u punoj mjeri legitimirana načelima tržišta i utakmice (Hood, 1991, 4 i 9). Tržišnost ide često na štetu načela jednakosti građana pred zakonom (Koenig/Beck, 1997, 110). Osobito se u vezi s napuštanjem ideje posebne upravne elite državnih službenika, civil service, izražava bojazan da će se time izgubiti element kontinuiteta i stabilizacije, prijeko potreban kraj britanske politike s njezinim čestim radikalnim zaokretima, te da će građani s vremenom zažaljeti nad srozavanjem standarda pravednosti i pravičnosti koji je tradicionalni civil service bio postigao. Posve općenito kritički se ističe da su shvaćanja na kojima se temelji reforma često površna, pa i naivna (Johnson, 1944, 199-200).

- Kad je riječ o rezultatima, zagovornicima reforme predbacuje se da pretjeruju u isticanju njezinih prednosti i postignutih učinaka. Mjerenje rezultata u upravnim je djelatnostima često nemoguće (Johnson, 1944, 199). Britanski državni službenici, upitani o praktičnom značenju "Povelje građanina", odgovorili su: "Samo na papiru!" (just paperwork); reforma je uopće "jača na riječima nego u stvarnim rezultatima (good on rhetoric, short on substance)". (Koenig/Beck, 1997, 108, 110). Često se radi o "kraljevom novom ruhu", neki govore i o modi (Hood, 1991, 9).

Međutim, nakon što je sve to rečeno, isti autori često ističu da su u usporedbi s britanskom upravom u posljednjih sto godina već do sada ostvarene zaista dramske promjene (Ridley, 1995, 576). Model profesionalnog činovništva, čvrsto uokvirenog posebnim propisima, zastario je i više ne odgovara niti današnjim društvenim odnosima, niti očekivanjima građana od današnje funkcionalne države (Johnson, 1994, 200). Ukazuje se na porast prosječne razine obrazovanja: građani postaju osjetljiviji na upotrebu sredstava prikupljenih porezima, povećava se društvena heterogenost, a s njome i raspon raznovrsnih interesa u konkurenciji s državnim financijskim zahtjevima, osim toga raste prestiž poslovnog upravljanja kroz dugo razdoblje ekonomskog napredovanja nakon Drugog svjetskog rata. Sve to stvara povoljnu atmosferu za ideje "novog javnog managementa" (Hood, 1991, 7).

Nema razloga vjerovati da će laburistička vlada, izabrana 1997, u tom pogledu mijenjati reforme svojih konzervativnih prethodnika. Još u tijeku predizborne kampanje vođa tadanje laburističke opozicije Tony Blair izjavio je: "Naš posao nije poništavanje te (konzervativne) reforme. Pouzdano vjerujem da

nema presudnog razloga zbog kojeg bismo prednost dali javnom pružanju dobara i usluga – osobito kad te službe djeluju na konkurentnom tržištu, nego da bismo trebali pretpostaviti da je svu ekonomsku aktivnost najbolje prepuštiti privatnom sektoru i potpuno podržati snage tržišta da djeluju. ...razdoblje oporezivanja i trošenja je mrtvo i pokopano...

Prihvaćam potrebu ekonomske discipline u gospodarstvu.” (Cit. prema Laffin i Thomas, 1997, 117.)

#### b) Sjedinjene Američke Države

Tendencije druge dekoncentracije državne vlasti zahvatile su i SAD i tamo stavile na dnevni red reformu državne uprave. Čitav se misaoni i praktički proces te reforme odvijao kroz tri razdoblja. Prvo je obilježeno pokretom za “Novu javnu upravu” (New Public Administration), gdje su nositelji u prvom redu bili teoretičari javne uprave. Drugo je razdoblje predsjednikovanja Ronaldu Reagana koji je reformu uprave ugradio u svoj politički program. Treće je izraženo u paroli o “ponovnom izumu državne uprave” (Reinventing Government) koju je preuzela i popularizirala ekipa predsjednika Billa Clintona.

- Pokret “Nove javne uprave” ima svoje idejne izvore u “razdoblju nemira” krajem šezdesetih godina, kad su rat u Vijetnamu, rasni sukobi, stanje u siromašnim četvrtima američkih gradova uzbudili duhove i povisili razinu kritičnosti prema državi uopće. Klasičnim doktrinama javne uprave prigovaralo se tada da su neaktuelne, da nemaju što da kažu o navedenim problemima, da su neosjetljive na ljudski aspekt upravljanja, na situacije kroz koje prolaze građani i na poteškoće s kojima se susreću u tadanjoj Americi. Tako da je prvo težište pripadnika pokreta za reformu bilo na vrijednostima koje bi uprava trebala pomoći ostvarivati u društvu. “Nova javna uprava...bio bi pokušaj ustrojiti, opisati, konstruirati i osigurati operativnost organizacija koje promiču” vrijednosti odazivnosti uprave na interese građana, sudjelovanja upravnih djelatnika i građana u odlučivanju, socijalne pravičnosti, slobode građana u izboru usluga, odgovornosti nositelja programa za njegovu djelotvornost (Frederickson, 1980, 31, 35).

Ali to nije i jedino težište pokreta “Nova javna uprava”. Stajališta o povećanju djelotvornosti upravnih organizacija izražena su u zahtjevu da se od autoritarnih i hijerarhijskih odnosa na radu prijeđe na demokratske i timske odnose. Treba se osloboditi straha od unutarnjih sukoba u organizaciji, prilagoditi se

sukobima i služiti se njima u svrhu poboljšanja rezultata. Suprotstavljanje je neophodno. Osobitu pažnju valja pokloniti odnosima uprave s njezinom društvenom okolinom. Forsirati decentralizaciju, male autonomne jedinice.

Osobito je važno osposobiti upravnu organizaciju za brze promjene u društvu, za neizvjesnost i složenost, koje postaju stalna, a ne povremena pojava. U tu svrhu treba dekoncentrirati upravu i prenijeti zadaće s centra na autonomne teritorijalne i funkcionalne jedinice. Treba također uvidjeti važnost politike za rješavanje i onih problema koji imaju izvor u tehnologiji (ibid., 55, 62, 68).

Pokret "Nova javna uprava" zahtijeva u isti mah socijalnu pravičnost (equity) kao vrijednost i demokratsku organizaciju uprave kao sredstvo da se ona ostvari. Taj pokret daje program za upravu 80-ih godina.

- Međutim, 1980. izabran je za predsjednika SAD Ronald Reagan koji je reformi američke uprave dao donekle drugačije usmjerenje i smisao.

Industrijska država u SAD prelazi u svoj postindustrijski oblik, s bitno većom složnošću i internacionalizacijom gospodarskih procesa, a dominantna pozicija Amerike u svjetskoj privredi postaje postupno problematična. Mijenja se sastav stanovništva: broj stanovnika preko 65 godina starosti iznosi 1983. godine 27 milijuna, a do godine 2000. predviđeno je povećanje ove kategorije na 35 milijuna. Povećava se broj useljenika iz Azije i Latinske Amerike i pojačava migracija sa sjevera na jug Sjedinjenih Država (Levine, 1986, 195).

Osvjedočeni pristaša neoliberalnih ekonomskih doktrina i predstavnik konzervativne političke orijentacije u američkom društvu, Reagan u svojoj nastupnoj poruci kaže: "U sadašnjoj krizi država nije rješenje našeg problema; ona je problem...Vrijeme je zaustaviti i okrenuti u obratnom smjeru porast državne uprave koja pokazuje znakove da je narasla preko onog na što građani pristaju...Moja je namjera smanjiti opseg i utjecaj saveznog aparata..." Ciljevi Reaganova programa bili su, ipak, u određenoj mjeri protuslovni: smanjiti opseg, djelokrug i utjecaj savezne uprave u američkom životu; ali u isti mah ojačati obranu; smanjiti inflaciju, ali također potaknuti ekonomski rast; uravnotežiti savezni budžet te potvrditi neke tradicionalne moralne vrijednosti. Te je ciljeve trebalo ostvariti centralizacijom vlasti, osobito u odnosu na budžet, smanjivanjem planiranja i upravljačkog osoblja u resorima s isključivo domaćim djelokrugom, premještanjem što više odgovornosti za upravljanje i programiranje na druge organizacije izvan državne uprave, uvođenjem ugovaranja

s ne-državnim organizacijama koje preuzimaju neke zadaće javne uprave i dobivaju javne ovlasti, proširivanjem primjene metoda poslovnog upravljanja u saveznoj upravi (Carroll, 1987, 107); zatim privatizacijom, uklanjanjem zloupotreba i rastrošnosti, te modernizacijom nadzora nad upravljanjem i kontrolom troškova (Levine, 1986, 198). Uvedena je dužnost općih inspektora (Inspectors General), čiji se broj deset godina kasnije penje na 15.000. Nova kompjuterska tehnologija zamjenjuje ljude na tehničkim uredskim poslovima. Na vrhu savezne uprave sve je više pojedinaca koji su na svoj položaj došli političkim imenovanjem, a ne redovitim napredovanjem. Državna uprava uklapa se u javni sektor koji, pored nje, obuhvaća niz vrsta organizacija za obavljanje poslova od javnog interesa, a po svojoj organizaciji i načinu rada nalaze se između države i privatnog sektora.

Međutim, protuslovnost Reaganova programa, osobito visok porast izdataka za oružane snage, zakočili su ostvarivanje njegova programa stezanja opsega savezne uprave. Od 1981. do 1986, dakle pri kraju druge trećine Reaganova ukupnog predsjedničkog mandata, gotovo su svi indikatori kretanja uprave i gospodarstva bili nepovoljni: broj saveznih službenika narastao je s 2,843.404 na 2,984.765; udio budžeta u bruto nacionalnom proizvodu s 22,7% na 23,4%, osobito uslijed porasta udjela izdataka za obranu u BNP-u s 5,3% na 6,3%; budžetski deficit povećao se s 2,5% na 5,2% BNP-a. Vanjskotrgovinska bilanca je s pozitivnog salda od 6,3 milijardi spala na negativni od 107,4 milijardi dolara. Nije se ostvarilo predviđanje neoliberalnih ekonomista da će doći do bitnog porasta investicija i do poleta u gospodarstvu. Načelno, Reaganovi su stručnjaci ustanovili da bi se savezna uprava mogla smanjiti za 500.000 radnih mjesta, ali je stvarno smanjenje iznosilo oko 30.000, i to ugovornim prenošenjem poslova na organizacije izvan državne uprave (contracting-out), smanjenje koje je kompenzirano i premašeno povećanjem izraženim u gore navedenom ukupnom broju (Carroll, 1987, 107-108).

Analitičari Reaganove politike i njezinih rezultata tumačili su ovaj ishod postojanjem "koalicija za trošenje" u državnom sustavu i u njegovoj relevantnoj okolini. Te su se koalicije sastojale od korisnika državnih davanja i usluga, odnosno od profesionalnih organizacija za zastupanje njihovih interesa (lobby), od upravnih funkcionara i službenika zainteresiranih za širenje programa kojim upravljaju, od članova Kongresa koji su se, zabrinuti za svoj reizbor, nala-



zili pod pritiskom lobbystičkih organizacija s jakim utjecajem na medije.<sup>8</sup> Stoga su i njihove preporuke bile usmjerene na ograničavanje potražnje javnih dobara i usluga. Potražnju bi trebalo preusmjeriti na privatni sektor, a na javnome pažnju premjestiti s potrošnje na investicije. Godine 1986. samo je 23% saveznog proračuna bilo predviđeno za investicije, pola od toga za vojsku. Povećanje javnih investicija trebalo bi se povoljno odraziti na produktivnosti rada, povećati šanse domaćeg gospodarstva u međunarodnoj utakmici, poslužiti regulaciji znanosti i tehnologije te povećanju socijalne pravičnosti (Levine, 1985, 197; Carroll, 1987, 109-110).

Ovaj prikaz činjenica Reaganova programa i njegovih postignuća ne bi smio prikriti jake ideološke angažmane i visoku emocionalnu temperaturu koju je pojava Reagana i reaganizma izazvala u američkom društvu. Kao primjer, knjiga Ralpa Hummela (1987), samoproklamiranog desničara i reaganovca, kritizira oštrim riječima državni birokratski stroj i tvrdi da je taj aparat izmakao kontroli i da predstavlja u biti novu, opasnu društvenu snagu. Radi neutralizacije te opasnosti, treba politiku shvatiti ne kao "borbu za odluku o tome tko će dobiti što, kada i kako od dobara i usluga koji su već stvoreni i ocijenjeni", već kao "mobilizaciju političke zajednice da formuliira vrijednosti koje još ne postoje" (Hummel, 1987, 269).

- Ekipe Demokratske stranke, na čelu s predsjednikom Billom Clintonom i potpredsjednikom Alom Goreom, preuzela je nasljedstvo Republikanske stranke i predsjednika Ronalda Reagana, i s njome problem američke državne uprave. Njihov je program nastavio u istom smjeru, ali bez ideološkog naboja - Demokratska je stranka još od Franklina D. Roosevelta podržavala državnu intervenciju u gospodarstvu i socijalnu državu, i to s posve praktičkim ciljevima. Program koji vodi potpredsjednik SAD Al Gore započeo je u travnju 1993, a u rujnu iste godine podnjet je izvještaj predsjedniku Clintonu pod naslovom "National Performance Review. From Red Tape to Results; Creating a Government that Works Better and Costs Less" (Nacionalni pregled

<sup>8</sup> Isticalo se da je 1986. godine od 980 milijardi saveznog budžeta 446 milijardi isplaćeno pojedincima po općim i specijalnim programima socijalne sigurnosti, nezaposleničkog osiguranja, zdravstvenog osiguranja za osiguranike iznad 63 godine starosti, pomoći studentima, stambene pomoći, pomoći za prehranu, socijalne pomoći (Carroll, 1987, 109).

uspješnosti. Od birokratske zapetljanosti do rezultata; stvoriti upravu koja bolje radi, a manje košta.)<sup>9</sup> Program počiva na četiri temeljna načela:

“1. Djelotvorna poduzetnička uprava odbacuje birokratsku zapetljanost i prelazi sa sustava u kojem ljudi odgovaraju za to da rade po pravilima na sustav u kojem odgovaraju za postizanje rezultata.

2. Djelotvorna poduzetnička uprava inzistira na zadovoljstvu korisnika. Ona sluša korisnike - služi se anketiranjem, reprezentativnim skupinama i sl.

3. Djelotvorna poduzetnička uprava preobražava atmosferu u kojoj djeluje decentralizacijom vlasti. Prenosi ovlasti na one koji rade u prvim redovima kontakta sa strankama tako da više sami odlučuju i sami rješavaju više svojih problema.

4. Djelotvorna poduzetnička uprava stalno pronalazi načina da bolje radi, a manje troši - rekonstruirajući način kako radi i ponovno ispitujući programe i procese.” (Cit. prema R. Moe, 1994, 113.)

Način da se ova načela ostvare jest što više ugovaranja pojedinih činidbi s vanjskim nositeljima, povezivanja javnih i privatnih nositelja, stvaranjem mješovitih tijela sa sudjelovanjem korisnika, uvođenjem utakmice u upravu, smanjivanjem broja propisa, zamjenjivanjem jednogodišnjih budžeta dvogodišnjima, ocjenjivanjem rada u upravi po rezultatima. Uprava bi trebala ostvarivati nova sredstva naplaćivanjem svojih usluga, staviti težište na sprečavanje nastanka problema, uvesti decentralizaciju i, umjesto hijerarhije, ostvariti management sudjelovanjem, stvoriti nova tržišta i tržišne instrumente, npr. u zaštiti okoliša i u zdravstvenom osiguranju (Koenig/Beck, 1997, 41-42).

Od važnijih konkretnih učinaka, National Performance Review obećala je uštedu saveznih sredstava od 108 milijardi dolara kroz pet godina i smanjivanje broja saveznih službenika za 252.000, tj. 12% zaposlenih u saveznoj upravi, u istom razdoblju, osobito u kategoriji tzv. srednjih rukovoditelja. Izvještaj iz rujna 1993. sadrži ukupno 800 prijedloga promjena u saveznoj upravi. Organizacijski, projekt vodi Predsjedničko vijeće za management, sastavljeno od glavnog operativno odgovornog službenika u svakom resoru, pod vodstvom

<sup>9</sup> Jak utjecaj na taj izvještaj pripisuje se popularnoj knjizi Davida Osbornea i Teda Gaeblera *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from School House to State House, City Hall to Pentagon* (Ponovni izum državne uprave: kako poduzetnički duh mijenja javni sektor od škole do zemaljske skupštine, gradskog poglavarstva do ministarstva obrane).

potpredsjednika SAD. Jedna je od organizacijskih novosti stvaranje tzv. od države podržanih poduzeća (Government Sponsored Enterprises), privatnih poduzeća za čije dugove jamči država (R. Moe, 1994, 113-117).

Voditelji programa podnose godišnje tzv. statusne izvještaje o rezultatima programa. Prema tim izvještajima preko 90% prijedloga podnijetih u dokumentu iz 1993. nalazi se u obradi. Navodno je od obećanih ušteda od 108 milijardi dolara 4,6 milijardi uštedeno tijekom prve godine uglavnom smanjivanjem saveznog osoblja za 17.000 putem sporazuma o otpremnini ili pretvaranjem pojedinih upravnih organizacija u cjelini u privatna poduzeća. Do kraja 1994. godine savezno je osoblje smanjeno za oko 70.000, a do kraja 1995. za ukupno 160.000. Izvještaj za 1995. naglašava u prvom redu orijentaciju na partnerstvo između raznih činilaca upravnog procesa. Suradnici su mobilizirani kampanjom za podnošenje prijedloga i odgovarajućim nagradama za uspješne prijedloge. Nadzor je pojačan time što svaki resor mora obvezatno preispitati 5-10% svojih učinaka svake godine i tako pridonijeti racionalizaciji svog rada (Koenig/Beck, 1997, 45-49, 109).

I obećanja i postignuti rezultati programa National Performance Review naišli su na kritiku američke stručne javnosti. Kao najbitnije kritičari ističu da tradicionalna paradigma upravnog managementa nije iscrpljena tako da bi se u cjelini trebala zamijeniti poslovnim managementom. Privatni i državni sektor ostaju bitno različiti, politička odgovornost i uloga Kongresa su podcijenjeni, kao i važnost pravne vezanosti uprave i centralna upravna uloga predsjednika. Umjesto pravnih vrijednosti prenaplašeno je ekonomističko gledište. Javno poduzetništvo teško je pomiriti s demokracijom; njime se obezvrjeđuje politička i upravna tradicija koja je "glavni temelj autoriteta", kao i javni interes, zakonitost, prvenstvo države pred eventualnim privatnim partnerima, javna odgovornost, jednakost građana i javnost uprave, postupovna jamstva (due process of law) i nužne garancije u postupanju s javnim sredstvima. Program potkopava instituciju pravne države, njime se previše vlasti daje politički postavljenim vodećim funkcionarima resora (Terry, 1993, 393-395; Goodsell, 1993, 86; R. Moe, 1994, 111-115). Idejno, stavu o građaninu kao kupcu usluga javne uprave suprotstavlja se stav o građaninu kao njezinom demokratskom vlasniku i zagovara mobilizacija građana na sudjelovanje (Lauer Schachter, 1995, 530-537). Kod konkretnih zadaća i obećanja tvrde kritičari da je

obećana ušteda i smanjenje osoblja pretjerano i nerealističko,<sup>10</sup> da je do 20% ušteda postignutih privatizacijom utrošeno za nadzor nad izvršenjem zadaća po ugovoru s vanjskim nositeljima, da je dvogodišnji budžet problematičan, brojevi u izvještaju nepouzdana, da su se "od države podržana poduzeća" pokazala promašenima, da Predsjedničko vijeće za management ne funkcionira kako je bilo predviđeno (Koenig/Beck, 1997, 144).

### *c) Njemačka*

Njemačka je državna uprava izrasla na tradicijama katedralizma uz brojne dvo-rove država i državica na koje je njemačko nacionalno područje bilo podijeljeno nakon Westfalskog mira 1648, ali je u 18. i 19. stoljeću, stjecajem povijesnih okolnosti, osoblje te uprave, obrazovano po više-manje jedinstvenim programima na njemačkim sveučilištima, postalo jedan od nosilaca ideje nacionalnog jedinstva. To joj je u svijesti Nijemaca dalo položaj i prestiž daleko iznad onog koji je imala američka, pa i engleska, državna uprava. Teorijska analiza uprave kod Maxa Webera s jedne strane odražava ugled koji je uprava uživala u Nijemaca, a s druge i sama pridonosi tom ugledu. Takav je razvitak morao rezultirati određenom dozom skeptičnosti njemačkih upravnih stručnjaka prema anglo-američkim inicijativama za pretvaranje državnog upravljanja u poslovni management. Privreda je, u njihovim predodžbama, bitno drugačiji sustav od države, racionaliziran po vlastitim načelima poduzetništva, tržišta, utakmice, slobode potrošača i privatnog vlasništva. Za njih su Francuska i Njemačka primjeri klasičnih upravnih sustava u kojima je "birokratski poredak djelovanja" (buerokratische Leistungsordnung) preživio sve radikalne političke preobražaje kroz koje su te zemlje prolazile i zauzeo u njima mjesto koje je u Engleskoj i Americi zapremala tzv. kultura uloge građanina (civic culture). Birokracija, u Weberovu pozitivnom smislu, u Njemačkoj je starija od demokracije. A i razvijanje doktrine i prakse pravne države u tim zemljama temelji se na preddemokratskim iskustvima (Koenig/Beck, 1997, 15-17).

Precizniji u pojmovnim određenjima, njemački pisci shvaćaju postindustrijsko društvo ne kao prekid socijalne države industrijskog društva, već kao nje-

<sup>10</sup> Međutim, prema podacima službe U.S. Office of Personnel Management (1997), broj "civilnih" zaposlenih u saveznoj upravi kretao se ovako: od 2,981.574 godine 1970, na 3,121.783 (1980), pa na 3,508.463 (1990), da bi do svibnja 1997. spao na 2,813.121, a to je veće smanjenje od onog koje je obećao National Performance Review 1993. godine.

zino proširenje u novim društvenim, ekonomskim i, osobito, tehničkim uvjetima. Javna se uprava nastavlja širiti, jer "se društveni deficiti ne mogu kompenzirati naprosto tržištem i privatnim dobrima" (Boehret, 1990). Međutim, postmoderno društvo, koje strogo odvajaju od postindustrijskog, shvaćaju kao stvarnu alternativu: tehnički napredak treba podrediti interesima ljudi, znanost orijentirati na potrebe zajednice i tome prilagoditi tehnologiju, nematerijalne potrebe imaju prednost, materijalni rast treba ograničiti, prirodne izvore štedjeti, prirodu treba priznati kao temelj života i zaštititi je od štetnih ljudskih intervencija (Hugger, 1987). U tom sklopu državu treba ograničiti samo na najbitnije zadatke koje nameće nova situacija, npr. poticanje temeljnih istraživanja, zaštita u slučaju katastrofa, zaštita okoliša. Toj novoj panorami treba prilagoditi i pravo (Ladeur, 1990).

U tim svojstveno njemačkim povijesnim i idejnim tokovima pojavljuju se onda, ipak, gotovo identične zamisli i izvedbe upravnih reformi. Poput Velike Britanije i SAD, i u Njemačkoj se reformski zahvati u javnu upravu 90-ih godina svode na dvije ili tri glavne skupine: privatizacija, koja se katkada tretira zajedno sa smanjenjem, idealom "vitke države" (schlanker Staat), a katkada kao dvije odvojene grupe, i racionalizacija uprave, sa sličnim sadržajem kao britanski New Public Management.

- Privatizacijom se smatra svako prenošenje upravnih zadataka iz javnog u privatni sektor; razlikuje se materijalna privatizacija (zadaci se prenose u cjelini na privatnike), formalna privatizacija (država i dalje obavlja zadaću, ali u privatnopravnim oblicima, npr. dioničkog društva u kojem država kontrolira većinu dionica), te pojedinačni prijenos poslova na privatnike. Proces privatizacije zahvatio je u Njemačkoj tradicionalne savezne resore pošte i željeznica, zatim sigurnost leta, djelomično svemirska istraživanja, građevinarstvo, izgradnju cesta i plovnih putova, posredovanje rada, opskrbu energijom, kreditne ustanove i ustanove osiguranja, saveznu tiskaru, pa i tradicionalni monopol vinjaka. Financijsko sudjelovanje savezne države stegnuto je s 1.000 na 400 programa. Osobito je značajna akcija privatizacije državnih poduzeća u prijašnjoj Demokratskoj Republici Njemačkoj nakon 1989. Postignuta otkupnina od 12 milijardi maraka razmjerno je skromna uspoređena sa 120 milijardi u Velikoj Britaniji i 110 milijardi u Francuskoj (Schmidt, 1995, 281-282; Koenig/Beck, 1997, 100, 102, 106).

- Sama je privatizacija dovela do smanjenja broja službenika za oko 1 milijun. Broj saveznih službenika bio se povećao prilikom ujedinjenja 1989. od 300.000 na 381.000, da bi se do kraja 1995. opet smanjio na 325.000. Prema planu, sustavno smanjivanje osoblja u saveznoj upravi trebalo bi iznositi 1% do 1,5% godišnje počevši od 1993. (Koenig/Beck, 1997, 101 i 105). Prema stanju 30. lipnja 1995. bilo je u "neposrednoj javnoj službi" (federacija, zemlje, općine, savezi općina, funkcionalne komunalne udruge, imovina saveznih željeznica i pošta) 4,917.947 zaposlenih, uključivši 22.134 sudaca i sutkinja te stalno i privremeno osoblje u oružanim snagama, a u "posrednoj javnoj službi" (socijalno osiguranje, savezni zavod za rad, savezna banka, nositelji dodatnog osiguranja, pravno samostalne ustanove, korporacije i zaklade javnog prava) 119.838. Osim toga iskazano je 772.640 nastavnika osnovnih, srednjih i stručnih škola, 332 nastavnika visokih škola, 142.990 znanstvenog i umjetničkog osoblja odgovarajućih ustanova, 121.641 liječničkog i 936.904 neliječničkog (od toga 311.573 sestre) osoblja u bolnicama, 337.340 (1994) osoblja na željeznici (Statistisches Jahrbuch 1996, 38, 310, 378, 380, 386, 391, 438). Izvedenim i planiranim smanjenjima na saveznoj razini treba dodati smanjivanja na razini zemalja-federalnih jedinica. Primjerice, u Baden-Wuerttembergu smanjen je broj zaposlenih u upravi te federalne jedinice između 1993. i 1995. za 3.000 radnih mjesta, a planirano je smanjenje za daljnjih 4.000 mjesta do 2002. U Niedersachsenu treba do 1998. ukinuti 8.000 radnih mjesta u zemaljskoj upravi (Koenig/Beck, 1997, 81, 90).

- Racionalizacija uprave zahvatila je lokalnu i zemaljsku upravu ranije i radikalnije nego saveznu, a federalne jedinice prijašnje Savezne Republike Njemačke više nego "nove zemlje" bivše Njemačke Demokratske Republike. Na svim su razinama, međutim, pokrenute mjere koje već poznajemo iz primjera Velike Britanije pod općim nazivom "novog javnog managementa". U organizacijskom pogledu i u Njemačkoj je donijeta odluka da se ministarstva svedu na centre za pripremanje odluka o politici i načelne odluke o financiranju, a provedba da se povjeri mnogoljudnijim uredima sa značajnom autonomijom od ministarstava, poput britanskih agencija.<sup>11</sup> Nadalje je predviđeno usmjeravanje pomoću određivanja ciljeva i rezultata koje treba postići, umjesto dosadanjeg upravljanja pomoću propisa i proračuna, te strateško usmjera-

<sup>11</sup> Zanimljivo je da njemački pisci pri tome ne spominju uredenje u vrijeme Weimarske Republike koje je bilo vrlo slično novim organizacijskim rješenjima.

vanje umjesto detaljnog upravljanja. Pojačano je delegiranje ovlasti odlučivanja i odgovornosti za odluke, kao i orijentacija na zahtjeve građana i na kvalitetu pruženih usluga te orijentacija na tržište i na utakmicu. Primjenjuje se račun troškova i dobiti (cost-benefit). Motivacija osoblja na uspješnost i, uopće, usavršavanje osoblja nastoji se postići u okviru managementa personalne službe (Koenig/Beck, 1997, 62). Ova se i slična načela poslovnog upravljanja usvajaju u reformskim programima pojedinih federalnih jedinica i pojedinih gradova. Primjerice, u Hamburgu, koji je i federalna jedinica i grad, olakšana je prenamjena između osobnih i stvarnih izdataka u proračunu, stjecanje dodatnih prihoda vlastitom djelatnošću upravnih organizacija, uopće naglašeni je ekonomski pristup pribavljanju i trošenju sredstava, veća elastičnost u upravljanju, proklamirana je orijentacija na korisnike kao kupce upravnih usluga, veća blizina građanima, vitkija uprava (ibid., 79), partnerstvo javnog i privatnog sektora u nekim upravnim zadaćama. Vodeći se položaji u upravi načelno dobivaju na određeno vrijeme. Na lokalnoj razini govori se o "komunalnoj upravi kao uslužnom poduzeću" i o "gradu-koncernu".

Jednako kao u Velikoj Britaniji i SAD, i u Njemačkoj je reforma uprave, kako u svojim namjerama tako i u rezultatima, izložena kritici. Kako bi izgledao, pitaju se kritičari, grad koji bi se zaista ponašao kao koncern, pa prodao dijelove svoje imovine, prekinuo djelatnosti koje nisu rentabilne, premjestio sjedišta nekih djelatnosti ako mu se smještaj čini preskup, ekološka opterećenja pokušao prebaciti na druge? Poduzetnika ima samo na pravom tržištu. Uprava može, dakle, ili ući na tržište, ili organizirati utakmicu, gdje je to moguće, među istovrsnim upravnim organizacijama. Tzv. kvazitržište ili virtualno tržište kritičari ocjenjuju skeptično. Neodređenost nadležnosti, u koju vodi poslovno upravljanje, u upravi je uvijek bila izvor birokratske tiranije. Jedan je kritičar svoje mišljenje o širokom sudjelovanju u upravljanju izrazio u samom naslovu svoje knjige: "Kad majmuni vladaju zoološkim vrtom" (Kuehl, 1993). I ugovore između političkog vodstva i upravnih organizacija kritičari ocjenjuju kao nerealni prijedlog. Zahtjev zakonitosti uprave ograničava mjeru u kojoj se mogu primijeniti metode "novog javnog managementa" u upravnim sustavima. U Njemačkoj su se sindikati, kad god im se pružila prilika, izjašnjavali protiv privatizacije. Pored toga, privatizacija, kad je provedena, zahtijeva proširenje državne regulativne djelatnosti, tako da je još neutvrđeno u kojoj mjeri privatizacija za državu znači uštedu. Svakako će i u buduće efek-

tivnosti, tj. ispunjavanju javnih zadaća uprave, trebati dati prioritet pred ekonomskim momentima. Ukidanje ili smanjivanje subvencija tijekom deregulacije morat će računati s jakim i dobro organiziranim otporom interesenata odnosno njihovih organizacija. U cjelini, reformiranju javne uprave u smjeru poslovnog managementa postavljene su granice. Prvo, razlike između društvene uloge građanina i društvene funkcije uprave ne mogu se izbrisati, niti treba ići za takvim ciljem. Drugo, složenost uprave ne može se smanjiti ispod mjere složenosti okoline na koju uprava treba utjecati, u smislu "zakona neophodne raznovrsnosti". I treće, odnosi političke moći moraju biti stabilno uređeni izvan upravnog sustava; uprava nije mjesto za konflikte oko političke moći.

U reformiranju uprave u Njemačkoj treba voditi računa, prije svega, o specifičnom polazištu. Njemačka je demokratska uprava počela od reagiranja na nacionalsocijalističku državu neprava. Odatle je razumljiva važnost koja se pridaje baš ulozi prava u državnom djelovanju i idealu pravne države. Zatim treba uzeti u obzir neke razlike u društvenoj strukturi.

Njemačka nema jaku tradiciju lokalne uprave i drugih oblika koji bi mogli posredovati između tržišta i države. Stoga je u njoj iznimno važan svjesno stvoren tzv. treći sektor: udruge, sindikati, crkve, političke stranke, kao svojevrsni most između privatnog i javnog. Nikako ne bi valjalo napuštati tekovinu parlamentarne kontrole nad financijama, u ime veće elastičnosti poslovnog upravljanja. Bitno je sačuvati smisao za mjeru u dijalektičkim suprotnostima između trenda prema globalizaciji i zahtjeva pravne sigurnosti, između upravljanja pravilima i upravljanja pomoću rezultata, uopće između tradicionalne legalističke i moderne managerske uprave. Konačni je zaključak da naglašeni ekonomizam sadanjih reformskih nastojanja nije kraj povijesti uprave (Koenig/Beck, 1997, 164).

\* \* \*

Zemlje koje toliko toga razlikuje, od prirodnih uvjeta do povijesnog puta i od nacionalnog temperamenta do filozofije uprave, reagirale su na situaciju javne uprave u posljednjoj četvrtini 20. stoljeća napadno sličnim načinom. Usporedba upravnih reformi u Velikoj Britaniji, SAD i Njemačkoj potvrdila je pretpostavku od koje smo pošli, naime da će upravni sustavi u svijetu koji s vremenom postaju sve sličniji međusobno, biti skloni da i na nove okolnosti



slično reagiraju.<sup>12</sup> Taj zaključak ima daljnju i teorijski i praktički značajnu implikaciju da nove okolnosti - porast društvene gustoće, globalizacija itd. - zaista stavljaju posve različite sredine pred iste probleme upravljanja.

Pitanje koje mnogi postavljaju u sve tri zemlje, a ne samo izjavljani kritičari reformi, jest: Koliko su navedene reforme realne, u kojoj su se mjeri odrazile u stvarnoj promjeni organizacije, u brojnosti i u načinu funkcioniranja odgovarajućih upravnih sustava, a koliko su ostale na papiru? To se pitanje osobito opravdano postavlja u odnosu na promjene u načinu djelovanja uprave, na program "novog javnog managementa" u Velikoj Britaniji, ili "ponovnog izuma" uprave u SAD, odnosno na programe racionalizacije upravnog djelovanja u Njemačkoj. Baš parole tržišnosti, poslovnosti, efikasnosti privlače kitnjasto izražavanje, iza kojeg je teško napipati stvarnost. Rezultati su još najbolje vidljivi u odnosu na klasičnu državnu upravu. Opseg privatizacije, mjera smanjivanja broja službenika, novi organizacijski oblici, kao što su britanske Executive Agencies, predstavljaju činjenice koje se mogu objektivno ustanoviti. Može se jedino izraziti sumnja da su do sada postignuti rezultati privremeni, plod posebne kampanje, te da će se na dulji rok opet izgubiti i čitav sustav vratiti u prijašnje stanje.

## 5. Zaključak

Vratimo se na kraju istim dimenzijama pojave javne uprave od kojih smo pošli: rast i diferencijacija, koncentracija i dekoncentracija, organizacija i institucija, vlast i služba.

- Tendencija prema rastu opsega i prema diferencijaciji zadaća i odgovarajućih organizacija na cjelokupnom području javnog upravljanja čini se da se nastavlja, i to i u onim slučajevima kad se državna uprava u užem smislu riječi smanjuje. Jedna od promjena, ako ne izazvana a ono svakako pospješena upravnim reformama, čini mi se dugoročnijeg karaktera: pojava javnog sektora. Pretvaranje ranijih državnih javnih službi u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i socijalnoj sigurnosti, u opskrbi energijom, komunalnim službama, tehničkim službama, informacijskim službama u autonomne mreže s vlastitim financiranjem, vlastitom politikom osoblja, koje su samo od odgovarajućih državnih upravnih organa regulirane i nadzirane, to je tendencija koja ima dub-

<sup>12</sup> Pa se tako i u kritici reformskih poteza javljaju gotovo istovjetni argumenti.

lje izvore nego što je sinusoida koncentracije i dekoncentracije državne vlasti i uprave. Državni sustav koji do danas nosi na sebi značajke svog nastajanja kao monopola legitimne organizirane fizičke sile za "ostvarivanje poredaka", Weberovim riječima, postao je, doduše, stjecajem povijesnih ekonomskih i političkih okolnosti prvotni nosilac javnih službi, ali su one ostale unekoliko strano tijelo u državnom sustavu, osobito kad je taj sustav krenuo putem naglašenije koncentracije vlasti, a i same javne službe nisu u državi našle prirodni istorodni okvir. Od početka se postavljala dilema hoće li javne službe promijeniti karakter države i pretvoriti je, naprosto, u federaciju javnih službi ili će država zadržati svoj karakter jamca javne sigurnosti i izlučiti javne službe odnosno prenijeti ih u druge organizacijske sklopove. Kao što se često događa u društvenom razvitku, čini se da je stvarnost pronašla treći put između ovih alternativa. Javni se sektor javlja kao oblik vrlo elastične povezanosti organizacijskih mreža, u kojem su javne službe, u najširem smislu riječi, povezane i unutar i izvan sustava državnog upravljanja, s tim da se regulacijski potencijal države može iskoristiti kod svih, ali samo toliko koliko se u svakom trenutku ocjenjuje optimalnim, dok razvitak svake mreže, njezina specifična diferencijacija i integracija ostaje neopterećena nužnom krutošću države kao pravom ograničene sile.

- Prethodna koncentracija državne vlasti i utjecaja u industrijskom i urbanom društvu druge polovice 19. i, pogotovo, u 20. stoljeću, s ekstremnim totalitarnim i autoritarnim oblicima u nekoliko europskih, pa i izvan europskih, zemalja, izazvala je reakciju koja, bar na idejnom planu, ide za dekoncentracijom državne vlasti. U svojem jezičnom izrazu ta je reakcija katkada jednako radikalna kao što je bila krajnja koncentracija na koju se reagira. Volja za dekoncentracijom dobila je u svakoj zemlji oblik prilagođen njezinoj svakodobnoj političkoj stvarnosti, ali se tendencija sama pokazala tako snažnom da prelazi stranačke i ideološke granice. Što su u Velikoj Britaniji započeli konzervativci s ideološkim žarom Margaret Thatcher, žarom neuobičajenim za britansku politiku, Blair nakon političke pobjede laburista ne odbija nastaviti. Ono što je u SAD započeo republikanac Reagan nastavlja demokrat Clinton, i to, bar što se broja zaposlenih u saveznoj upravi tiče, ne manje radikalno. U Njemačkoj se političke razlike između kršćanskih demokrata i socijaldemokrata, od kojih su jedni na vlasti u jednim federalnim jedinicama, a drugi u drugima, ne mogu očitati iz programa upravnih reformi koje su uglavnom slične.

Treba li u budućnosti očekivati smjenjivanje sadašnje odlučne orijentacije na dekoncentraciju ponovnom koncentracijom? Lako je zamisliti scenarij za takav nastavak dosadašnjeg duljeročnog kretanja. Ostvarivanje bilo kojeg od pesimističkih predviđanja posljednjih pedeset godina: populacijska eksplozija, otapanje polarnog leda, katastrofe izazvane nevojnom upotrebom nuklearne energije, nove epidemije, iscrpljivanje nezamjenjivih prirodnih izvora, da o sukobima velikih razmjera i ne govorimo, moglo bi stvoriti preduvjete za ponovno okretanje razvitka prema koncentraciji akcijskih potencijala u državi i oslanjanje na njezinu premoćnu silu. To vrijedi i pored linearnih sastavnica društvenog razvitka, kao što je znanost, globalizacija, proizvodnost. Pitanje o perspektivama razvitka u budućnosti osobito je značajno za zemlje koje se danas ne nalaze u redovima najrazvijenijih, zemlje gdje se razmišlja o mogućem ubrzanju vlastitog napredovanja izbjegavanjem pogrešaka koje su drugi učinili na istom putu, mogućnošću učenja od drugih.

- Nije vjerojatno da će države u budućnosti razviti institucijsku ultrastabilnost na novim temeljima u usporedbi s onima koji su nastali nakon demokratskih reformi i revolucija. Niti mi se čini da bi takva ultrastabilnost bila poželjna. Sve veća brzina promjena u svijetu – mnoge od njih izazvane su baš organiziranom djelatnošću ljudi, sve veća gustoća ljudskih društava, gustoća koja sama po sebi djeluje regulacijski, sve veći rizici koji proizlaze iz, u biti, nekontrolirane suverenosti svake pojedine države, pomiču težište ravnoteže između stabilnosti i prilagodljivosti više prema poluprilagodljivosti. A sama pojava javnog sektora znači labavo povezan sustav mreža velikog broja djelatnosti i njihovih organiziranih nositelja koji se ne može integrirati u jedinstvenu hijerarhijsku piramidu kakva je bila tradicionalna država.

Pitanje se postavlja drugačije. Treba li u zemljama bez tradicije demokratske vladavine postići institucionalnu stabilizaciju države na demokratskim vrijednostima, bez obzira na to kako bi dugo taj proces mogao trajati i na rizike koje bi samo njegovo trajanje moglo nametnuti? Ili je možda brže i bolje pokušati institucionalno stabilizirati same demokratske vrijednosti - ljudska prava, toleriranje različitih mišljenja i svih ostalih razlika koje među ljudima mogu postojati, privremenost svake javne funkcije, društvo socijalne dobrobiti umjesto socijalne države - izvan države i bez obzira na državu? Budući da danas praktički gotovo i nema društva u kojem ne postoji kakva-takva država, čini mi se da procesu demokratske stabilizacije države nema alternative. Svako

pretvaranje političkih vrijednosti u institucije izvan države je iluzorno, dok u isto vrijeme postoji država sa svojim monopolom organizirane fizičke sile. Jedini je vidljiv način da se taj monopol sile dobije pod efektivnu društvenu kontrolu, pretvaranje organizacija na kojima ta sila počiva u institucije prožete demokratskim vrijednostima do te mjere da ih nikakve, domaće ili svjetske, krize ne mogu više izbaciti iz kolotečine. Jedini je put, prema tome, pažljivo promisliti hod prema demokraciji i njegove neizbježne rizike, pa onda odvažno poći u tom smjeru.

- Razmjerno sve veći udio službi u ukupnoj djelatnosti javnog upravljanja nastavit će se vjerojatno i u budućnosti, osobito u onoj mjeri u kojoj će nositelji te djelatnosti biti organizacije javnog sektora izvan države. Doduše, sve glavne nove zadaće upravljanja - prevencija rizika izazvanih znanstvenim i tehnološkim razvojem, štedljiva upotreba prirodnih izvora, ograničavanje djelatnosti koje bi mogle trajno ugroziti ili oštetiti prirodnu okolinu - takve su prirode da danas u prvom redu očekuju podršku države i njezinih sankcioniranih pravnih propisa. Tako da se pitanje o nastavljanju razvojne tendencije javnog upravljanja od vlasti prema službi velikim dijelom svodi na pitanje o ulozi prava i promjenama u toj ulozi u budućnosti. Općenito se u razvijenim društvima može očekivati diferencijacija u pravu između razmjerno lako promjenjivih pozitivnih propisa i institucionalno stabiliziranih normi veće trajnosti. U ovu bi drugu kategoriju spadale, u demokratski institucionalno stabiliziranoj državi, neke temeljne ustavne norme, glavne norme kaznenog prava koje su u isti mah dio prihvaćenog općeg moralnog poretka, te središnje norme javnih postupaka. U ovu istu skupinu normi, kandidata za institucionalnu ultrastabilizaciju, spadale bi i okvirne norme prevencije rizika, čuvanja izvora i zaštite okoliša. Takvom bi stabilizacijom te norme postajale sve neovisnije o državi i njezinom monopolu organizirane sile.

Daljnje je pitanje u kojoj bi mjeri širenje kruga društveno legitimnih interesa u budućnosti vodilo prema općoj promjeni strukture pravnog sustava, od načela selektivnog ovlašćivanja i generalnog isključivanja svih neovlaštenih prema obratnom polazištu generalnog uključivanja i selektivnog isključivanja iz posebnih razloga.

Svi se ti trendovi razmatraju pod priuzdržajem rebus sic evoluentibus, i to u svjetskim razmjerima. Kad razmatramo njihovo značenje za javnu upravu u Hrvatskoj, potrebne su daljnje rezerve i veća opreznost.

Mogu li se iskustva u modernizaciji javne uprave, prikupljena u Engleskoj, SAD i Njemačkoj, iskoristiti u Hrvatskoj i kako?

S obzirom na put koji je Hrvatska prošla osobito mi se čine značajnim njemačka iskustva u odnosu na "nove zemlje", tj. one federalne jedinice koje su se do 1990. nalazile u sklopu Njemačke Demokratske Republike. Koenig i Beck konstatiraju da su u tom dijelu Njemačke "političko-upravne snage vezane izgradnjom efektivnih upravnih struktura kao i njihovom teritorijalnom i funkcionalnom reformom" (1997, 76), dakle stvaranjem elementarnih organizacijskih ili proceduralnih pretpostavki za funkcioniranje uprave. Tako da im, zapravo, ne ostaje vremena i raspoloživih kapaciteta da bi slijedile općenjemačku tendenciju prema modernizaciji ciljanom privatizacijom, smanjivanjem opsega i, osobito, racionalizacijom, uvođenjem metoda poslovnog upravljanja.

Privatizacija je kod njih provedena globalno u odnosu na sve ranije državno vlasništvo, a otrpije postojeće upravne strukture na svim teritorijalnim razinama ocijenjene su ne samo kao neadekvatne nego također kao u samo ograničenoj mjeri iskoristive u novom, jedinstvenom njemačkom upravnom sustavu.

Hrvatska je preuzela djelomičnu državnu upravu, nalazila se u ratu nekoliko godina, a nije ni do danas uspjela srediti stanje na područjima koja su se godinama nalazila pod okupacijom. Stoga se ne čini korisnim razmišljati o modernizaciji javne uprave u Hrvatskoj prije nego smo pouzdano ustanovili što imamo u upravi, na kakvim se tradicijama temelji ono što imamo odnosno kojim smo sastavnicama našeg povijesnog iskustva opterećeni i, konačno, koje alternative otvara naša vlastita budućnost. Odgovor može dati samo pomno pripremljeno i pažljivo izvedeno istraživanje upravnog sustava u Hrvatskoj.

## Literatura

- Ashby, William Ross: *An Introduction to Cybernetics* (New York, Wiley, 1963)
- Boehret, Carl: *Folgen. Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen* (Op-laden, Westdeutscher Verlag, 1990)
- Bourdieu, Pierre: *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge, Cambridge University Press, 1977)
- Carroll, James D.: *Public Administration in the Third Century of the Constitution: Supply-Side Management, Privatization, or Public Investment?* (*Public Administration Review*, Vol.47, No.1, 1987, pp.106-114)
- Frederickson, H.George: *New Public Administration* (Alabama, The University of Alabama Press, 1980)
- Gehlen, Arnold: *Urmensch und Spaetkultur, Philosophische Ergebnisse und Aussagen* (Bonn, Athaeneum, 1956)
- Goodsell, Charles T.: *Reinvent Government or Rediscover it?* (*Public Administration Review*, Vol.53, No.1, 1993, pp.85-67)
- Greenwood, John R. and David J.Wilson: *Public Administration in Britain* (London, George Allen & Unwin, 1984)
- Hauriou, Maurice: *La théorie de l'institution et de la fondation (Essai de vitalisme social)* (*Cahiers de la nouvelle journée*, No.4, Paris, 1925)
- Hood, Christopher: *A Public Management for All Seasons?* (*Public Administration*, Vol.69, No.1, 1991, pp.3-19)
- Hugger, Werner: *Szenarien alternativer Gesellschaftsentwicklung*, in Herbert Koenig und Walter A.Oechsler (Hrsg.): *Anforderungen an den oeffentlichen Dienst von morgen. Konzeptionen und Fallstudien zur mittel- und langfristigen Vorausschaetzung* (Regensburg, 1987)
- Hummel, Ralph P.: *The Bureaucratic Experience* (New York, St.Martin's Press, 1987)
- Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre* (Berlin, O.Haering, 1914)
- Jessop, Bob: *Politik in der Aera Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat*, in Dieter Grimm (Hrsg.): *Staatsaufgaben* (Baden-Baden, Nomos, 1994)
- Johnson, Nevil: *Der Civil Service in Grossbritannien: Tradition und Modernisierung* (*Die oeffentliche Verwaltung*, Jhrg.47, Heft 5, 1994, S.196-200)
- Kern, Ernst: *Zur heutigen Grundlagenproblematik des Verwaltungsrechts* (*Archiv fuer Rechts- und Sozialphilosophie*, Jhrg. 43, No.4, 1957)
- Koenig, Klaus unter Mitarbeit von Joachim Beck: *Modernisierung von Staat und Verwaltung, Zum Neuen Oeffentlichen Management* (Baden-Baden, Nomos, 1997)

- Ladeur, Karl-Heinz: Postmoderne Rechtstheorie, Selbstreferenz - Selbstorganisation - Prozeduralisierung (Berlin, 1992)
- Laffin, Martin and Alys Thomas: New Labour Government in Britain: Change or Continuity? (Australian Journal of Public Administration, Vol.56, No.4, 1997, pp.117-127)
- Lauer-Schachter, Hindy: Reinventing government or reinventing ourselves: Two Models of Improving Government Performance (Public Administration Review, Vol.55, No.6, 1995, pp.530-537)
- Levine, Charles H.: The Federal Government in the Year 2000: Administrative Legacies of the Reagan Years (Public Administration Review, Vol.46, No.3, 1986, pp.195-506)
- Moe, Ronald C.: The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences (Public Administration Review, Vol.54, No.2, 1994, pp.111-122)
- Offe, Claus: Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: "Thatcherismus" und die populistische Kritik der Staatstaetigkeit, in Dieter Grimm (Hrsg.): Staatsaufgaben (Baden-Baden, Nomos, 1994)
- Osborne, David and Ted Gaebler: Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Pentagon (Reading, MA, Addison-Wesley, 1992)
- Pusić, Eugen: Američka uprava (Zagreb, Matica hrvatska, 1954)
- Ridley, F.F.: Die Wiedererfindung des Staates - Reinventing British Government, Das Modell einer Skelett-Verwaltung (Die oeffentliche Verwaltung, Jhrg.48, Heft 14, 1995, S.569-578)
- Schumpeter, Joseph A.: Capitalism, Socialism and Democracy (London, Allen and Unwin, 1952)
- Scott, W.Richard: Institutions and Organizations (Thousand Oaks, Sage, 1995)
- Terry, Lary D.: Why we should Abandon the misconceived Quest to reconcile Public Enterpreneurship with Democracy (Public Administration Review, Vol.53, No.4, 1993, pp.393-395)
- Wagner, Adolf: Finanzwissenschaft, 2 Baende (Leipzig, C.F.Winter, 1887)
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft (Tuebingen, J.C.B.Mohr/Paul Siebeck, 1921)

## MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Summary

*When discussing Croatian public administration three preliminary questions must be answered: What did the system start with in 1991, when Croatia declared its independence?*

*What are the administrative traditions in Croatia that are likely to influence thinking about constructing a modern system of public administration?*

*What are the worldwide trends in public administration relevant to the situation in Croatia?*

*This article is meant to be a contribution to clarifying question three: the present administrative reforms in Great Britain, USA and Germany.*

*Modern government started in Europe between the 15th and 17th centuries and developed along four dimensions:*

*- The constant and at times accelerating growth in size and differentiation of tasks in the administrative system.*

*- The combination of the State as organization and the State as institution in the absolutist and then in the democratic State.*

*- A change from a mainly self-serving orientation of the State to the State as a federation of public services.*

*- A movement of alternating concentration and deconcentration:*

*the absolute monarchy; the minimal, "night-watchman", State;*

*the expanding State of industrial and urban society; the State as part of a deconcentrated public sector.*

*The main motive of the present deconcentration of governmental power and the transformation of governmental public administration into a mixed governmental and non-governmental public sector were the negative experiences with the concentrated power of the State in industrial and urban society during the second half of the 19th and the first half of the 20th century, particularly with the totalitarian States of that period. In addition, the global character of risks and of the efforts to meet them, increasing social density, the loss of adaptability of concentrated governmental bureaucracies, unable to keep up with accelerating social change, the gradual wi-*



*dening of the circle of legitimate interests – all this stimulated the search for more adaptable structures and processes in performing the public business.*

*This search took remarkably similar forms in governmental systems with widely diverse traditions developed in historically very different environments.*

*– In Great Britain the reforms were part of the political agenda of the conservative governments Thatcher-Mayor. They included a drive towards privatization, i.e. the transfer of formerly governmental business to non-governmental carriers, towards the reduction in size and the streamlining of the government apparatus, and towards "new public management", i.e. the introduction of management ideas and practices developed in business.*

*– In the US it started with the liberal "new public administration" movement in the seventies, continued with the conservative programs of the Reagan presidency in the eighties, and went on with the "National Performance Review" and other measures of the democratic Clinton presidency in the nineties. Reducing the size of government and of the financial outlay, transferring government activities to non-governmental carriers, and, particularly, streamlining government by introducing methods developed in business were recurrent themes of the reforms.*

*– In Germany similar ideas of the "lean State", of privatization – following upon the wholesale privatization of the former East Germany's State economy – of reducing the burden of a large bureaucratic system, led to a general drive towards the "rationalization" of public administration at local, State and federal levels, meaning the introduction of more action-oriented structures and more elastic work methods adapted from business management.*

*In all three instances the reforms triggered sharp controversy. There is as yet no sufficient time distance to appraise the results. As a preliminary summing up, the following comments are offered:*

*– One of the lasting changes seems to be the emergence of a public sector including governmental as well as non-governmental components. This might be a promising approach to the problem of neutralizing the risks of big government while at the same time keeping the advantages of extensive service networks.*

*– There was, historically, no institutional stabilization of the State beyond its democratic institutional foundation on freedom and equality of citizens on one side and national sovereignty in the nation-State on the other. Nor should there be. The*

*more promising alternative seems to be the institutional stabilization of fundamental values outside of the State; e.g social solidarity in a Welfare Society, not a Welfare State.*

*- This has implications for the future evolution of law, where fundamental norms, embodying basic public and private values, should be stabilized as institutions, independent from the coercive power of the State, while the rest should be left adaptable as positive law, i.e. readily changeable legislation and regulation that does depend on established public authority.*

*- The present drive towards deconcentrating governmental power should not obscure the possibilities of a new concentration, should new instabilities and turbulences raise the level of uncertainty.*

*Key words: public administration, governmental systems*

*Translated by author*