

# *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*

Ivan Koprčić\*

Gordana Marčetić\*\*

UDK 304(497.5)

35.08(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 4. 2000.

Priljučeno: 15. 4. 2000.

Socijalna je država u mnogim suvremenim zemljama u objektivnoj krizi potenciranoj ekonomskim teškoćama. Pored toga, u nekim je zemljama izložena napadima iz ideoloških i političkih razloga. Kao rješenje primjenjuju se upravne reforme menadžerskog tipa, s jakim naglaskom na ekonomskim vrijednostima. Pored navođenja općih pitanja svake upravne reforme, podrobnije se analiziraju učinci menadžerskih reformi. Oni su strukturalni, personalni, tehnološko-metodski i ostali. Mogu biti pozitivni, ali i negativni, naročito ako je reforma javne uprave koncipirana kao pretežno politički motivirani projekt. Usprkos krizi socijalne uloge države, u Hrvatskoj tijekom 1990-ih nije postojala koncepcija reforme javne uprave menadžerskog tipa. Podaci o kretanju zaposlenosti i fluktuacijama upravnog osoblja upućuju na zaključak da je uprava ipak doživjela vrlo značajne, turbulentne, duboke, mahom negativne promjene, temeljem prizemne i primitivne političke koncepcije.

*Ključne riječi: socijalna država, upravne reforme, javni menadžment, upravno osoblje*

\* Dr. sc. Ivan Koprčić, asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu

\*\* Gordana Marčetić, mlada asistentica Pravnog fakulteta u Zagrebu

## 1. Uvod

Tvrđnje o povezanosti krize socijalne države i recentnih reformi javne uprave vrlo su česte (Pusić, 1999:328; Temmes, 1998; Lane, 1997a:2; Pollitt, 1996: 11 i dalje; Naschold, 1996:13; Reineremann, 1995:138-139). Propitivanje efekata, perspektive, pa i same ideje socijalne države aktualno je tijekom nekoliko zadnjih desetljeća XX. stoljeća. Ono se vremenski preklapa s težnjama da se struktura i djelovanje državne i javne uprave u većoj mjeri zasnuju na ekonomskim vrijednostima. Takvo naglašavanje ekonomskih vrijednosti ide rame uz rame s općim pritiscima za smanjenjem državnih proračuna i ukupnih javnih izdataka.

Težnja da se postignu ekonomičnost, efikasnost i efektivnost (tri E) javne uprave dolazi do izražaja naročito u anglosaksonskom krugu zemalja. Zadnjih desetljeća XX. stoljeća one se u javnoj upravi tih zemalja promoviraju kroz pokret "novog javnog menadžmenta". Te su vrijednosti imale ulogu u upravi i raspravama o upravi također u kontinentalnoeuropskim zemljama, još od razdoblja katedralizma, ali ne u onoj mjeri koja je karakteristična za anglosaksonski kulturni krug. U kontinentalnoeuropskim zemljama do većeg izražaja dolaze političke, pravne i socijalne vrijednosti (Koprić, 1999b; Kickert, 1997:176).

Kriza socijalne države i sama je bar jednim dijelom, a neki smatraju i ponajprije, uvjetovana ekonomskom zbivanjima, tj. procesima u nacionalnim privredama, a - sve dalje sve više - i u globalnim ekonomskim procesima. Mnogi smatraju da je riječ prvenstveno o velikoj "naftnoj" krizi 1970-ih godina koja je pogodila mnoge zemlje zapadne Europe i sjeverne Amerike (Etherington, 1998: 150). Neki smatraju da se zapravo i ponajprije radi o zastarijevanju tehnologije i nezaposlenosti do kojih dolazi zbog informatičke revolucije (Pusić, 1999:323-324). Uz to, postoje i druge ekonomske poteškoće u mnogim zemljama suvremenog svijeta, uključujući svojedobno vrlo propulzivne privrede nekih azijskih zemalja. U sve međuzavisnijem svijetu, u kojem se različiti društveni, a ponajprije ekonomski procesi "globaliziraju", takvi negativni ekonomski trendovi postaju dio zajedničke sudbine ljudi iz različitih geografskih područja. Uz to, oscilacije na krhkim financijskim tržištima mogu u kratkom roku djelovati vrlo razorno na ukupne

svjetske privredne trendove te na ekonomske procese u mnogim zemljama svijeta pojedinačno.

Bivše socijalističke zemlje Europe nalaze se pred naročito složenim izazovima. Situacija se uspoređuje s pokušajem rekonstrukcije broda, ali ne na čvrstom tlu ili u sigurnosti luke, nego na otvorenom moru (Elster, prema Hesse, 1997:124). Njihove slomljene privrede nerijetko su još dodatno devastirane lošim modelima privatizacije prijašnjeg državnog odnosno "društvenog" vlasništva. One stenju pod teretom i pritiskom nabujalih (Hesse, 1997:139), skupih (Kesner-Škreb, 1999:116-117), neracionalnih i korumpiranih državnih upravnih aparata. Opterećuju ih i naslijeđeni širokogrudni sustavi socijalnih pomoći i prava koje više ne mogu održavati, i to upravo u vremenu kad socijalni problemi postaju najizraženiji. Svojim ne uvijek mudrim, pristranim, uglavnom po mjeri anglosaksonskog svijeta skrojenim "savjetima" pritišću ih moćne i stroge svjetske ekonomske institucije poput Međunarodnog monetarnog fonda ili Svjetske banke. Svemu tome pridružuje se nužda da se što hitnije uključe u svjetske ekonomske procese kojima nisu vične ni dorasle. Temeljni rebus svih tranzicijskih zemalja sastoji se u opreci između nastojanja da što brže izgrade svoje gospodarske i političke sustave na sasvim novim osnovama i želje građana da podnesu što je moguće manji teret takvog prijelaza te da očuvaju (ili čak steknu) što je moguće više pogodnosti i prava.

Ni Hrvatska, premda je u proces tranzicije prema demokratskom političkom sustavu i ekonomskom poretku zasnovanom na tržištu ušla s određenim prednostima u odnosu prema drugim tranzicijskim zemljama, nije izuzeta od brojnih teškoća. One su dijelom izraz globalnih okolnosti, dijelom su specifične za tranzicijske zemlje, a dijelom i sasvim nacionalno posebne.

Ponajprije treba spomenuti da politički režim u Hrvatskoj prije demokratskih promjena 1990-ih nije bio tako rigidan kao u ostalim zemljama Istočne Europe, bar ne u ekonomskim pitanjima. Privredni sustav Hrvatske nije bio sasvim autarkično zatvoren, poznavao je određene, formalno čak jako naglašene elemente industrijske demokracije u obliku samoupravljanja te je u nekoj mjeri pokušavao eksperimentirati s tržišnim načelima i načinima poslovanja.

Pored tih razmjerno pogodnih momenata postojao je i niz loših okolnosti. Rat izazvan agresijom bivše Jugoslavenske narodne armije i pobunom lokalnog srpskog stanovništva predstavljao je značajnu otežavajuću okolnost kakvog-takvog normalnog razvoja. On je ekonomski i psihološki iscrpio zemlju. Osim toga, rat je, kako to obično biva, štetio i političkoj demokratizaciji te je pridonio stvaranju atmosfere u kojoj je donijeto više loših političkih odluka.

Jedna od njih tiče se privatizacije prijašnjeg "društvenog" vlasništva. Ona je provedena na nepotrebno grub i netransparentan način. Ne uzimajući u obzir posebnosti tog vlasništva i socijalističkog sustava samoupravljanja u privredi privatizacija je provedena *kao da* je prije postojalo čisto državno vlasništvo i sasvim etatistički privredni sustav nalik onome u bivšem Sovjetskom Savezu i zemljama pod njegovim potpunim utjecajem.

Nadalje, državna je uprava izgrađena kao velik, glomazan i skup sustav, kod kojeg je državno-simbolička funkcija važnija od razvojne. U teritorijalnoj organizaciji primjetna je vrlo izražena centralizacija, hijerarhizacija, fragmentiranost, politizacija i podcjenjivački i destimulativni odnos prema lokalnoj samoupravi (Koprić, 1999a). Pretežno autoritarna kultura (Koprić, 1999c) predstavlja pogodnu osnovu za korupciju i druge oblike neetičnog ponašanja u državnoj upravi. Javni su troškovi veliki, ne pokazuju tendenciju smanjenja i nerijetko nisu u funkciji razvoja (Ott i Bajo, 1999:5).

Sve je to dovelo do velikog slabljenja privrede, značajnog smanjivanja kapaciteta javnih institucija da rješavaju javne probleme, pesimistične opće atmosfere i socijalnopedagoških pojava karakterističnih za anomična stanja u društvu.

Na takvoj se osnovi otvara niz pitanja. Što zapravo znači i u čemu se ogleda opća kriza socijalne države? Koji su uzroci, a što su posljedice te krize? Što se razumije pod reformama javne uprave? Što dovodi do reformi i koji su njihovi efekti? Što obilježava recentne reforme javne uprave? Postoji li i kakva je međusobna veza krize socijalne države i suvremenih reformi javne uprave? Kako se te dvije pojave manifestiraju u specifičnim hrvatskim okolnostima? Što se događa s hrvatskim upravnim osobljem u kontekstu tranzicije, krize socijalne države i reformi javne uprave?

Naravno, previše je teških pitanja odjednom. Zato će se u radu samo kratko naznačiti problemi socijalne države, istaknuti tipična pitanja upravnih

reformi, navesti neki osnovni efekti suvremenih reformi javne uprave i kratko raspraviti o mogućim vezama teškoća socijalne države i reformi javne uprave. Što se Hrvatske tiče, pokušat će se, u tom općem kontekstu, ispitati stanje zaposlenosti i neka pitanja fluktuacije upravnog osoblja. Pored pragmatičnih razloga disciplinarne i prostorne ograničenosti, nekoliko je dodatnih razloga za takvo suženje pažnje.

Ponajprije, budući da po dosadašnjem iskustvu socijalna država znači angažiranje većeg broja službenika uglavnom u javnim službama, postavlja se pitanje što se može zaključiti o stanju državne uprave i socijalnih službi u Hrvatskoj iz stanja zaposlenosti i fluktuacije upravnog osoblja. Također, s obzirom na to da kontinentalnoeuropski tip socijalne države naročito privilegira državne službenike u odnosu prema ostalim zaposlenicima i slojevima stanovništva (v. *infra*), vrijedi ispitati je li tako i u Hrvatskoj. Nadalje, s obzirom na to da kvaliteta uprave, kao i mogućnost da se kroz reforme dođe do bolje uprave, u značajnoj mjeri ovisi o kvaliteti službenika, ali i o općim uvjetima u kojima oni rade, pokazuje se zanimljivim ispitati kako se specifične hrvatske tranzicijske okolnosti odražavaju na upravno osoblje. Itd.

## 2. Socijalna država i njezina kriza

### a) Nastanak socijalne države

Različiti oblici uzajamne pomoći ljudi u okviru malih socijalnih grupa koji su nastali kao izraz društvene solidarnosti, nerijetko u borbi za puko održanje, predstavljali su rudimentarne začetke socijalnih službi. Uža i šira obitelj, malo naselje odnosno lokalna zajednica, ili pak mala religijska zajednica<sup>1</sup> pružali su pomoć, zaštitu i utočište. Pored rodbinskih zajednica moglo bi se identificirati nekoliko glavnih institucija i oblika u kojima je došlo do razvoja socijalne zaštite. Tu ponajprije pripada crkva koja je dugo vremena pomagala najsiromašnijima temeljem milosrđa<sup>2</sup>. Tek kasnije u područje socijalne skrbi uključuju se lokalne jedinice te organizacije uzajamne pomoći (mutualističke

<sup>1</sup> Engleske župe (*parish*) kao najmanje lokalne jedinice bile su porijeklom jedinice crkvene uprave. Kao prvi posao (pored održavanja putova) bila im je povjerena briga o siromašnima (Pusić, 1985:342).

<sup>2</sup> Težište socijalne skrbi bilo je na crkvi kroz gotovo čitav srednji vijek odnosno "prva četiri stoljeća drugog milenija". Puljiz, 1997:38-39.

udruge - Puljiz, 1997:51 i dalje), a onda - vremenski manje-više na kraju, ali vrlo intenzivno - i centralna državna vlast.

Lokalne su jedinice imale važnu ulogu u razvoju socijalnih službi. Već početkom XVI. stoljeća neki značajniji gradovi kontinentalne Europe zbog naraslih problema, i ne uvijek bez otpora crkve, autonomno preuzimaju poslove pomoći siromašnima i uvode mjere protiv prosjačenja. Otprilike u isto vrijeme u Engleskoj lokalne vlasti - doduše u okvirima centralne državne regulacije - organiziraju i provode pomoć siromašnima te organiziraju i nadziru rad radno sposobnih siromaha, ubirući za te svrhe i posebni porez (Puljiz, 1997:45-48). Područje socijalne skrbi i zaštite bilo je čitavo vrijeme razvoja jedno od glavnih područja rada lokalnih jedinica, a ponekad, moglo bi se reći, i *raison d'être* lokalne samouprave<sup>3</sup>. Uloga lokalnih samoupravnih jedinica u tom području naglašava se i u suvremeno doba, premda na nešto drugačijim osnovama i s drugačijim položajem nego prije (v. npr. Etherington, 1998:152-153; Craig i Manthorpe, 1998; Morita, 1996).

Udruge odnosno organizacije uzajamne pomoći dobile su zamah naročito nakon I. industrijske revolucije, s opadanjem uloge dotadašnjih oblika društvene solidarnosti na selu (Puljiz, 1997:52). Oblici "kolektivne samopomoći" koji su štitili radnike od rizika nezaposlenosti i bolesti obilježili su 19. stoljeće. Njihova je važnost počela opadati paralelno s uvođenjem oblika državne intervencije u ekonomiju i u socijalnu sferu, odnosno s izgradnjom socijalne države (Kaufmann, 1991:157-158). Ipak, ponegdje se pokazalo da njihova uloga može rasti paralelno s jačanjem države. U tom se smislu ističe da suvremena "Švedska ima stvarno najrazvijenije civilno društvo u Europi" (Nikolić, 1999:843). Recentnim promjenama javne politike u području socijalne zaštite ponovno se afirmira uloga organizacija uzajamne pomoći (Morita, 1996; Puljiz, 1997:58). Takva ih promjena uloge, međutim, stavlja pod povećalo javnosti i čini na različite načine ovisnijima o državnim organima (Harris, 1998).

<sup>3</sup> Premda se odnosi na sve europske socijalne države (Lane, 1997a:9), to je naročito karakteristično za nordijske zemlje. U njima postoji "posebna dioba posla između nacionalne države i lokalnih vlasti, u kojoj se nacionalna država koncentrira na javna dobra i redistribuciju, dok su lokalne vlasti odgovorne uglavnom za socijalne službe. Lokalni je sektor vrlo velik u Skandinaviji i Finskoj s opsežnijim alokativnim odgovornostima nego što ih ima sama država." Lane, 1997b:188.

Uglavnom su tek velika svjetska ekonomska kriza 1930-ih i tragična bilanca II. svjetskog rata pokazale da u nekim okolnostima dotadašnji oblici nisu kadri osigurati zadovoljavajuću razinu socijalne zaštite. Pažnja se usmjerila na razinu čitave države, a država je označena kao institucija koja bi trebala "zaštiti društvo od zahtjeva tržišta" (kejnezijanska država dobrobiti - Cohn, 1997:586). Time je i državna uprava usmjerena na nov zadatak, zadatak osiguranja egzistencijalnog minimuma, odnosno minimuma materijalne i socijalne sigurnosti ljudi (Pusić, 1996:78,84). Ona je počela usvajati, pridržavati se i ostvarivati socijalne vrijednosti, koje su ju dotad zanimale samo tangencijalno. Premda su određeni oblici državne socijalne pomoći i socijalne politike bili poznati i prije, još od doba prosvijećenog apsolutizma, time je afirmirana socijalna država odnosno država blagostanja<sup>4</sup>.

Premda znači također i uvođenje niza novih, socijalnih prava, kao i povišenje njihove razine, ključnim momentom prijelaza na socijalnu državu smatra se uvođenje socijalnog osiguranja<sup>5</sup> (Pusić, 1999:316). Socijalno osiguranje obuhvaća različite programe, od mirovinskog osiguranja do osiguranja za slučaj nezaposlenosti, koji su se u različitim zemljama uvodili u različito vrijeme (Pusić, 1999:319-320). Općenito, uz neke iznimke odnosno ranije mjere<sup>6</sup>, riječ je o prvoj polovici XX. stoljeća.

Socijalna država nije posvuda ista. Ni same ideje o zadacima i ulozi države povezanim sa socijalnom sigurnošću nisu uvijek iste. Pogotovo se razlikuju stvarno institucionalno uređenje, praksa i razvoj socijalne države u različitim zemljama. Temeljnu, široko prihvaćenu tipologiju socijalnih država razradio je Esping-Andersen (v. npr. Puljiz, 1998:19-21; Etherington, 1998:149). On razlikuje liberalni, konzervativni i socijaldemokratski tip socijalne države.

<sup>4</sup> Ravnić razlikuje socijalnu državu od države blagostanja. Smatra da je socijalna država utemeljena na "socijalno-tržišnom gospodarstvu" u kojem značajnu ulogu igra državna regulacija pravom, dok je "država blagostanja ... osnovana na neoliberalno-tržišnom gospodarstvu i nastoji kroz što slobodnije tržište, osobito slobodnu trgovinu, ostvariti što veće bogatstvo i blagostanje". Ravnić, 1996:241.

Sam izraz *welfare state* prvi je čini se, upotrijebio britanski nadbiskup William Temple u brošuri *Citizen and Churchmen* 1941. godine. Kaufmann, 1991:152.

<sup>5</sup> "Neposredno nakon rata (Drugog svjetskog, nap. a.) utemeljuje se socijalna država, koja s jedne strane mehanizmima osiguranja obuhvaća gotovo sve stanovništvo, a s druge strane povećava obujam već postojećih socijalnih prava." Puljiz, 1997:124.

<sup>6</sup> Puljiz tako navodi primjer Danske koja je usvojila zakon o mirovinama za siromašne još 1891. godine, prebacujući važan dio tereta socijalne pomoći siromašnima s lokalne na državnu razinu. Puljiz, 1997:85-87.

Liberalni tip može se naći u anglosaksonskim zemljama, a obilježen je naglašenom ulogom tržišta i socijalnom pomoći samo za najugroženije. Javne službe osiguravaju se samo u minimalnoj mjeri, za osiguranje tek minimalnih potreba građana.

Konzervativni, korporativistički tip razvio se u kontinentalnoeuropskim zemljama. Obilježavaju ga obvezno socijalno osiguranje zaposlenih, koje treba osigurati individualne statusne pozicije i nakon završetka radnog vijeka, te supsidijarna pomoć ugroženima tek onda ako se socijalna sigurnost ne može osloniti na zaposlenje. Naročito je zanimljivo da taj tip socijalne države jamči posebnu sigurnost i socijalna prava državnim službenicima.

Socijaldemokratski tip socijalne države razvio se u skandinavskim zemljama i zasigurno je najrazvijeniji tip, tip s najizraženijom socijalnom notom (v. i Nikolić, 1999: 846). Razvijao se na ideji o jednakim socijalnim pravima za sve, i to po mjeri srednje klase, a ne najsiromašnijih i najugroženijih. On je univerzalistički te nastoji osigurati socijalna primanja i usluge za sve, na temelju vrlo značajne redistribucije dohotka. Inzistira se na osiguranju pune zaposlenosti svih (nav. prema Puljiz, 1998:19-21).

Rhodes tim tipovima uvjetno dodaje i četvrti, južnoeuropski (Španjolska, Grčka, Portugal i Italija), koji su, doduše, odrještije isticali neki drugi autori. Južna varijanta ima više karakteristika konzervativnog tipa, uz neke specifičnosti, koje se odnose na izraženiju ulogu crkve, obitelji i privatnog milosrđa, vjerojatno zbog zakašnjelog razvoja institucionalnog mehanizma socijalne države (Rhodes, 1998: 113-116).

Novi zadaci koje je država preuzela u svojoj "socijalnoj" fazi mogli bi u značajnoj mjeri promijeniti njezin institucionalni karakter. U tom smislu Pusić pokušava procijeniti vjerojatnost da se materijalna i socijalna sigurnost stabilizira kao nova institucionalna svrha države, u obliku novog društvenog ugovora "kojim građani prihvaćaju legitimitet državne vlasti, a ona jamči građanima socijalnu sigurnost" (Pusić, 1999:311 i dalje). Smatra da je od toga vjerojatnije, a i poželjnije, relativno osamostaljenje institucijskog sustava dobiti od države i prijelaz od socijalne države prema društvu dobiti<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> "U takvom bi društvu stabilizirane institucije i elastične organizacije autonomne od država razvijale, prema potrebama i mogućnostima, sve diferenciranije programe za rješavanje socijalnih problema svakodobne razvojne faze svakog pojedinog područja, kako u teritorijalnom tako u funkcionalnom smislu, svjetskog društva." Pusić, 1999:329.



S druge strane, Kaufmann, kako se čini, zastupa mišljenje da briga o socijalnoj sigurnosti doista mijenja karakter države. On ističe da "ne postoje dva odvojena entiteta, jedan koji se naziva 'socijalna država' (*Sozialstaat*) i drugi koji se naziva politička ili ustavna država (*Rechtsstaat*). Teorija socijalne države zato ne može biti ograničena na socijalne politike nego mora uključiti ustavne i institucionalne aspekte političkih sustava koji su usmjereni na unapređenje opće dobrobiti članova zajednice" (Kaufmann, 1991:154).

### b) Kriza socijalne države?

"Zlatno doba" kapitalizma, a s njim i socijalne države (Esping-Andersen, 1998a) trajalo je otprilike do sredine 1970-ih godina. Od tada je započeo period propitivanja socijalne države, ali i - možda još važnije - napada konzervativnih političkih snaga koje su u to vrijeme osvojile vlast u nekim zemljama na socijalni karakter države<sup>8</sup>. "Kriza socijalne države" postaje vrlo popularna sintagma u političkom i znanstvenom diskursu.

Traženje uzroka poteškoća socijalne države nerijetko karakteriziraju subjektivnost<sup>9</sup>, općenitost<sup>10</sup> i površnost. Uz početna, razmjerno jednostavna objašnjenja o krizi kao posljedici objektivnih ekonomskih, demografskih i sličnih teškoća počele su se pojavljivati složenije i sofisticiranije interpretacije. One uzimaju u obzir veći broj uzročnih faktora, od kojih nisu svi sasvim objektivne i racionalne, nego također ideološke i političke naravi.

Kao jedan od razloga često se ističe rastuće nezadovoljstvo ljudi s radom i ekonomičnošću javnih službi (v. npr. Reinermann, 1995:139). Što je, međutim, uzrok tome nezadovoljstvu? Rade li javne službe doista tako loše

<sup>8</sup> Boggs ističe da je "neokonzervativni i desno orijentirani napad na veliku državu bio ... visoko selektivan utoliko što su se te grupe zapravo nadale ojačati najprisilnije i autoritarne značajke države (vojsku, policiju, zatvorski sustav, nadzor nad osobnim životom) istodobno s rušenjem onih socijalnih programa na koje otpada ne više od tri posto ukupnog federalnog proračuna". Također, "uzmicanje iz javne sfere ne upozorava na mobilizaciju naroda protiv velike države kao takve, nego ponajprije na napad baš na redistributivne i socijalne funkcije države". Boggs, 1997:753.

<sup>9</sup> "Čini se da za krizu socijalne države ima toliko dijagnoza koliko ima i stručnjaka." Esping-Andersen, 1998a:38.

<sup>10</sup> Esping-Andersen govori o "standardnim argumentima" koji su "preuveličani i mogu zavesti", a ističu uglavnom ekonomske i demografske razloge krize socijalne države. Ekonomski gledajući, socijalna država potiskuje tržište i tako destimulira rad, štednju i investicije, a globalizacija privrede kažnjava rasipne vlade i nekompetitivne ekonomije. Uz to, značajne negativne efekte izaziva starenje stanovništva. Esping-Andersen, 1998:38.

i neekonomično kao što bi navodno proizlazilo iz ispitivanja stavova građana? Ili su percepcije građana nepouzdana u tolikoj mjeri da daju vrlo iskrivljenu sliku stvarnoga stanja? Ili je optika kroz koju se promatraju javne službe zamagljena ideološkim i/ili političkim razlozima?

Cohn (1997) nudi zanimljivo objašnjenje, prema kojem je kriza socijalne države u razvijenim zapadnoeuropskim zemljama, posebno u Velikoj Britaniji i SAD, zapravo na neki način umjetno inducirana od strane onih političkih aktera koji su se oduvijek protivili bilo kakvoj državnoj intervenciji u ekonomiju. Oni su iskoristili društvenu krizu ne da bi reformirali državnu politiku i prilagodili ju promijenjenoj društveno-ekonomskoj okolini, nego da bi frontalno napali ulogu (socijalne) države u društvu uopće. Okrivili su državu da je društvena kriza nastala kao posljedica njezinih programa i djelovanja njezinih službi, a istodobno su, osvojivši vlast, svojim političkim mjerama ograničavali sredstva, izazivali financijsku krizu i na druge načine značajno smanjili kapacitet države da osigurava kvalitetne službe. Takve su vodeće političke grupe nastojale stvoriti klimu nezadovoljstva s određenim javnim službama i čitavim javnim sektorom. Njihove političke odluke pritom nisu bile pragmatične naravi, nisu predstavljale racionalne odgovore na praktične probleme, nego su bile ideološki uvjetovane<sup>11</sup>. Teret takvih mjera platili su prvenstveno slabije stojeći slojevi, čime se socijalna situacija dodatno pogoršala, izazivajući svojevrsnu pozitivnu povratnu spregu. Na kraju, "cinični političari" iskoristili su, ponajviše u Velikoj Britaniji, rješenja "novog javnog menadžmenta" za još jednu svrhu, da bi izbjegli odgovornost za ekonomske i druge troškove takvog prijelaza s kejnezijanske socijalne države na šumpeterijansku državu rada (*Schumpeterian workfare state*).

No, i promjene koje su nastale kao rezultat "novog javnog kapitalizma"<sup>12</sup> izazvale su nezadovoljstvo građana. Ono, dapače, u Velikoj Britaniji nakon 1974. raste, čak i usprkos poboljšanju pokazatelja za neke državne socijalne službe (Glennister, 1998:477). Može li se iz toga zaključiti da se radi o "ciničnim građanima" (Berman, 1997)? Je li "građanski cinizam" problem

<sup>11</sup> "Premijerka Thatcher i predsjednik Reagan nisu bili pragmatični političari ... Oni su bili religiozni vjernici u koristi slobodnih tržišta i zla državnog pribavljanja." Cohn, 1997:589.

<sup>12</sup> Taj izraz predlaže Jørgensen, želeći njime obuhvatiti teoriju javnog izbora (*public choice theory*) kao akademsko utemeljenje, neoliberalizam kao političku koncepciju te "novi javni menadžment" kao upravnotehničku doktrinu. Jørgensen, 1995:35.

koji izaziva i može riješiti sama uprava? Je li doista riječ samo o "pojavi koja je povezana s nezadovoljenim potrebama građana" (Berman, 1997:111)?

Neka empirijska istraživanja pokazuju da je takvo nezadovoljstvo samo u manjoj ili vrlo maloj mjeri povezano s vlastitim iskustvima ljudi u odnosu s javnim službama. Tako Taylor-Gooby nakon ispitivanja nezadovoljstva s britanskom National Health Service zaključuje da se nezadovoljstvo "treba razumjeti u kontekstu političkih ideologija, interesa posebnih grupa u odnosu na službe te iskustva 'relativne deprivacije' - zaostajanja u procesu rasta životnih standarda". Nezadovoljstvo je značajno povezano s lijevom i prosocijalnom orijentacijom ispitanika (Taylor-Gooby, 1998:475).

I Cohnova interpretacija i Taylor-Goobyjevi nalazi uzimaju u obzir nezadovoljstvo građana javnim službama, državom i državnim socijalnom politikom te završavaju zaključkom o postojanju značajnog intervenirajućeg djelovanja političkih ideologija na generiranje nezadovoljstva građana. Pitanje je, naravno, o kojim se građanima (društvenim slojevima) i o kakvim političkim ideologijama radi. Dok Cohn vidi "novu desnicu" i neoliberalističke koncepcije kao inspiraciju napada na socijalnu državu, Taylor-Gooby vidi lijevu političku orijentaciju kao osnovu recentnih prigovora na rezultate "novog javnog kapitalizma". U tom su kontekstu uprava i njezino djelovanje drugorazrednog značenja, premda nisu lišeni efekta<sup>13</sup>. Ako uzroci "građanskog cinizma" nisu locirani prvenstveno u upravi i njezinom djelovanju<sup>14</sup>, onda uprava može stanje samo ublažiti. **Ideologija i politika** pojavljuju se

<sup>13</sup> Berman nalazi da učestalije komunikacije s građanima, poboljšavanje njihove participacije u odlučivanju i povećavanje ugleda uprave s obzirom na postizanje efikasnosti i efektivnosti umanjuju građanski cinizam i pridonose povjerenju građana u upravu. Berman, 1997.

<sup>14</sup> Ispitujući sužavanje javne sfere u Americi, Boggs navodi niz ocjena i argumenata u prilog takvom zaključku. "Politika je degenerirala u kombinaciju izbornih spektakla, spletki interesnih grupa i birokratske bezobzirne konkurencije". "Politika je sve više i više područje korporacijskih i državnih elita čija je glavna ambicija da učvrste svoj kvazioligarhijski položaj". "Protupolitičko raspoloženje se produbilo s korupcijom Reaganove i Bushove vlasti, otkrivanjem Iran/Kontra (afere), iznevjerenim obećanjima koja su redovito obilježje izbornih kampanji, jakim i ponekad tajnim utjecajem interesnih grupa ... i niskom razinom političkog diskursa. Nadajući se pobjedi preko goleme 'sredine' izbornog tijela, političari postaju majstori nejasnih plitkoća (obiteljske vrijednosti, ekonomski rast, osobna odgovornost, mir) koje nemaju praktičnog značenja za formuliranje politikā". Sve to dovelo je do neraslog cinizma prema izbornim kampanjama i političkim debatama, kao i do "gnušanja prema karijernim političarima, vladinim organizacijama, 'socijalnoj državi' i hladnim birokratima ..." Boggs, 1997:745-747.

kao važniji čimbenici<sup>15</sup>. Naročito ne bi trebalo podcjenjivati ulogu i odgovornost politike<sup>16</sup> (Naschold, 1996:5-6, 164-166).

Druga značajna inovacija u razmišljanjima o teškoćama socijalne države ogleda se u identifikaciji specifičnosti vezanih uz različite tipove socijalne države. Takav pristup daje konkretnije uvide, omogućava da se realnije procijeni važnost generalnih faktora<sup>17</sup> te ističe specifičnosti pojedinih zemalja ili grupa zemalja i njihovih povijesno oblikovanih tradicija. Kao što socijalna država nije posvuda ista, tako niti teškoće i ishodi krize nisu sasvim razumljivi izvan određenog društvenog i povijesnog konteksta. Osim što je važna za razumijevanje, tradicija može uputiti i na načine suočenja s konkretnim životnim problemima svake pojedine zemlje.

Usprkos ekonomskoj recesiji, korjenitim i brzim promjenama tehnologije, zaoštavanju demografske situacije, ideološkim i političkim napadima i drugim teškoćama, socijalna je država pokazala izvjesnu mjeru otpornosti uz određene, veće ili manje, uzmake i neizbježne, često i značajne prilagodbe (v. i Rhodes, 1998:97).

U Velikoj Britaniji i SAD udio državnih troškova je 1993, na kraju vladavine konzervativaca, bio veći nego početkom 1980-ih, a i u Europi su efekti promjena bili manje-više samo marginalni (Rhodes, 1998:99; Esping-Andersen, 1998b: 94; Cohn, 1997:593)<sup>18</sup>. Usprkos svemu, u naprednim industrijskim demokracijama prevladava politika održanja postojećeg stanja. Esping-Andersen vidi uzroke takve politike ponajprije u otporu korisnika,

<sup>15</sup> U tom smislu Naschold tvrdi da "u velikom broju zemalja OECD-a strategije modernizacije (javnog sektora) uključuju brojne mjere koje ograničavaju demokraciju i razaraju socijalnu državu, bilo zbog ideoloških razloga ili razloga partijske političke mobilizacije ili u obliku strategije smanjivanja motivirane obzirima fiskalne politike". Naschold, 1996:4.

<sup>16</sup> Postoje, naravno, i drugačija gledanja: "Kako i koliko će se dalekosežno taj gubitak povjerenja (u javni sektor) osjetiti u politici, to temeljno pitanje europskih socijalnih sustava ovisi o mnoštvu čimbenika, naročito o institucionalnom popravljaju tih sustava i o čimbenicima koji su u velikoj mjeri izvan kontrole političkih djelatnika - primarno o razini ekonomskog rasta i utjecaju promjena u globalnoj ekonomiji." Ipak, isti autor navodi i nešto drugačiju ocjenu o ulozi politike: "Politička inercija i moć opstrukcije uspostavljenih interesa pogoršali su probleme socijalne države" (Rhodes, 1998:100).

<sup>17</sup> "Različitost tipova socijalnih država djelomično govori protiv prevelikih generalizacija." Esping-Andersen, 1998a:38.

<sup>18</sup> "Zapadne socijalne države ipak su se uspješno prilagodile u razdoblju nakon naftnog šoka", a "internacionalizacija ekonomije više potiče *welfare state* ekspanziju nego što vodi njenoj redukciji u skladu s pretpostavkama neoklasičnih ekonomista" (Rhodes, 1998:97, 99). "Glavni su se socijalni programi održali u sjevernoj i proširili u južnoj Europi" (Rhodes, 1998:98).

ali i javne uprave i zaposlenih u njoj, koji ne žele podržati promjene. Osim toga, ističe on, uspješne su reforme bile moguće samo "na temelju širokih, sveobuhvatnih nagodbi s glavnim socijalnim partnerima", što zapravo "revitalizira neokorporativizam" (Esping-Andersen, 1998b: 94-95).

Već i zadržavanje, u osnovnim konturama, postojećih socijalnih sustava ipak predstavlja značajan argument u prilog tezi da se suvremene države, bar u izvjesnoj mjeri, institucionalno stabiliziraju oko svrhe očuvanja socijalne sigurnosti (v. i Pusić, 1994:11). Ne doduše na dosadašnji način. Sve se više govori o novom, drugačijem društvenom ugovoru (Hyde et al., 1999:72; Berghman i Fourage, 1999:78-79)<sup>19</sup>. Svojevrsni novi konsenzus oko svrhe države koji je postignut među akterima s različitim političkim orijentacijama nije više toliko usmjeren na zaštitu društva od zahtjeva tržišta koliko na zaštitu tržišta od (prevelikih) zahtjeva društva (Cohn, 1997:586). Pritom se ponovno ističe da čiste ekonomsko-tržišne zakonitosti trebaju biti korigirane određenim socijalnim mjerama koje pridonose ekonomskoj učinkovitosti (Berghman i Fourage, 1999:73-75). Možda je zbog svega toga bolje govoriti o teškoćama i adaptaciji u razvoju (na razini realizacije i sredstava), a ne o pukoj i katastrofičnoj krizi socijalne države (na razini osnovne ideje).

No, ako je socijalna država preživjela teškoće i napade, koje je promjene doživjela? U optjecaju su različite formule i fraze. Moglo bi se reći da se prijašnja produktivna socijalna država sve više pretvara u uglavnom jamstvenu socijalnu državu (Naschold, 1996:61-62). U Velikoj Britaniji laburistička je vlada izradila program "dobrobit za rad" (*Welfare to Work*) (Hyde et al., 1999: 73; Etherington, 1998:148). Od kejnzejanske države dobrobiti prelazi se na šumpeterijansku državu rada (Cohn, 1997). Pritom se nastoji uspostaviti komplementarnost javnih i privatnih<sup>20</sup> službi (Naschold, 1996:62, 128-129; Hyde et al., 1999:71,74). Težište prelazi na prevenciju siromaštva kroz poticanje zapošljavanja, promjene na tržištu rada i stalno obrazovanje i prekvalifikaciju radne snage. Itd.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Britansko je Ministarstvo socijalne sigurnosti 1998. godine u nizu dokumenata razradilo Novi ugovor za blagostanje (*A new contract for welfare*). Hyde et al., 1999:70.

<sup>20</sup> Berghman i Fourage ističu da socijalna zaštita pretpostavlja kolektivne aspekte kojih nema u privatnim službama (1999:65).

<sup>21</sup> Za puno konkretniji i detaljniji uvid v. npr. Puljiz, 1998:21-23.

Bilo kako bilo, premda se socijalna država održala, njezine promjene nisu nevažne. Njihova je izraženost, opet, različita u različitim zemljama, odnosno zemljama s različitom tradicijom. Općenito bi se moglo zaključiti da su rezultati bili razmjerno manji, a nezadovoljstvo građana veće tamo gdje je napad na socijalni karakter države bio jači odnosno tamo gdje je bio prvenstveno ideološko-politički motiviran. U zemljama koje su odabrale umjereniju strategiju te racionalno-pragmatični pristup prilagodbe se provode, provode se lakše i uz manje nezadovoljstvo građana (Etherington, 1998).

Budućnost socijalne države možda najbolje odlikavaju dvije tvrdnje Esping-Andersena. S jedne strane, on (optimistično) smatra da se "ideja socijalnog građanstva može ... protegnuti i u dvadeset prvo stoljeće" (1998a:77). S druge strane, ipak (pomalo pesimistično) upozorava da se "mora poduzeti velika reforma postojeće zgrade socijalne države, ako se želi doći do socijalne zaštite postindustrijskog društva koja će imati pozitivan zbroj", pri čemu su "velike većine biračkog tijela ... konzervativne stoga što se pouzdaju u strukturu socijalnih primanja uspostavljenu prije više od jedne generacije i žele je obnoviti" (1998b:96). Valjalo bi, prema tome, očuvati osnovnu ideju socijalne države, a objektivnim promjenama globalne ekonomske, tehnološke i druge okoline prilagoditi sustav mjera, institucija i prava koji služe njezinoj realizaciji.

### 3. Reforme javne uprave

Uprava se reformira praktički otkako je nastala (v. npr. Davis et al., 1999: 41; Ingraham, 1997:325). Reforme su toliko česte da se ponekad tvrdi da se "pokazuju kao zaštitni znak upravnih organizacija" (Czarniawska-Joerges, 1989: 532; također Farazmand, 1999:805). Čini se da su posebno učestale u zadnjoj dekadi XX. stoljeća (Caiden, 1999:815). Zato upravne reforme predstavljaju jednu od najintragantnijih i najčešćih tema upravne znanosti. Usprkos tako izraženom interesu, brojna su pitanja o upravnim reformama još uvijek sporna. Prvo i osnovno, što se može smatrati upravnom reformom? Zatim, zbog čega se uprava reformira, koji temeljni razlozi stoje u pozadini tih promjena? Zašto se reformira razmjerno često? Koji faktori određuju uspjeh odnosno neuspjeh reformi? Koji su učinci reformi? Može li se na osnovi iskustva preporučiti kako treba provoditi reforme? Itd.

Pod reformom se najčešće misli na nešto značajnije institucionalne inovacije u sustavu javne uprave neke zemlje do kojih obično dolazi periodično. Time se isključuju sve one gotovo svakodnevne, manje važne promjene koje se stalno događaju u svakome upravnom sustavu odnosno njegovim dijelovima. U tom se smislu govori da reforme predstavljaju "grandioznije i određenije napore da se kritički ispita i reorganizira upravni aparat vlasti" (March i Olsen, prema Czarniawska-Joerges, 1989:532). Ponekad se smatra da uprava reformom "ponovno oblikuje svoje temeljne odnose s civilnim društvom" (Kiel i Elliott, 1999:619).

Zanimljivo je da mnogi autori uključuju otpor kao integralni dio pojmovnog određenja upravne reforme, upućujući već samim time na donekle prikriveno mijenjanje struktura moći te na političke i druge<sup>22</sup> procese koji se odvijaju u pozadini reforme (Corkery et al., 1998:534-535; Wilenski, 1986:259; v. i Caiden, 1969:16). S druge strane, nasuprot otporu, pojavljuju se (promijenjena, a nerijetko i povećana) očekivanja društvene i političke okoline (v. u Farazmand, 1999: 806). Dok neki u reformama vide opasnost za svoje pozicije i interese, drugi u njima vide instrument poboljšanja svojeg položaja odnosno rješavanja nagomilanih društvenih problema.

Time se otvara i pitanje razloga zbog kojih dolazi do reformi. Ponekad se uzroci reformi nalaze u ekonomskom području. U tom smislu Kiel i Elliott navode da vide reformu kao odgovor na "temeljne promjene u društveno-ekonomskoj i tehnološkoj okolini" (Kiel i Elliott, 1999:619).

Vrlo se često, međutim, uzroci traže na političkom planu. Tako Naschold ističe da "nema ekonomskog ni društvenog determinizma; u ovom području politička mobilizacija predstavlja pokretačku snagu modernizacije javnog sektora" (Naschold, 1996:6). Clark ističe da je reforma provedena za vrijeme britanskih konzervativaca bila "više menadžerska i ideološka po inspiraciji. Ona naglašava afirmaciju političke volje nad upravom i protiv nje ..." (Clark, 1999:476). Na sličnu povezanost političkih i ideoloških momenata u upravnim reformama upozorava i Rosenbloom kada ističe da veliki i važni reformski programi "uvijek uključuju političke preferencije koje su vjerojatno povezane s nekim ideološkim pogledom na svijet" (Rosenbloom, 1998:1413).

<sup>22</sup> Time se ujedno upozorava na kritično značenje upravnog osoblja, naročito onog na rukovodećim pozicijama, za provedbu reforme, kao i na okolnost da se upravne reforme nužno odražavaju i na poziciju ljudi koji rade u upravi, sve do ugrožavanja njihova zaposlenja.

Empirijski podaci govore da značajnu ulogu u pokretanju reformi imaju i vrlo prizemni politički interesi, korisnost i trenutačna politička potreba. Davis et al. tako nalaze da su velike reorganizacije uprave u Australiji, Kanadi i Velikoj Britaniji, prema dosadašnjem iskustvu, vjerojatnije neposredno prije ili u godini kad se održavaju izbori, odnosno unutar godine kad je novi premijer prvi put izabran na tu dužnost (Davis et al., 1999:30).

Možda bi se najrealnijom mogla smatrati kompleksna interpretacija koja istodobno uzima u obzir više različitih uzroka. Takvu, na primjer, nude Davis et al. ističući da iza reformi često ne stoje čisto prizemni politički razlozi, nego i razlozi promijenjenih političkih (*policy*) izbora, kroz koje se mogu odraziti određeni dublji društveni, ekonomski i tehnološki razlozi, kao i upravnotehnički razlozi (npr. potreba za poboljšanom koordinacijom). Ipak, na kraju i oni priznaju da političko objašnjenje upravnih reformi ima najveću težinu (Davis et al., 1999:37,42).

Czarniawska-Joerges nudi zanimljivu analizu funkcija upravnih reformi. Umjesto racionalističkog ona izabire simbolički pogled na problem. Reforme koje su nerijetko neuspješne u postizanju oficijelnih ciljeva pokazuju se uspješnima u pogledu redistribucije moći, u obnavljanju legitimiteta, u resocijalizaciji članova organizacije, organizacijskom učenju i učvršćivanju ideologije te u uvođenju različitosti u rutinu organizacijskog života kroz zabavu i strašenje (Czarniawska-Joerges, 1989). No, kako se radi o javnoj sferi, i ona zaključuje da je odgovor na pitanje što o takvim reformama misle porezni obveznici - u sferi politike (Czarniawska-Joerges, 1989:546).

Primjetno je, ali i razumljivo, da su reformama češće izloženi oni dijelovi uprave koji se bave javnim službama nego klasični resori. Javne službe plod su razmjerno novijeg povijesnog razvoja, u čvršćem su kontaktu i bliže korisnicima, pod većim pritiskom relevantne okoline, itd. Među najnestabilnijim područjima teritorijalnih upravnih sustava u anglosaksonskim su zemljama, pored centralno-lokalnih odnosa, ona upravna područja koja se bave primarnim proizvođačima, industrijom i socijalnom skrbi (Davis et al., 1999:30-31).

O čemu ovisi uspjeh reformi? Wilenski razlikuje preduvjete od pokretača reformi. Osnovni preduvjeti odnose se na političku podršku, odobrenje ljudskih i materijalnih resursa, stalnu institucionalnu podršku formiranjem posebne upravne organizacije, dovoljno raspoloživog vremena te promišljenu



strategiju reforme. Za temu ovog rada možda su još zanimljivije pokretačke poluge. One se odnose na donošenje novih propisa, uvođenje i stabilizaciju nove organizacije, zapošljavanje novog osoblja u postojeće institucije, promjene u formalnim procesima te promjene u formalnim organizacijskim strukturama (Wilenski, 1986:262-267).

No, jesu li to svi relevantni preduvjeti i faktori? Ako se pođe od Caidenovih tvrdnji da su "upravne reforme ... rizik, hazard, u kojem su šanse uvelike protiv uspjeha" te da "zapravo previše stvari u reformi može krenuti krivo" (Caiden, 1999: 820), onda se već i logički može zaključiti da lista okolnosti koje mogu postati važne za uspjeh reforme ne može biti konačna. Ipak, i on navodi glavne "magične ključeve"<sup>23</sup> te određene upute za provedbu reformi<sup>24</sup>.

Czarniawska-Joerges, kako je već rečeno, smatra da i naizgled neuspješne reforme mogu biti uspješne u postizanju nekih drugih, ne-službenih i ne uvijek lako vidljivih ciljeva. Uostalom, "reformske intencije ili ciljevi, kako se oficijelno formuliraju, dobri su pokazatelji trenutačne političke retorike, ali je njihova veza s aktualnim zbivanjima prilično slaba" (Czarniawska-Joerges, 1989:546).

<sup>23</sup> Jedan od njih tiče se pravog momenta kada treba inicirati reformu. To je najkasnije u trenutku kad nova vladajuća skupina preuzme vlast ili u drugom trenutku kad su vladajuće snage najotvorenije za nove ideje. Drugi se odnosi na osiguranje podrške masovnih medija i javnosti, jer ona može rezultirati i u stjecanju političke podrške. Također, stjecanje upravne potpore znači pola uspjeha reforme, jer da je u protivnom uprava u stanju sabotirati reformsku nastojanja. Za uspjeh je potrebno i aktivno, predano i stalno vodstvo, koje ujedinjuje mladost i iskustvo i koje kroz međusobnu podršku održava visoku razinu vlastitog zadovoljstva, ali i pritiska i aktivizma, čak i usprkos promjenama vladajuće garniture. Caiden, 1999:823-827.

<sup>24</sup> Caiden navodi četrnaest uputa razvijanih na osnovi iskustva, vrijednosnih procjena ili puke logike:

1. reformist ne bi trebao pokušavati sve odjednom,
2. trebao bi se odlučiti za nešto manje od idealnog,
3. ne bi trebao preskakati nužne međufaze,
4. trebao bi razviti zdravu reformsku klimu i predispozicije za nove oblike mišljenja i ponašanja,
5. trebao bi ograničiti štetne posljedice koje se mogu spriječiti,
6. trebao bi se koristiti postojećim institucijama sve dok je to moguće,
7. trebao bi planirati svaku sukcesivnu etapu te ocijeniti prethodnu prije početka naredne etape,
8. prije potpunog uvođenja reforme trebao bi ju iskušati na ograničenom prostoru,
9. reforme bi trebao poistovjetiti s onim što je ljudima već poznato i blisko, tj. s onim što su već prihvatili,
10. posebnu pažnju trebao bi posvetiti povratnim informacijama i reakcijama onih na koje se reforme odnose,
11. ne bi trebao sprječavati da se reforme nastave dalje razvijati, odnosno trebao bi dopustiti da njegove reforme budu nadograđene novima,
12. trebao bi djelovati na osnovi fleksibilnog plana bez prikrivanja motiva,
13. trebao bi uspostaviti pouzdanu administraciju za provedbu reformi, i
14. trebao bi izbalansirati mikro i makrorezultate, pozitivne i negativne ishode; evaluirati nejednoznačne rezultate, a ne uzimati u obzir samo one koji su povoljni za njega (Caiden, 1969:16-18).

Općenito, međutim, prevladava mišljenje da su stvarna i značajna poboljšanja nerijetko tek pusti san pokretača reformi<sup>25</sup>. Tvrdi se da su reforme "repetitivne, skupe i neuspješne" (Czarniawska-Joerges, 1989:531). Nejasni, možda i namjerno zamagljeni ciljevi reformi, raskorak između ideja i stvarnosti (Farazmand, 1999:808), otpor uprave i upravnih službenika<sup>26</sup>, korisnika ili drugih organiziranih interesenata<sup>27</sup>, razočaranje i izostanak potpore opće javnosti<sup>28</sup>, sve to može prouzročiti slab uspjeh reformi. Svaka reforma, uostalom, dovodi do povećanih očekivanja koja vrlo često nije moguće ispuniti (Farazmand, 1999: 807, 809; Caiden, 1999:819). Neuspjehom prethodnog obično se otvara novi reformski ciklus.

S druge strane stoji optimistično gledanje na upravne reforme i njihovu učestalost. Prema tom gledištu, reforme su utemeljene u ideji progresa i shvaćanju da čovjek može utjecati na budućnost (Caiden, 1969:14). U takvom načinu razmišljanja "mjereno idealnim kriterijima, niti jedna uprava nije dovoljno dobra ... svaka uprava može biti bolja i svaka uprava može se unaprijediti reformom" (Caiden, 1969:9; v. i Caiden, 1999:816).

Farazmand razlikuje tri tipa upravnih reformi. Prvi tip reformi naziva svrhovitosnim. One se pokreću odlukom vladajućih snaga koje potrebu reforme vide u nekim političkim, ekonomskim ili socijalnim svrhama koje žele ostvariti. Drugi tip uzima u obzir okolišnu ovisnost uprave. U uvjetima ovisnosti uprava se reformira da bi odgovorila okolišnim pritiscima. Treći je institucionalni model, koji ističe interne faktore, zapravo organizacijsku

<sup>25</sup> "... većina reformskih aktivnosti završava u razočaranjima za oblikovatelje, sudionike i građane." Farazmand, 1999:805.

<sup>26</sup> "U periodu reforme organizacije aktiviraju svoje interne percepcije i distribuiraju resurse kao odraz različitih interesa uprave. To je aktiviranje definiralo proces implementacije koji je sam utjecao na ishode interno i eksterno pokrenutih reformskih inicijativa." To omogućuje korištenje koncepata razvijenih u okviru organizacijske teorije, "uključujući pregovaranje i ograničenja procedure i odgovornosti" (Radcliffe, 1991:52). Takvi izvodi, pored ostalih okolnosti, upozoravaju na potrebu dobrog poznavanja (i) organizacijske teorije da bi se mogla formulirati strategija i plan upravne reforme. Oni ukazuju i na ograničenja inherentna reformskim nastojanjima čak i u slučajevima kad se raspolaze najboljim znanjem.

<sup>27</sup> "Ako se tome pridoda sprega pojedinih interesnih grupa (grane industrije, regije u zemlji, ili grupe građana prema veličini dohotka) s birokracijom i političarima, može se objasniti zašto javne potrošnje stalno raste te zašto je javnu potrošnju izuzetno teško smanjiti." Kesner-Škreb, 1999:119.

<sup>28</sup> "Slično u Zapadnoj Europi i u Commonwealthu upravne su reforme zapale u teškoće, ne samo zbog tvrdokornog birokratskog otpora nego i zbog razočarane javnosti kojoj je obećano mnogo, a dobila je tako malo." Caiden, 1999: 818.

kulturu i ponašanje kao institucionalizirane vrijednosti koje determiniraju (ne)uspjeh reforme (Farazmand, 1999: 808-809)<sup>29</sup>.

Bilo kako bilo, reforme javne uprave trebale bi pridonijeti povećanju institucionalnog kapaciteta određene zemlje (Corkery et al., 1998) i mogućnosti rješavanja javnih problema. No, ne treba zaboraviti da i pri utvrđivanju koji se problemi smatraju javnima dolazi do izražaja političko mišljenje i odnos političkih snaga određene zemlje, kao i doktrine relevantnih vanjskih čimbenika<sup>30</sup>.

Moglo bi se, sasvim općenito, zaključiti da se određeni javni problemi rađaju neovisno o politici, u mjeri u kojoj se društveni procesi u određenoj zemlji odvijaju autonomno od politike. No, i sami pokušaji rješavanja javnih problema te realizacija određenih politika stvaraju nove javne probleme (de Vries, 1999:508). Kada će pojedini problemi doći na politički dnevni red, u kojoj će se mjeri priznati kao javni, kako će se formulirati, kakve će se politike (*policy*) i rješenja primijeniti, itd., to ipak ovisi o politici (*politics*). Politika pritom ima značajni manevarski prostor, premda na duži rok ne može izbjeći bavljenje aktualnim problemima<sup>31</sup>. Vrijedi naglasiti da je njezina arbitrarna volja mnogo izraženija u onim zemljama u kojima sfera politike snažnije penetrira u druga društvena područja, a politička djelatnost dominira društvenim životom ljudi.

Politička "obrada" javnih problema uključuje i odluke o ulozi uprave pri njihovom rješavanju. Karakteristika je posljednjih desetljeća da se i sama država te državna i javna uprava smatraju javnim problemom ili čak jednim od uzročnih faktora javnih problema. Nastoji se redefinirati uloga države, a javna uprava reformirati u skladu s tom novom ulogom države.

<sup>29</sup> Moguće su, naravno, i drugačije tipologije. Tako Rosenbloom razlikuje četiri tipa upravnih reformi u SAD, one koje žele upravu prilagoditi određenoj političkoj viziji, strukturalne, proceduralne te kulturalne reforme. Rosenbloom, 1998:1395 i dalje.

<sup>30</sup> U tom smislu Corkery et al. opisuju promjene političkog mišljenja međunarodnih organizacija o ulozi države i javne uprave naročito za nerazvijene afričke zemlje, u svjetlu suvremenih globalnih kretanja. Corkery et al., 1998:532-533.

<sup>31</sup> U tom smislu de Vries postavlja hipotezu prema kojoj se periodične promjene u dominantnoj političkoj kulturi odražavaju u promjenama aktualnih politika (*policies*). Time nastaju generacije politikā. "Generacije politikā mogu se opisati kao periodi u kojima se politike u različitim područjima međusobno približavaju da bi udovoljile istim novim zahtjevima kao reakcija na prethodni period u kojem su takvi zahtjevi bili zanemarivani." (de Vries, 1999:495). Pritom, "kad god se problemi predugo zanemaruju, oni postaju ozbiljniji i urgentniji" (de Vries, 1999:507).

Ako je sve veća međuovisnost procesa u svjetskim razmjerima pred različite zemlje stavila donekle slične probleme, postoji tendencija da se unificiraju i rješenja. Čini se da se u tom kontekstu može protumačiti iznimna popularnost upravnih reformi menadžerskog tipa zadnjih decenija XX. stoljeća. Smatra se da se razvila nova značajna doktrina upravnih reformi, odnosno da se ne radi više o "pojedinačnim reformskim projektima ili idejama, nego o kombinaciji međusobno povezanih reformskih politika i ideja koje, kao cjelina, formiraju upravopolitičku doktrinu" (Temmes, 1998:441-442). Ipak, usprkos osnovnoj orijentaciji sve se češće čuju upozorenja da je prilikom korištenja iskustva potrebno uzeti u obzir i druge vrijednosti na kojima je izgrađena javna uprava, specifične okolnosti pojedinih skupina sličnih zemalja (npr. po tradiciji, po političkom sustavu, po veličini, i sl.), pa i posebne okolnosti svake zemlje pojedinačno (Temmes, 1998; Corkery et al., 1998; Kickert, 1997).

Menadžerske reforme u javnoj upravi ekonomski su orijentirane te nerijetko započinju nastojanjima oko smanjivanja javnih izdataka. Na to se obično nastavljaju različite strukturalne inovacije. Za kraj preostaju pokušaji promjene upravne kulture (tako Pollitt, prema Clark, 1999:477). Koji su, međutim, dosadašnji stvarni učinci takvih menadžerskih reformi?

#### 4. Efekti suvremenih menadžerskih reformi javne uprave

Stvarni efekti reformi javne uprave do kojih dolazi pod utjecajem pokreta "novog javnog menadžmenta" mnogobrojni su i ne uvijek jednoznačni. Usprkos sličnom vrijednosnom, idejnom i doktrinarnom polazištu, učinci menadžerskih reformi u velikoj su mjeri ovisni i o specifičnim okolnostima različitih zemalja, njihovih političkih sustava, kultura, tradicija i drugih faktora (v. i Oliver i Drewry, 1996:115). Neki od tih efekata nisu čak ni lako utvrdivi, tako da ih je moguće tek parcijalno prikazati. Ponekad nema pouzdanih podataka ili vremenskih serija podataka, ili pak nema čvrste točke za usporedbu podataka, čime je onemogućeno mjerenje izraženosti promjena (Boston et al., 1997:353). Osim subjektivnosti u procjenama, političkih i ideoloških zamagljivanja, zabunu ponekad izaziva nedovoljno jasno razgraničenje proklamiranih ciljeva od stvarnih rezultata primjene određenih mjera.

No, i uz najbolje namjere, zbog njihove mnogobrojnosti i složenosti, svaka klasifikacija učinaka menadžerski orijentiranih upravnih reformi nužno je do neke mjere nepotpuna, a donekle i proizvoljna. Više radi ilustracije, a manje s namjerom da ih se sveobuhvatno i sustavno prikaže, ti bi se efekti mogli svrstati u nekoliko osnovnih grupa. Radi se o strukturalnim efektima u čitavom upravnom sustavu, učincima prema upravnom osoblju, učincima na metode djelovanja u upravi te drugim učincima<sup>32</sup>.

#### *a) Strukturalni efekti u sustavu javne uprave*

Strukturalni efekti koji se žele postići svode se na opće smanjenje upravnog sustava, stvaranje što šireg prijelaznog sloja u kojem bi značajniju ulogu imao privatni, pa i dobrovoljni, neprofitni sektor te na razlabavljenje veza u preostalim dijelovima sustava<sup>33</sup>.

Smanjenjem uprave želi se smanjiti javne troškove, proširiti prostor za djelovanje tržišta i stimulirati privatno poduzetništvo te smanjiti značenje javne uprave, države i cjelokupne javne sfere u životu ljudi<sup>34</sup>. To se pokušava postići privatizacijom javnih poduzeća, službi ili njihovih (komercijalnih) dijelova te povjeravanjem javnih službi i poslova na obavljanje privatnim poduzetnicima. Za razliku od "neuspjeha tržišta" koji je predstavljao osnovu i ideološko opravdanje za razvoj mnogobrojnih socijalnih službi u okrilju (socijalne) države, kod suvremenih menadžerskih reformi govori se o "neuspjehu države" (Kesner-Škreb, 1999:120; Walsh, 1995:6-28).

Različite menadžerski usmjerene upravne reforme razlikuju se ponajprije po izraženosti i širini privatizacije. Privatizacija je najizraženija u nekim anglosaksonskim zemljama, kao što su Velika Britanija i Novi Zeland, dok su norđijske, a još više ostale kontinentalnoeuropske zemlje, mnogo rezerviranije u njezinoj primjeni (Temmes, 1998:448).

<sup>32</sup> Budaus i Finger razlikuju tri razine u menadžerskim reformama. Riječ je o novom shvaćanju uloge države i uprave, vanjskoj strukturalnoj reformi i reformi na unutrašnjoj razini. Kod unutrašnje razine govore o reformi struktura, načina rada i personala. Budaus i Finger, 1999:319, 325.

<sup>33</sup> Morris, govoreći o reformama u Velikoj Britaniji, navodi privatizaciju, ugovorno povjeravanje javnih poslova privatnom sektoru te radikalno restrukturiranje preostalih dijelova javne uprave. Morris, 1999:65.

<sup>34</sup> "Poznatí revolt protiv 'velike države' bio je često utemeljen u libertarijanskom diskursu u kojem se sloboda vidi kao individualna autonomija izvan javne sfere i protiv nje." Boggs, 1997:751.

"... sam koncept vlasti koji se oslanja na ideju zajednice, proširenih vrijednosti i svrha ugrožen je drskošću individualizma i pojedinačnog zadovoljstva." Seguiti, 1999:1094-1095.

U obavljanje javnih poslova sve se jače uključuje i treći, dobrovoljni, privatni neprofitni sektor, koji čine nevladine udruge i druge institucije civilnog društva<sup>35</sup>. Na toj se osnovi stvaraju raznovrsni oblici partnerstva privatnih subjekata, nevladinih te državnih upravnih organizacija. Uključenje trećeg sektora ima, međutim, ponešto različite daljnje efekte, u usporedbi s privatizacijom i sličnim mjerama. Ono jest usmjereno na ograničavanje uloge države, ali nije usmjereno na sužavanje javne sfere. Upravo suprotno, time se nastoji uključiti što veći broj zainteresiranih građana u neke forme suodlučivanja, obavljanja i nadzora nad javnim poslovima te ojačati položaj građana prema državi<sup>36</sup>. Smatra se da nevladine neprofitne organizacije imaju značajan demokratizatorski potencijal (Nikolić, 1999: 843).

Razlabavljenje veza unutar sustava javne uprave nastoji se postići na različite načine. Tipični su razdvajanje odjela za formuliranje resorne politike od agencija za provedbu na središnjoj razini<sup>37</sup>, teritorijalna decentralizacija (upravna i/ili politička), funkcionalna samouprava za ustanove javnih službi, stvaranje kvaziautonomnih nevladinih organizacija (*quangos*), itd. Razdvajanje odjela za politiku od provedbenih agencija, s britanskim tzv. *Next Steps* agencijama kao najpoznatijim primjerom<sup>38</sup>, možda je najuočljivija od tih mjera.

Zbog izraženih nastojanja da se kruta hijerarhijska piramida upravnog sustava rastvori u više podsustava koji se u sve manjoj mjeri integriraju hijerarhijskim odnosima, govori se o "fragmentiranju države" (Morris, 1999). Nizom mjera želi se atomizirati, razbiti velike državne upravne organizacije i stvoriti veći broj manjih agencija i drugih subjekata koji bi bili što samostalniji, usmjereni na specifične zadatke, fleksibilni u ponašanju, povezani što manje vertikalno,

<sup>35</sup> O terminološkim pitanjima "privatnog neprofitnog sektora" v. npr. Bežovan, 1995:196-198 ili Bežovan, 1996:299.

<sup>36</sup> Puno šire o partnerstvu v. npr. Kernaghan, 1993.

<sup>37</sup> Radi se o načelu koje je inače karakteristično za švedsku upravu. U Švedskoj je planiranje i koncipiranje politike povjerenost ministarstvima (*departement*), a provedba agencijama (*ämbetsverk*). Pierre, 1997:142.

<sup>38</sup> *Next Steps* inicijativa poduzeta je 1988. godine kao nastavak nekih prijašnjih nastojanja oko uvođenja novih menadžerskih metoda u javnu upravu. Broj *Next Steps* agencija rastao je od 3 (1989) preko 66 (1992) do 109 (taj broj navode Goldsmith i Page u 1997: 151). Premda su formalno ostale u sastavu ministarstava, one se odlikuju većom upravljačkom samostalnošću. Zanimljivo je da je stvaranje tih agencija u najmanju ruku usporilo privatizaciju službi koje su im povjerene, zbog čega ih neoliberalisti ne ocjenjuju sasvim pozitivno. Hogwood, 1993.

Razdvajanje političkih (*policy*) i provedbenih funkcija na razini (različitih) organa provedeno je, čak i radikalnije, također u Novom Zelandu. V. npr. Boston et al., 1997: 69 i dalje; Oliver i Drewry, 1996:128-129.

odnosno što više horizontalno. Smatra se, naime, da bi povećana autonomija pojedinih javnopravnih subjekata, zajedno s nizom drugih mjera, pospješila razvoj poduzetničke klime, potpomogla organizacijsko učenje te općenito popravila ekonomičnost i efikasnost u obavljanju javnih poslova<sup>39</sup>.

Stvarni efekti svih takvih mjera nisu, međutim, uvijek idilični, u skladu s namjerama, a niti jednoznačni. Često se pored poželjnih javlja i čitav niz nepredviđenih i neželjenih učinaka. Prvi i čini se osnovni problem koji proizlazi naročito iz pokušaja razlabavljenja veza među subjektima koji obavljaju javne poslove u javnom sektoru ili za javni sektor jest problem odgovornosti (Knox, 1998: 157-160; Wistrich, 1998: 288; Boston et al., 1997:355-356). Linije odgovornosti u značajnoj se mjeri zamućuju ili čak prekidaju. Problematični postaju i kontakti sa zainteresiranom javnošću. U takvom sustavu nadzor je krajnje otežan, a mogućnosti za razvoj neetičnog ponašanja i korupciju sve šire (Hondeghem, 1998:2)<sup>40</sup>.

Ne manje izražen je i problem koordinacije i utvrđivanja strateške politike i prioriteta u upravnom sustavu (Temmes, 1998:449; Thynne, 1998:377; Wistrich, 1998: 288). Za razliku od prijašnje čvrste, ali i učmale hijerarhijske piramide, reformirani upravni sustavi otvaraju mnogo prostora nepovezanosti, neracionalnosti i zloupotrebama. Jedininstveno i povezano djelovanje sustava postaje upitno. Izlaz se pokušava naći u reafirmaciji strateškog planiranja pomoću kojeg bi se jedinstvo sustava moglo osigurati na novim, nehijerarhijskim osnovama (Temmes, 1998:452, 453, 455). Predlaže se i stvaranje tijela sastavljenog od strateški postavljenih dužnosnika koje odlikuje sposobnost da vide širu sliku te da različite ali korespondirajuće elemente povežu u cjeloviti sustav (Thynne, 1998:375).

Boston et al. navode još neke moguće negativne posljedice menadžerskih reformi. Tako savjetnici u ministarstvima zaduženima za formuliranje politika mogu ostati odsječeni od onih sektora o kojima bi trebali imati detaljna

<sup>39</sup> U tom smislu Boston et al. navode da temeljem takvih mjera "agencije imaju mnogo oštiji fokus i jasniju organizacijsku misiju i ... manje intraorganizacijskih konflikata o svrhama. Viši menadžeri u ministarstvima orijentiranim na resornu politiku manje su rastrzani zahtjevima operativnih aktivnosti. Strukturalne promjene također su pridonijele razvoju više poduzetničke kulture javne službe ..." Boston et al., 1997:355.

<sup>40</sup> Caiden spominje menadžersku nekompetentnost, prijevaru i korupciju u američkim regulatornim agencijama. Caiden, 1999:818.

saznanja, jer su ovi povjereni posebnim, samostalnim agencijama. Također, privatizacijom država može izgubiti ili umanjiti vlastite bitne kapacitete djelovanja (Boston et al., 1997:355).

Naročito su zanimljivi efekti menadžerskih reformi u pogledu lokalne samouprave. Može se govoriti o dva različita slučaja. U jednom slučaju, pretežno u anglosaksonskim zemljama, u kojima se polazi mahom od dviju osnovnih pretpostavki. Jedna tvrdi da je privatni sektor u najvećem broju slučajeva, odnosno poslova i službi važnim građanima bolji izbor od javnog sektora. Druga je, pak, utemeljena na uvjerenju da manje-više svaka teritorijalna decentralizacija povećava cijenu i smanjuje efikasnost javnih službi. Zbog takvih se ideoloških i političkih postavki, kako je već rečeno, inzistira na privatizaciji. Istodobno, nastoji se nizom mjera oslabiti lokalne jedinice te im u što većoj mjeri oduzeti ulogu i značenje u svakodnevnom životu ljudi i integriranju lokalnih zajednica. Zbog toga se odnosi u teritorijalnom upravnom sustavu kao cjelini hijerarhiziraju i centraliziraju (Goldsmith i Page, 1997:156-157; Cohn, 1997:601)<sup>41</sup>.

Drugi je slučaj karakterističan uglavnom za nordijske zemlje, u kojima postoji "tradicija jake lokalne samouprave, na kojoj su izgrađene sveobuhvatne nordijske javne službe" (Temmes, 1998:453; v. i Pierre, 1997:141). Premda su u značajnoj mjeri slijedile logiku menadžerskih reformi kakve su poduzete u anglosaksonskim zemljama, njihova se strategija puno manje oslanjala na privatizaciju. U takvim uvjetima afirmiralo se načelo supsidijarnosti kao temeljno načelo za obavljanje javnih poslova, a lokalna je samouprava znatno ojačala (Temmes, 1998:448 i dalje; Cohn, 1997:599-600).

Ono što je možda i najsporniji učinak menadžerskih reformi jest pitanje smanjenja javne uprave mjereno brojem ljudi i količinom financijskih i materijalnih sredstava u javnoj sferi. Za Veliku se Britaniju navodi da su javni troškovi za vrijeme konzervativnih vlada od 1979. do 1994. godine značajno rasli te da su značajna smanjenja karakteristična upravo za prethodno razdoblje (1974-1979), kada su na vlasti bili laburisti. Što se tiče broja upravnih službenika, doista je smanjeno osoblje koje je formalno odnosno

<sup>41</sup> Knox govori o vladanju putem imenovanja ako se lokalno izabrani predstavnici zamjenjuju onima koje je imenovala centralna vlast. Knox, 1998:157 i dalje.



direktno zaposleno u javnoj upravi. Međutim, paralelni statistički podaci o tržištu radne snage upozoravaju da je postotak radne snage koja je bilo direktno bilo indirektno angažirana uz javne službe zapravo povećan. Sve veći dio radne snage država plaća indirektno, na osnovi ugovora koje sklapa s privatnim subjektima (Goldsmith i Page, 1997:154-156).

Mnogi su autori također vrlo skeptični u procjenama realnog povećanja autonomije pojedinih upravnih organizacija i njihovih menadžera. Ako i dolazi do povećanja samostalnosti, ono nije uvijek izraženo u očekivanoj mjeri (Goldsmith i Page, 1997:157-158; Hogwood, 1993:216-217). Itd.

### b) Učinci na upravno osoblje

Promjene prema upravnom osoblju dvovrsne su. S jedne je strane riječ o više objektivnim, vanjskim, pa i čisto mehaničkim promjenama u pogledu broja i strukture osoblja te službeničkog sustava<sup>42</sup>. S druge se pak strane nastoji oko promjena znanja, sposobnosti i vještina, etike službenika i organizacijske kulture u javnoj upravi. Naročita se pažnja posvećuje višim službenicima, koje se iz savjetnika za resornu politiku nastoji preoblikovati u javne menadžere. Njihova je uloga, smatra se, ključna za provedbu menadžerskih reformi (Savoie, 1995:91-95).

Menadžerske su reforme usmjerene na smanjenje upravnog osoblja (Barlow et al., 1996:5) i slabljenje njegove pozicije u političko-upravnom sustavu uopće<sup>43</sup>. Smatra se, na primjer, da su upravni službenici u SAD do dolaska na vlast predsjednika Busha najmanje dva desetljeća bili izloženi "stalnim političkim napadima" (Peters, 1997:34). S druge strane, te su reforme bile usmjerene i na zamjenu/popunjavanje upravnih organizacija osobljem s novim, menadžerskim vještinama i znanjima. Smatra se poželjnim u javnoj upravi zapošljavati osobe s iskustvom u privatnom sektoru, jer se pretpostavlja da one mogu u javnu upravu unijeti znanja, tehnike i kulturu menadžerske

<sup>42</sup> Službenički sustav obuhvaća klasifikacijski i platni sustav te sustav napredovanja.

<sup>43</sup> Jedan od ciljeva konzervativne vlade M. Thatcher bilo je deprivilegiranje upravnog osoblja (*to deprive the civil service*). Hood smatra da se, sasvim općenito, može govoriti o indirektnom i direktnom deprivilegiranju službenika. Moguće mjere obuhvaćaju raspon od smanjenja broja osoblja, preko smanjenja plaća i odustajanja od stalnosti zaposlenja do otvaranja rukovodećih pozicija osobama koje dolaze izvan organizacije. Hood, 1997:92-96.

provenijencije (Barlow et al., 1996:5). Govori se o novim javnim menadžerima<sup>44</sup>. U europskim zemljama oni su u vrlo velikoj većini muškarci, pretežno srednje dobi (Depré et al., 1996: 288)<sup>45</sup>.

Rukovodeći se položaji nerijetko popunjavaju natječajem kako bi se otvorio put angažmanu osoba izvan organizacije (Oliver i Drewry, 1996:41; Depré et al., 1996:288). Služba se vremenski ograničava ugovorima. Nastoji se promovirati honorarni rad. U takvim uvjetima teško je moguće ostvariti onakav karijerni put prema sve višim položajima koji je karakterističan za tradicionalnog kontinentalnoeuropskog upravnog činovnika<sup>46</sup>.

Pojedine organizacije, ne samo privatizirane, nego i upravne organizacije lokalnih jedinica i centralne državne uprave, dobivaju razmjerno veliku autonomiju u reguliranju službeničkog statusa. Uvjeti zaposlenja ili njihova interpretacija ponekad se prepuštaju diskrecijskoj odluci rukovoditelja organizacije<sup>47</sup>. Zbog toga među službenicima koji obavljaju slične poslove mogu nastati velike razlike u statusu. Čini se da se sve više uviđa da je takva situacija kontraproduktivna te se preporučuju barem minimalno ujednačenje te centralno praćenje i nadzor. Takvo stanje, također, slabi položaj većine službenika, naročito onih na srednjim i nižim pozicijama, mehanizmi kolektivnog pregovaranja gube na snazi i značenju, efikasnu sindikalnu akciju sve je teže organizirati. Zbog svega službenici su nerijetko dovedeni u situaciju da moraju pristati na smanjenje svojih primanja (Morris, 1999).

<sup>44</sup> Kao kriteriji za određivanje može li se nekog službenika smatrati menadžerom navode se: (1) odgovornost za izvršavanje programa ili ostvarenje proizvoda ili usluge, (2) njihov se rad ocjenjuje na temelju rezultata prema jasno definiranim kriterijima i upravljačkim ciljevima, (3) postavljeni su na položaj te često imaju vremenski ograničene ugovore o zaposlenju, (4) odgovorni su direktno ili indirektno nekom javnom tijelu, (5) imaju značajan stupanj autonomije u odlučivanju, (6) imaju slobodu djelovanja u pogledu financijskih i ljudskih resursa, (7) u osnovi, radi se o linijskim rukovoditeljima, što znači da menadžeri rezultate i ciljeve postizu putem drugih ljudi i njihova rada, a ne radi se o savjetnicima ili konzultantima. Barlow et al., 1996:7.

<sup>45</sup> Menadžerskim se reformama otvara pitanje jednake mogućnosti zapošljavanja žena, hendikepiranih osoba i nacionalnih manjina u javnim službama. Među zastupnicima takvih reformi postoji prilično izražen animozitet prema upravnoj karijeri tih skupina. Pollitt, 1996:140 i dalje.

<sup>46</sup> Jedan od razloga tome mogle bi biti i razlike između općeg obrazovanja upravnih rukovoditelja u Velikoj Britaniji i posebnog, specijalističkog upravnog obrazovanja kontinentalnoeuropskih službenika (v. i Barlow et al., 1996:15).

<sup>47</sup> Boston et al. za situaciju u Novom Zelandu ističu: "...javni sektor sada predstavlja potpuno drugačiju radnu okolinu. Zaposlenici su u novoj vrsti odnosa sa svojim nadređenima na svim razinama organizacije. Menadžeri vrše ovlasti puno direktnije i očitije. Ako to rade pošteno i objektivno, time potiču lojalnost i postignuće u organizaciji. Obrnuto je također točno." Boston et al., 1997:357.

Premda se sve više inzistira na ocjenjivanju službenika, plaća ovisi ponajprije o ostvarenim rezultatima (Barlow et al., 1996:9), odnosno o individualnoj vrijednosti službenika za organizaciju, a ne o razvrstanju na općoj, unaprijed i apstraktno od centralnih organa određenoj skali (Cohn, 1997:598). Rukovoditeljima se unaprijed zadaju ili njihovi osobni, individualizirani ciljevi, ili ih se ocjenjuje prema rezultatima cijele organizacije (Cohn, 1997:599; Depré et al., 1996:289). Nerijetko se odustaje od održavanja pariteta plaća između privatnog i javnog sektora. Uz pritisak prema smanjenju plaća u javnoj upravi, to je u SAD dovelo do odlaska najboljih menadžera u privatni sektor (Peters, 1997:25). U Britaniji je, međutim, primjetan trend reprivilegiranja viših i visokih službenika i menadžera, paralelno s deprivilegiranjem ostalih, osobito nižih službenika (Hood, 1997:103 i dalje; v. i Cohn, 1997:598). Općenito, upravu napuštaju mnogi kvalitetni službenici koje je zbog niskih plaća teško nadomjestiti novima (Hentic i Bernier, 1999:199).

Mnoge od takvih mjera donose vrlo značajne, nepovoljne nuspojave. Politički i ideološki napadi i pritisci, smanjenje plaća i otpuštanje, prijelaz u privatni sektor i inzistiranje na ocjenjivanju rada s velikom mogućnošću subjektivnosti ocjene, nejednakost među organizacijama i dopuštanje velikog prostora za diskrecijsko odlučivanje rukovoditelja, sve to dovodi do smanjenja radnog morala, odnosno do nesigurnosti, nezadovoljstva, apatije i straha službenika. Upravne organizacije doista se pretvaraju u neku vrstu "psihičke tamnice" (Morgan), a to, na koncu, može umanjiti efikasnost i ekonomičnost javne uprave, dakle dovesti do ishoda koji su upravo suprotni proklamiranim ciljevima reformi.

Uz menadžerski reforme često se veže konzumerizam odnosno orijentacija na poboljšanje odnosa s "potrošačima" (Boston et al., 1997:323-325; Barlow et al., 1996:5-6). Ona može pridonijeti pozitivnim promjenama položaja nižeg osoblja, naročito onog koje je u neposrednom kontaktu sa zainteresiranom društvenom okolinom uprave. Da bi se službenici mogli lakše prilagoditi željama potrošača, ostavlja im se neko područje samostalnosti u odlučivanju, što može potaknuti njihovu kreativnost i unutarorganizacijsku demokratičnost. Postavlja se, međutim, pitanje može li se na to računati ako im se istodobno prijeti otpuštanjem iz službe odnosno zamrzavanjem ili čak smanjenjem plaće (Cohn, 1997:603).

Na ovom se mjestu otvara pitanje drugačijih, mekših mjera prema osoblju. Umjesto mehaničkih produktivnijima se čine - u najmanju ruku u dugoročnoj perspektivi - mjere obrazovanja, usavršavanja, odgoja, obavještavanja, mijenjanja organizacijske kulture, i slične. One, ujedno, kako se čini, imaju više šansi tamo gdje su upravne promjene uzrokovane praktičnim i pragmatičnim, neideološkim faktorima. Problem je u tome što je takve promjene ipak mnogo teže pokrenuti i provesti, uz ne baš izvjestan rezultat i značajne, dugotrajnije napore i troškove<sup>48</sup>. Naročito se financijska ograničenja pokazuju značajnom preprekom razvoju osoblja (Tanner, 1998:394). Međutim, ako se želi poboljšati kvaliteta službi, ako se želi razviti odgovarajući društveni kapital, odgovarajuće ljudske resurse koji će biti sposobni za uspješno rješavanje i sadašnjih, ali i budućih javnih problema, onda nema mnogo slobodnog prostora u odlučivanju.

U pogledu obrazovanja i usavršavanja osoblja menadžerske upravne reforme dovode do mnogobrojnih specifičnih učinaka. Tanner ih pokazuje na primjeru Novog Zelanda. Prvo, kao temeljna nameće se dilema koja proizlazi iz velike vjerojatnosti gubitka investicije u obrazovanje zbog rastuće fluktuacije osoblja. Dobro obrazovano osoblje lakše nalazi bolje plaćeni posao u privatnom sektoru. Drugo, programi škola i fakulteta ne osiguravaju sva znanja i vještine potrebne za dobre javne menadžere. Naročito je potrebno usavršavanje u načelima javnog sektora, etici i sličnim područjima, s većim brojem kraćih, menadžerski orijentiranih tečajeva. Nadalje, zbog autonomije pojedinih organizacija primjetna je nesistematičnost i slaba međuorganizacijska razmjena informacija o tečajevima stručnog usavršavanja. U novije su vrijeme zato osnovane dvije organizacije koje bi trebale ujednačiti različita pitanja obrazovanja i usavršavanja te uspostaviti bolje kontakte s vanjskim obrazovnim subjektima. Također, novi javni menadžment zahtijeva osoblje sa specifičnim vještinama. Između ostaloga, menadžeri moraju znati upravljati raznovrsnim ugovorima komercijalne prirode odnosno ugovorima s vanjskim subjektima kojima se povjeravaju službe, moraju razviti upravljačke vještine u pogledu odnosa s ljudima u organizaciji i izvan nje, kao i samo-

<sup>48</sup> U tom smislu Kets de Vries i Balazs govore o promjeni načina razmišljanja u organizaciji (*transforming the mind-set*) kao temelju procesa mijenjanja te, zagovarajući psihološki pristup i kliničku perspektivu, upozoravaju da je konzervativizam, inzistiranje na disfunkcionalnim načinima ponašanja i otpor promjenama moguće prevladati samo razvojem kulture povjerenja i konstruktivnog dijaloga. Kets de Vries i Balazs, 1999.

upravljačke vještine u uvjetima minimalnog nadzora koji se, uz to, razlikuje od tradicionalnog upravnog nadzora (Tanner, 1998:393-396). Obrazovne institucije u svojem vlastitom razvoju i prilagodbi ne trebaju, međutim, uzeti u obzir samo takva, sasvim pragmatična pitanja koja proizlaze iz za njih okolišne promjene javnog menadžmenta i upravljanja. One bi trebale u novim okolnostima reafirmirati i svoju vlastitu ulogu, koja se sastoji u poticanju osobnog razvoja, praktičnom angažmanu, analizi i istraživanju te u povezivanju i interpretaciji teorije i prakse (Clarke, 1998). Ipak, menadžerske reforme mogu imati vrlo pogubne efekte na neke tradicionalne, i tradicionalno dobre obrazovne ustanove, programe i discipline, u korist novoformiranih institucija za ne baš uvijek temeljitu pripremu menadžera općeg tipa (v. npr. Pollitt, 1996:136).

Organizacijska kultura u javnoj upravi i njezino mijenjanje u menadžerskom smjeru također izaziva mnogo pažnje. Ipak, premda pripada među mekše mjere za postizanje odgovarajućih promjena, uz nju se veže mnoštvo nesporazuma. Izgleda da nema jednostavnog i brzog načina promjene organizacijske kulture. Preskriptivni pristup koji je dosta prisutan u recentnim raspravama zasnovan je na pojednostavljenim pretpostavkama, a ne na temeljitom, slojevitom i empirijski provjerenom znanju.

Ako se mijenjanju kulture pristupi samo tako da se umjesto pravnih, političkih i socijalnih vrijednosti više (ili isključivo) naglašavaju ekonomske vrijednosti, onda je vjerojatno da će se postići uglavnom samo loši rezultati. Umjesto očekivane poduzetničke, po svemu sudeći razvit će se upravljačka kultura, s mnoštvom negativnih efekata. Među njima se ističe sužavanje prostora za profesionalni rad u korist političkih kriterija, instrumentalno korištenje drugih i prebacivanje odgovornosti, mogućnost pojave malverzacija i drugih tipova neetičnog ponašanja, i slično.

Čini se da bi bilo produktivnije postići promjene u praktičnim orijentacijama službenika tako da se umjesto uredsko-reaktivnog razvije profesionalno-proaktivni pristup obavljanju javnih poslova. Ni pitanje odabira i omjera poželjnih vrijednosti nije jednoznačno. Trebaju li to biti samo ekonomske vrijednosti, ili pretežno ekonomske vrijednosti, ili bi pored ostalih (političkih, socijalnih, pravnih) trebalo inzistirati i na ekonomskim vrijednostima? U svakom slučaju, tek postizanjem profesionalno-proaktivnog pristupa radu,

uz ekonomske vrijednosti, razvila bi se poduzetnička kultura koja potiče individualnost, autonomiju, stručnost, uspješnost, imaginaciju, kreativnost, inovativnost, kooperativnost, usmjerenost na kvalitetu, otvorenost i osjetljivost na javne probleme.

Naglašavanje mekših rješenja i *mekih* varijabli u odnosu prema upravnom osoblju važno je još iz jednog razloga. Nerijetko se zaboravlja da njihovo zanemarivanje ne znači da su one potisnute i da ne djeluju. Naprotiv, pod određenim uvjetima, njihovo djelovanje može poništiti sve eventualne pozitivne učinke primjene tvrdih rješenja<sup>49</sup>.

### c) Učinci na metode upravnog djelovanja

Menadžerske upravne reforme usmjerene su na unošenje što više elemenata tržišnog ponašanja i tržišnih kriterija u javnu upravu. U tom se smislu i govori o *marketizaciji* države i stvaranju *javnog tržišta*, odnosno uvođenju tržišta kao alokativnog mehanizma u javnom sektoru (Pierre, 1995: 68). U tom smjeru idu neke konkretne mjere, kao što su naplata (dijela) cijene za javne službe, kompetitivno licitiranje, otvaranje natječaja za obavljanje službi privatnim subjektima, obvezno raspisivanje natječaja za obavljanje nekih službi, kao i druge mjere za stvaranje tzv. internog, kvazitržišta odnosno javnog tržišta.

Premda se procjenjuje da je velika većina javnih usluga i dobara podobna za naplatu, stvarno se dio cijene plaća samo za mali broj njih. Pritom, zanimljivo, nema jasne veze između sklonosti pojedine zemlje primjeni menadžerskih rješenja i količine sredstava prikupljenih naplatom. Tako je postotak tih sredstava u odnosu prema poreznim prihodima veći u Njemačkoj nego u jednoj od predvodnica menadžerskih reformi, Velikoj Britaniji ili, na primjer, u SAD, premda je najizraženije recentno povećanje primjene naplate vidljivo upravo u lokalnim jedinicama u SAD. Od participacije korisnika odnosno potrošača u plaćanju stvarne cijene službe, za menadžerske je reforme možda još važnije uvođenje interne naplate i razvoj internog tržišta, unutar same javne uprave (Walsh, 1995:83-109).

Interno tržište najšire se primjenjuje u Britaniji, i to najčešće na prisilnoj osnovi, dok su druge zemlje, kao Novi Zeland ili Švedska, manje sklone

<sup>49</sup> Mnogo šire o organizacijskoj kulturi u: Koprić, 1999c.

uvodenju takvog rješenja, a i tada na dobrovoljnoj osnovi. Interno tržište moguće je ako se unutar javne uprave pojavljuju prodavatelji i kupci službi kojima je dopušteno zaključivati interne kvaziugovore na osnovi kojih prodavatelj naplaćuje službu od kupca. Cilj davanja veće autonomije pojedinim dijelovima (jedinicama, organizacijama) prijašnje javne uprave i jest u tome da ih se nakon izdvajanja i osamostaljenja dovede u tržišnu utakmicu s drugim sličnim javnim ili privatnim organizacijama. U krajnjem slučaju prodavatelja se može staviti u situaciju da započinje fiskalnu godinu bez ikakvih sredstava u proračunu, što ga tjera da zaradi dovoljno za pokriće troškova, a možda i određeni višak. No, kao i mnoge druge mjere, i razvoj javnog tržišta može biti skupo rješenje, jer traži čitavu infrastrukturu za utvrđivanje i naplatu cijene, zaključivanje i praćenje ugovora, nadzor nad obavljanjem službe, vođenje novih evidencija, i slično (Walsh, 1995:138-142, 156).

Premda se u fazama izgradnje javnog tržišta u ulozi prodavatelja odnosno kupca obično pojavljuje samo jedna jedinica ili organizacija, tendencija je k povećavanju razine kompeticije (Walsh, 1995:143). Sudjelovanje više ponuđača u kompetitivnom natjecanju, pogotovo ako svojim ponudama mogu sudjelovati javni i privatni subjekti, omogućuje donekle realni tržišni test. Taj test može utvrditi je li ugovorno povjeravanje obavljanja službe za koju krajnju odgovornost snosi javni sektor privatnoj osobi doista najbolje rješenje (Kaul, 1996:142). Problem je, međutim, u tome što se ipak radi o kvazi-tržištu, koje je vrlo čvrsto centralno regulirano, upravljano i nadzirano (Pollitt, 1996:181-183). Test na takvom "tržištu", prema tome, nije neupitne vrijednosti.

Za novi javni menadžment također su karakteristični opća težnja prema deregulaciji, nastojanje da se smanji broj propisa koji reguliraju poslovanje privatnog sektora, kao i njihov obuhvat. Međutim, u pogledu onih poduzeća i službi koje su bile javne, pa su privatizirane, često se nastoji održati određeni državni utjecaj i nadzor. Tako se državno upletanje u privatizacijom prošireni privatni sektor smanjuje u mnogo manjoj mjeri nego što bi se možda očekivalo. Različiti oblici nadzora i utjecaja zamjenjuju raniju direktnu uključenost u vođenje javnih poduzeća ili obavljanje javnih službi. Tome se pridružuju još neki faktori, kao što su rastuća skrb za prava potrošača, globalizacija i slični, koji mogu djelovati u smjeru nove ili ponovne regulacije,

još složenije, mada možda indirektnije (Wright, 1993). Općenito, čini se da se opseg državne regulacije povećava (Goldsmith i Page, 1997:159).

U samoj upravi procedure se zabacuju kao manje-više nepotrebna ograničenja te se naglašava vrijednost rezultata djelovanja (Naschold, 1996: 14). Svrhovitosni programi zamjenjuju kondicionalne. Tvrdi se da "cilj prelazi s mikroupravljačkih ulaznih mjera na određivanje i postizanje učinaka" (Smith i Jacobs, 1999:369). To bi trebalo omogućiti veću autonomiju menadžerima u financijskom pogledu, u pogledu osoblja, kolektivnog pregovaranja, itd. (Walker, 1996:371). Kao temeljni koncept rukovođenja ističe se menadžment s osloncem na rezultate (*management by results*) (Naschold, 1996:64 i dalje). Tome se prilagođavaju ideja i tehnike proračuna, jer "ako se u pogledu interno stvorenih sredstava održe čvrsta legislativna ograničenja alokacije, ona će osujetiti svrhu uvođenja inovativnih upravljačkih stilova" (Smith i Jacobs, 1999:370).

Naročito je zanimljivo da se pod utjecajem konzumerizma naglašava potreba postizanja kvalitete i izvrsnosti, služenja potrošaču (Kaul, 1996:143-144; Walker, 1996:371-372). Kvaliteti pridonosi, smatra se, kompeticija s jedne, a bliskost veza s potrošačima i responsivnost s druge strane. Pritom ipak treba zadržati na umu činjenicu da je naglasak na načinima djelovanja koji su bliži i pogodniji za korisnike i potrošače (*user-friendly way*), pa i kvaliteta i izvrsnost službi, u neku ruku sporedni proizvod menadžerskog pokreta (Barlow et al., 1996:5). Britanska *Citizen Charter* (1991) Johna Majora nastala je kronološki tek poslije te kao vatrogasna reakcija na prethodne robustne političke zahvate menadžerske provenijencije Margaret Thatcher.

Općenito gledajući, promjene koje donosi novi javni menadžment mijenjaju naglasak kod manje-više svih tradicionalnih metoda upravnog djelovanja, od planiranja preko komunikacija i finaciranja do nadzora, uz unošenje nekih sasvim novih pitanja i problema u rad menadžera, kao što su pitanja upravljanja ugovorima, pregovaranja na kvazitržištu, brige o naplati i kretanju financijskih pokazatelja, itd. Premda vjerojatno znače korak naprijed u razvoju upravnih metoda, zabrinjava mogućnost da istodobno dovedu do povećavanja javnih troškova, uz ne baš uvijek jasne efekte u pogledu efikasnosti i efektivnosti javne uprave.



#### *d) Ostali učinci*

Strukturalni učinci te učinci na upravno osoblje i metode upravnog djelovanja, premda možda najizraženiji i najuočljiviji, nisu, naravno, jedini. Pored njih pojavljuje se i niz drugih, kao što su financijski, legitimacijski, učinci na ulogu građana prema upravi, politički, socijalni, općedruštveni i drugi. Iako je teško suditi o njihovoj pojedinačnoj važnosti, svi zajedno nesumnjivo dovode do jedne od krupnijih upravnih i društvenih promjena suvremenog svijeta na kraju XX. stoljeća<sup>50</sup>.

Glavni početni zahtjev menadžerskih reformi tiče se smanjenja javnih troškova da bi se smanjenjem poreznih i drugih izvora stimulirala gospodarska djelatnost. No, kako je već rečeno, udio države u ukupnim društvenim sredstvima nije se smanjio, nego povećao. Znači li to da nisu postignute nikakve željene financijske promjene? Na to pitanje nije lako odgovoriti. Ako se ukupna količina sredstava koja na ovaj ili onaj način troši država i nije smanjila, dogodile su se promjene u strukturi troškova. Ako se smanjuju troškovi socijalnih programa, mogu se povećavati neki drugi troškovi, na primjer troškovi obrane i naoružanja, svemirskih programa ili jednostavno zaštite okoliša. Nadalje, može se spekulirati da bi bez menadžerskih reformi troškovi države rasli još puno brže. Itd.

U pogledu legitimacijskih učinaka također se mogu vidjeti dvije strane. S jedne strane, neke su konzervativne vlade uvele menadžerske reforme da bi napale na legitimitet uprave, socijalnih službi i socijalne države uopće, dakle, iz ideoloških razloga (v. i Cohn, 1997:590). U tome su donekle uspjele, premda čitava akcija s gledišta političkog sustava ima pomalo samoubilačke prizvuke. Prilično loše socijalno stanje zasigurno ne govori mnogo o ojačalom legitimitetu (socijalne) države u tim zemljama. S druge strane, zbog velikih poreza, nedjelotvorne uprave, skupih egalitarnih socijalnih programa i nepovoljnih globalnih ekonomskih procesa tadašnja je socijalna država i sama zapala u krizu te joj je bilo potrebno osvježenje, koje bi ujedno smanjilo teret države za nacionalno gospodarstvo. U tom je smislu menadžerski pokret nudio mogućnost preživljavanja socijalne države i ponovnog stjecanja legi-

<sup>50</sup> Cohn ističe da su menadžerske reforme ireverzibilne naravi, jer mijenjaju strukture, sustav i upravnu kulturu. Cohn, 1997:445-446.

limiteta koji je bio zamao izgubljen. Takvi pozitivni legitimizacijski efekti karakteristični su naročito za zemlje u kojima su menadžerske reforme bile primijenjene iz pragmatičnih, neideoloških razloga, kao što su primjerice nordijske zemlje (Temmes, 1998: 454).

Konzumerizam, nadalje, zapravo predstavlja svojevrsni atak na ulogu građana u odnosu prema upravi i javnoj sferi uopće. Potrošač je, s jedne strane, na neki način doista oslobođen odgovornosti za svoj život i prepušten pasivnom čekanju da netko drugi poduzme potrebne mjere (Bekkers i Zouridis, 1999:192-193). Ali s druge strane, za razliku od građana koji su u svojim političkim pravima jednaki, potrošač je talac svojih platežnih mogućnosti (v. i Pierre, 1995:65). Naglašavanje uloge potrošača služi isticanju socijalnih razlika zasnovanih na ekonomskoj moći i platežnim sposobnostima.

Što se tiče političkih posljedica, vidi se zabacivanje uloge građanina u korist uloge potrošača. Također, dolazi do svojevrsnog demokratskog deficita, slabljenja mogućnosti demokratskog nadzora nad autonomnim upravnim organizacijama, odnosno nad obavljanjem javnih poslova u raznim aranžmanima s privatnim, pa i dobrovoljnim neprofitnim sektorom. Ako se te posljedice povežu s oslabljenim legitimitetom zbog loših socijalnih posljedica i činjenice da o reformama postoji neka vrsta sporazuma na razini političkih elita, onda ne čudi da dolazi do "glasačkog revolta i odbacivanja političkog sustava", kao što je bio slučaj u Novom Zelandu (Halligan, 1997:41).

Menadžerske reforme imaju, kako je već spomenuto, prilično loše socijalno naličje. U Novom Zelandu, koji je u najvećoj mjeri uspio u njihovu provođenju, socijalna cijena izražena u nezaposlenosti, siromaštvu, kriminalu i društvenim podjelama i konfliktima je velika. U tome ga slijede i neke druge zemlje koje su primijenile slične reforme (Halligan, 1997:40).

Općedruštvene promjene ogledaju se ponajprije u reafirmaciji strukture kapitalističkog društva, u kojem bogatiji slojevi kroz menadžerske reforme pokušavaju legitimirati svoje odbijanje da snose teret društvene solidarnosti. Niži su slojevi pogođeni ne samo reduciranjem socijalnih programa nego i nižim zaradama. Nacionalne privrede time, međutim, mogu postati konkurentnije na svjetskom tržištu.

Manje-više svi spomenuti pozitivni i negativni efekti upućuju na osnovnu činjenicu: premda se menadžerske reforme provode pod geslom i s namjerom

oslobađanja uprave od politike i zamjene politike tržišnim kriterijima, pojeftinjenja i poboljšanja uprave, služenja potrošačima, itd. (Pierre, 1995: 67), nedvojbeno je da one predstavljaju politički motiviran projekt, projekt koji je i uveden i podržavan od politike (Oliver i Drewry, 1996:44 i dalje; Pierre, 1995:76), projekt koji ima vrlo čvrste ideološke, ali i dublje, socijalne i kulturne temelje.

## 5. Zaposlenost i fluktuacije upravnog osoblja u Hrvatskoj

U općem kontekstu svjetske krize socijalne države, značajnog utjecaja menadžerskih koncepcija o upravnim reformama i tranzicije prema demokratskom političkom poretku te izgradnji kapitalističke privrede u Hrvatskoj pokazuje se zanimljivim istražiti stanje i kretanje zaposlenosti u hrvatskoj javnoj upravi te fluktuacije upravnog osoblja<sup>51</sup>. Budući da tranzicijski procesi obično dovode do općeg porasta nezaposlenosti<sup>52</sup>, pitanje je kako u tome prolazi upravno osoblje. Dijeli li ono sudbinu radne snage u zemlji ili je, u skladu s kontinentalnoeuropskom tradicijom, privilegirano? Pruža li javna uprava veću sigurnost zaposlenja? Mogu li se iz vremenskih serija podataka uočiti bilo kakvi trendovi? Kako se eventualni trendovi mogu protumačiti? Djeluju li na fluktuacije upravnog osoblja u Hrvatskoj slični faktori kao u razvijenim zapadnoeuropskim zemljama ili neki sasvim specifični? Što se može očekivati, a što eventualno preporučiti za budućnost?

Na osnovi recentnih procesa u razvijenim zemljama, stanja u drugim tranzicijskim zemljama te iskustvenog uvida, u hrvatskoj bi se upravi početkom 1990-ih mogla očekivati veća zaposlenost nego krajem toga desetljeća. Također, bilo bi logično očekivati, s obzirom na krizu socijalne uloge države, da je broj nezaposlenih koji su dolazili iz uprave i prijavljivali se na službeno tržište rada početkom desetljeća bio manji nego na njegovu kraju. Uz to, s obzirom na okupaciju dijela teritorija i rat koji je praktično trajao do sredine 1990-ih, moglo bi se očekivati da se broj zaposlenih i sigurnost zaposlenja u

<sup>51</sup> O terminološkim pitanjima u vezi sa zaposlenošću odnosno nezaposlenošću v. šire u: Marčetić, 1999:3-5.

<sup>52</sup> Tako je u Madarskoj broj nezaposlenih u razdoblju od 1990. do 1993. povećan s 23.000 na 700.000 osoba, a stopa nezaposlenosti od 0,6% na 12,4%. U Slovačkoj je krajem 1993. stopa nezaposlenosti bila 14,4%. Iznimka je Češka, čija je stopa nezaposlenosti treća najniža u svijetu i iznosi samo 3,5%. Kerovec, 1997:227-228.

upravi ipak ponešto povećava paralelno sa smirivanjem situacije u zemlji, od sredine 1990-ih nadalje.

Da bi se mogle provjeriti takve hipoteze, provedeno je istraživanje koje se oslonilo na službene podatke ovlaštenih organa. Iz službenih publikacija preuzeti su i pojmovi "zaposlenost" odnosno "nezaposlenost"<sup>53</sup>. Podaci o zaposlenosti dobiveni su od Državnog zavoda za statistiku za razdoblje od 1990. do 1998. Podaci o nezaposlenosti dobiveni su od Zavoda za zapošljavanje<sup>54</sup> za razdoblje od 1994. do 1998.

Tijekom istraživanja pokazale su se određene praktične i metodološke manjkavosti na koje se, nažalost, nije moglo utjecati, ali ih je baš zato potrebno imati u vidu prilikom tumačenja nalaza. Među njima treba posebno istaknuti okolnost da službene evidencije nisu uključivale podatke o zaposlenima u Ministarstvu unutarnjih poslova i Ministarstvu obrane sve do 1998. godine, premda se radi o velikom broju službenika, kako u apsolutnom broju, tako i u odnosu prema ostalim upravnim organima. U službenim evidencijama zaposlenih također se ne prikazuje broj individualnih poljoprivrednika.

Također, tijekom analiziranog razdoblja promijenila se službena klasifikacija djelatnosti koja služi kao podloga statističkom praćenju podataka. Do 1997. vrijedila je *Jedinstvena klasifikacija djelatnosti*, a od 1997. uvedena je nova *Nacionalna klasifikacija djelatnosti*. Pritom su se neke djelatnosti prestale samostalno prikazivati, a neke kategorije sličnog ili istog naziva nisu sasvim usporedive s prijašnjima. Ta se poteškoća odnosi posebno na neke kategorije javnih službi, kao što su "istraživanje i razvoj" ili "rekreacijske, kulturne i sportske djelatnosti". Itd<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> "Zaposleni" je fizička osoba koja ima zasnovan radni odnos na neodređeno ili određeno vrijeme, a poslove obavlja u punom, nepunom ili skraćenom radnom vremenu. "Nezaposlena osoba" je svaka osoba koja je kao tražitelj zaposlenja prijavljena službama za zapošljavanje. Ta kategorija obuhvaća "osobe koje prvi put traže zaposlenje" te "osobe koje traže zaposlenje a prethodno su bile zaposlene u određenim djelatnostima".

<sup>54</sup> Do 1996. Zavod za zapošljavanje djelovao je kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva rada i socijalne skrbi, a Zakonom o zapošljavanju iz 1996. osnovan je kao javna ustanova, izvan sastava državne uprave, pod nazivom Hrvatski zavod za zapošljavanje. Zakon o zapošljavanju, NN br. 59/1996.

<sup>55</sup> Na neke detalje upozorava se dalje u tekstu.

a) Zaposlenost u hrvatskoj javnoj upravi od 1990. do 1998.

Radi stjecanja preciznije slike o stanju i kretanju zaposlenosti u hrvatskoj upravi prikazuju se vremenske serije podataka, uz njihovu analizu verižnim indeksima, za državnu upravu, javne službe, ukupnu javnu upravu (državna uprava i javne službe zajedno), ostale djelatnosti, odnosno za sve djelatnosti u Hrvatskoj (tablica 1). Posebno se prikazuju takvi podaci za javne službe, diferencirano po kategorijama (tablica 3). Uz to, prikazuje se i kretanje udjela zaposlenih po pojedinim skupinama djelatnosti u ukupnom broju zaposlenih u Hrvatskoj tijekom analiziranog perioda (tablica 2).

Tablica 1. Zaposlenost u Hrvatskoj od 1990. do 1998.

godina (ožujak)	državna uprava		javne službe		javna uprava		ostale djelatnosti		ukupno	
	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks
1990.	56.653	-	226.087	-	282.740	-	1.246.050	-	1.528.790	-
1991.	54.343	95,92	221.460	97,95	275.803	97,55	1.089.399	87,43	1.365.202	89,30
1992.	46.856	86,22	205.208	92,66	252.064	91,39	906.648	83,23	1.158.712	84,88
1993.	46.779	99,84	207.860	101,29	254.639	101,02	862.106	95,09	1.116.745	96,38
1994.	44.507	95,14	207.700	99,92	252.207	99,05	813.099	94,32	1.065.306	95,39
1995.	48.046	107,95	205.228	98,81	253.274	100,42	783.021	96,30	1.036.295	97,28
1996.	45.516	94,73	203.306	99,06	248.822	98,24	778.898	99,47	1.027.720	99,17
1997.	44.183	97,07	198.389	97,58	242.572	97,49	761.334	97,75	1.003.906	97,68
1998.	45.659	103,34	198.324	99,97	243.983	100,58	761.527	100,03	1.005.510	100,16

Podaci o kretanju zaposlenosti iz tablice 1 vrlo su zanimljivi. Ponajprije, može se konstatirati da je ukupni broj zaposlenih u Hrvatskoj tijekom analiziranog perioda drastično pao, za jednu trećinu (34,23%). Najveća smanjenja bila su 1990/91. (10,70%) i 1991/92. (15,12%). Ukupno, u razdoblju 1990-1992. pad broja zaposlenih iznosio je vrlo velikih 24,21%. Tek potkraj razdoblja vidljivo je vrlo malo povećanje broja zaposlenih, nedovoljno da bi se moglo govoriti o promjeni trenda. Čini se potpuno opravdanim zaključak da je Hrvatska platila vrlo visoku cijenu osamostaljenja, tranzicije i rata, mjereno brojem zaposlenih.

Tablica 2. *Udio zaposlenih po pojedinim skupinama djelatnosti u ukupnom broju zaposlenih u Hrvatskoj od 1990. do 1998.*

godina	državna uprava %	javne službe %	javna uprava %	ostale djelatnosti %	ukupno %
1990.	3,71	14,79	18,49	81,51	100
1991.	3,98	16,22	20,20	79,80	100
1992.	4,04	17,71	21,75	78,25	100
1993.	4,19	18,61	22,80	77,20	100
1994.	4,18	19,50	23,67	76,33	100
1995.	4,64	19,80	24,44	75,56	100
1996.	4,43	19,78	24,21	75,79	100
1997.	4,40	19,76	24,16	75,84	100
1998.	4,54	19,72	24,26	75,74	100

Tablica 3. *Zaposlenost po skupinama javnih službi u Hrvatskoj od 1990. do 1998.*

godina (ožujak)	zdravstvena zaštita i socijalna skrb		obrazovanje		istraživanje i razvoj		kultura, sport, umjet- nost i informiranje		pošta i telekomunikacije	
	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks
1990.	107.483	-	68.527	-	6.848	-	23.821	-	19.408	-
1991.	103.837	96,61	69.171	100,94	5.744	83,88	22.390	93,99	20.318	104,69
1992.	97.228	93,64	64.617	93,42	4.145	72,16	19.433	86,79	19.785	97,38
1993.	98.693	101,51	66.475	102,88	4.061	97,97	18.511	95,26	20.120	101,69
1994.	97.743	99,04	67.724	101,88	3.883	95,62	17.951	96,97	20.399	101,39
1995.	96.010	98,23	67.303	99,36	3.439	88,57	17.896	99,69	20.580	100,89
1996.	92.235	96,07	66.029	98,11	3.624	105,38	19.925	111,34	21.493	104,44
1997.	78.632	85,25	77.356	117,15	5.883	162,33	14.527	72,91	21.991	102,32
1998.	75.670	96,23	79.201	102,39	5.529	93,98	15.369	105,80	22.555	102,56

Državna uprava i javne službe uglavnom prate taj opći trend, s određenim oscilacijama i specifičnostima. Državna je uprava, bar u dijelu za koji postoje službeni podaci, u razdoblju 1990-1998. smanjena po broju zaposlenih 19,41%. U istom je razdoblju pad broja zaposlenih u javnim službama bio najmanji: iznosio je 12,28%.

Gledajući vremenske serije podataka, najveći pad zaposlenosti u državnoj upravi dogodio se 1991/92. (13,78%). Istodobno se dogodio i najveći pad zaposlenosti u javnim službama, ali je u njima bio manji i iznosio 7,34%.

Uz to, veržni indeksi pokazuju da je u nekim trenucima zaposlenost u javnoj upravi rasla. Što se tiče državne uprave, prvi slučaj povećanja broja zaposlenih dogodio se 1995. (u odnosu prema 1994). Do drugoga dolazi 1998. kada je državni proračun - izdašniji zbog uvođenja poreza na dodanu vrijednost - omogućio da se zadovolje određeni kadrovski apetiti državne uprave. U javnim službama pad zaposlenosti gotovo je stalan, nakratko prekinut jedino 1993.

Diferencirani podaci o kretanju zaposlenosti u pojedinim skupinama javnih službi također su iznimno zanimljivi te ponovno upozoravaju na dramatične, gotovo tragične procese. Ako se kao pouzdani uzmu samo podaci do promjene klasifikacije, tj. do 1997. godine, vidi se da sve društvene službe doživljavaju pad zaposlenosti, dok u tehničkim službama označenim kao "pošta i telekomunikacije" dolazi do porasta broja zaposlenih. Najveći pad doživljava djelatnost istraživanja i razvoja, koja je u razdoblju 1990-1996. gotovo prepolovljena, jer smanjenje broja zaposlenih iznosi 47,08%<sup>56</sup>. Slijede djelatnosti kulture, športa, umjetnosti i informiranja sa smanjenjem 16,36%, zdravstvena zaštita i socijalna skrb s 14,19% te obrazovanje s 3,65%. Porast broja zaposlenih u djelatnostima pošte i telekomunikacija iznosio je u istom periodu 10,74%.

I iz tih je podataka uočljivo da su se temeljne promjene manje-više odigrale do 1992. Pad broja zaposlenih u tom je razdoblju bio najveći u djelatnostima istraživanja i razvoja (39,47%), zatim u kulturi, sportu, umjetnosti i informiranju (18,42%), zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj skrbi (9,54%) te obrazovanju (5,71%).

Vidi se također da su se nastojale održati na nekoj razini bar neke osnovne društvene djelatnosti, kao što je, na primjer, obrazovanje. Djelatnosti pošte i telekomunikacija jedina su iznimka među javnim službama. Vrlo brza

<sup>56</sup> Možda na ovom mjestu treba navesti jednu ilustraciju "statističkog inženjeringa". Promjenama klasifikacije djelatnosti 1997. situacija u djelatnostima istraživanja i razvoja fiktivno se "naglo poboljšala". U tu kategoriju uključeni su, pored onih koji su u nju pripadali otprije, i svi zaposleni u raznim granama privrede koji obavljaju poslove u vezi s istraživanjem i razvojem, a koji prije nisu pripadali u statističku kategoriju "istraživanje i razvoj".

telefonizacija do koje je u Hrvatskoj došlo upravo 1990-ih zasigurno je potaknuta činjenicom da se ulaganja u djelatnost telekomunikacija u svijetu koji se sve više povezuje mogu izvanredno brzo vratiti i omogućiti vrlo pristojan profit.

Najtragičniji je podatak o prepolovljenju broja zaposlenih u istraživanju i razvoju. Istraživanje i razvoj su djelatnosti čiji je vremenski horizont dug, čiji temeljni procesi daju rezultate nakon dužeg perioda, čije se osoblje dugotrajno školuje i osposobljava te ga nije moguće nadomjestiti neposredno sa zavoda za zapošljavanje. Za razliku od telekomunikacija, koje su uostalom krajem desetljeća privatizirane te donose profit privatnim vlasnicima, uključivši strane kompanije, djelatnost istraživanja i razvoja trebala bi biti pokretač novog razvoja domaće hrvatske privrede. Očito je da tijekom analiziranog perioda takvo strateško opredjeljenje u Hrvatskoj nije imalo ni najmanju političku podršku.

Vrlo izraženo smanjenje broja zaposlenih u djelatnostima kulture, sporta, umjetnosti i informiranja te naročito zdravstvene zaštite i socijalne skrbi također rječito govori o krizi socijalne uloge hrvatske države.

Da nije došlo do većeg smanjenja zaposlenosti u obrazovanju, vjerojatno se ima zahvaliti različitim okolnostima. Ponajprije, obrazovanje je pitanje održavanja dosegnute civilizacijske razine. Utoliko čitava ta djelatnost nije podložna političkom upletanju, bar u pogledu razine osiguravanja i obavljanja službe. Moglo bi se spekulirati da obrazovanje ni prije, u doba socijalizma, nije bilo naročito privilegirana djelatnost, po velikom radnom opterećenju, razmjerno malom broju administrativnog osoblja, malim plaćama i relativno niskom ukupnom društvenom položaju. Neatraktivnost te djelatnosti možda ju je zaštitila od jačih napada i većeg smanjenja broja zaposlenih. Na kraju, možda se i takvim nalazom potvrđuje teza da se kapitalističkom uredenju hoće donekle obrazovanog radništva.

Podaci o kretanju zaposlenosti upozoravaju na dramatične promjene u javnoj upravi. U djelatnostima izvan javne uprave, prvenstveno u privredi, oni, međutim, pokazuju još teže stanje. Broj zaposlenih u tim se djelatnostima u razdoblju od 1990. do 1998. smanjio čak 38,88%! To je dvostruko više od pada zaposlenosti u državnoj upravi, a trostruko više od pada zaposlenosti u javnim službama.



Već iz takve usporedbe nizova verižnih indeksa očigledno je da u općem lošem stanju zaposlenosti u zemlji javne službe i državna uprava imaju, sasvim općenito, relativno i na razini brojki<sup>57</sup>, manje lošu poziciju. To se još bolje uočava iz kretanja udjela različitih djelatnosti u ukupnom broju zaposlenih po godinama (tablica 2). Postoci pokazuju da se udio državne uprave i javnih službi u ukupnom broju zaposlenih gotovo konstantno povećavao. Kretao se od 3,71% do 4,54% za državnu upravu, odnosno od 14,79% do 19,72% za javne službe. Uz to, potrebno je upozoriti da podaci o državnoj upravi ne uključuju podatke o zaposlenima u vojsci i policiji. Tek za 1998. može se prema službenim statističkim podacima utvrditi da je u vojsci i policiji bila zaposlena čak 72.421 osoba, što čini čak 7,20% svih zaposlenih. Tako se dolazi do podatka da je 1998. u javnoj upravi radio gotovo svaki treći zaposleni. Državna uprava je angažirala čak 11,74% zaposlenih.

Postavlja se pitanje o preciznijim objašnjenjima takvih nalaza. Ponajprije, čini se da brojke neke aspekte personalnih problema otkrivaju, a neke skrivaju. Općenito, usprkos tome što se broj službenika gotovo iz godine u godinu smanjivao, nedvojbeno je da je služba u javnoj upravi sigurnija od rada u privatnom sektoru. Zaključku da su službenici u nešto boljem položaju od ostalih zaposlenih pridružuje se i činjenica da su njihove plaće sigurne i redovite te se kreću u okvirima zakonom uređenog sustava. To pruža egzistencijalnu sigurnost. Suprotno tome, kod mnogih poslodavaca u privatnom sektoru ne samo da plaće nisu redovite nego ni služba nije sigurna. Po tome bi se moglo tvrditi da Hrvatska slijedi prevladavajući kontinentalnoeuropski model razmjerno privilegiranog državnog i javnog službenika.

Daljnje, mnogo važnije pitanje odnosi se na uzroke smanjivanja broja službenika. Nalaze li se oni u kakvim upravnim reformama? Kakve su te reforme po svojoj naravi bile? Koji su im uzroci?

<sup>57</sup> Dobro je podsjetiti se prirode statističkih podataka i brojki. Isti brojevi ne znače i iste ljude. Agregirani podaci o stanju u određenom vremenskom trenutku ne upućuju na dinamiku koja se možda zbivala tijekom nekog vremena, nego ju često baš prikrivaju. U tom smislu čak i kad bi broj zaposlenih u dvije godine bio isti, to ne treba značiti da su u službi ostali jedni te isti konkretni ljudi, odnosno da nije bilo nikakve fluktuacije stvarnih osoba. Također, i pad broja zaposlenih ne mora dati pravi uvid u stvarne razmjere promjene konkretnih službenika. Moguće je da je iz službe otišlo i više ljudi nego to pokazuje statistički podatak, ali je jedan dio otišlih zamijenjen novim ljudima. Čini se da bi to moglo biti karakteristično baš za javnu upravu, za razliku od privrede. Dok su problemi u privredi doveli do smanjenja potrebe za radnom snagom, u javnoj su se upravi, čini se, pojavile težnje prema zamjeni konkretnih službenika novim osobljem, prema metastručnim, političkim kriterijima.

Bilo bi moguće tvrditi, vjerojatno s puno opravdanja, da je čitava javna uprava u Hrvatskoj - kao i u mnogim drugim zemljama - preglomazna, nedovoljno efikasna, preskupa, sklona rastrošnosti na pogrešnim mjestima, zatvorena, začahurena, nesklona javnosti i birokratizirana. Nadalje, ako je socijalna država (bila) u krizi u mnogo razvijenijim i bogatijim zemljama, vjerojatno je upitna i u Hrvatskoj, koja je, uostalom, iz doba socijalizma naslijedila svoje širokogrudne socijalne sustave i značajna socijalna prava. Istodobno je naslijedila i prilično zastarjelu, neefikasnu i uglavnom nedovoljno konkurentnu privredu. Zbog svih tih okolnosti moglo bi se očekivati da je i u Hrvatskoj kriza prerazvijene socijalne države prouzročila upravne reforme, možda baš menadžerskog tipa, tijekom kojih je došlo do smanjenja zaposlenosti u državnoj upravi i javnim službama.

Takav scenarij, međutim, u Hrvatskoj nije bio na djelu. Ne samo da nije bilo promišljene reforme menadžerskog tipa nego ni uzroci promjena nisu bili (samo) u području objektivnih ekonomskih okolnosti i uvjetovanosti.

Dvije objektivne okolnosti koje su djelovale tijekom 1990-ih nisu bile ekonomske prirode, a po prirodi stvari vodile su k povećanju - ne k smanjenju - broja zaposlenih u upravi. Radilo se o osamostaljenju i ratu. Nakon osamostaljenja 1991. bilo je potrebno formirati neke nove upravne službe kojih prije u Hrvatskoj nije bilo, od carine do vojske. S druge strane, tijekom agresije na Hrvatsku i rata na njezinu teritoriju bilo je nužno angažirati povećane vojne snage, kao i određene prateće službe. Nakon oslobođenja bilo je potrebno formirati ostale državne upravne organe na oslobođenom teritoriju.

Jedina, i vrlo značajna promišljena reforma, do koje je došlo 1992/93, ticala se promjene odnosa u čitavom teritorijalnom upravnom sustavu, s temeljitom promjenom sustava lokalne samouprave. Njezina koncepcija nije, međutim, bila menadžerska, nego politička. Osnovna namjera te reforme svodila se na slamanje središta moći u dotadašnjim općinama te na što čvršću i potpuniju centralizaciju, kako bi se otkonila mogućnost da druge političke i nacionalne snage zauzmu takve moćne pozicije i s njih pruže značajniji otpor središnjoj državnoj vlasti. Tehnička rješenja pomoću kojih se nastojalo ostvariti takve namjere sastojala su se u uvođenju županija kao naredbodavne i nadzorne međurazine između centralne razine vlasti i uprave te lokalnih

jedinica, usitnjavanju teritorijalne strukture upeterostručenjem broja lokalnih jedinica, stvaranju kompetitivne i konfliktne atmosfere među samim lokalnim jedinicama, hijerarhijskom podčinjavanju lokalne samouprave državnoj upravi, itd. (šire u: Koprić, 1999a). Vrijedi napomenuti da reforma teritorijalnog sustava 1992/93. nije dovela do značajnijeg smanjenja broja zaposlenih u državnoj upravi: s 1992. na 1993. zaposlenost je pala svega 0,16%.

Prava drama u državnoj upravi, a paralelno i u javnim službama, u to je doba bila zamalo privedena kraju. Od 1990. do 1992. zaposlenost u državnoj upravi pala je 17,29%, a u javnim službama 9,23%. Čitava je javna uprava više nego desetkovana - smanjenje broja zaposlenih iznosilo je 10,85%! Razloge takvog prilično temeljitog čišćenja vjerojatno treba tražiti na razini politike. Postoje naznake da su nacionalno opredjeljenje, rodoslovno stablo "opterećeno" pripadnicima nacionalnih manjina, nacionalno mješoviti brak, neoprezna politička izjava ili izjava koja može biti politički protumačena mogli poslužiti kao inicijalna točka otkaznog postupka<sup>58</sup>.

U tom smislu govore i neke brojke. Tako se u djelatnosti obrazovanja do 1992. broj zaposlenih smanjio 5,71% da bi se nakon toga zaposlenost počela povećavati. Kao da se nakon čišćenje nekih starih kadrova krenulo u zapošljavanje novih ljudi. Isti obrazac vidi se i na primjeru djelatnosti kulture, sporta, umjetnosti i informiranja, u kojima je proces čišćenja bio temeljitiji i dugotrajniji. Stalni pad broja zaposlenih u tim je djelatnostima išao do 1995. Tada je u njima bilo zaposleno još svega 75,13% od broja zaposlenih 1990. godine, što pokazuje smanjenje 24,88%. No, već iduće godine došlo je do značajnog povećanja broja zaposlenih u tim djelatnostima. Itd.

Sve u svemu, u pogledu kretanja zaposlenosti početna su očekivanja uglavnom potvrđena. Početkom 1990-ih zaposlenost u javnoj upravi bila je veća nego krajem tog desetljeća, s tim da u pojedinim godinama dolazi do nekog

<sup>58</sup> Podaci o tome zasad su samo fragmentarni i ograničeno dostupni. Nema sustavnog, a još manje oficijelnog pregleda. O određenom broju takvih slučajeva može se u pojedinim incidentnim slučajevima saznati iz masovnih medija. Tako je, na primjer, objavljeno da je 1991. iz službe u jednom ministarstvu otpušteno nekoliko službenica, po svemu sudeći zbog nacionalnih razloga. U sudskom je sporu utvrđeno da se radilo o nezakonitom otpustu (Jutarnji list od 18. 1. 2000. str. 9). Mnogo više pažnje javnosti izazvalo je čišćenje pravosuđa, koje se provodilo po vrlo sličnom obrascu, iz gotovo identičnih razloga (v. npr. Globus br. 476 od 21. 1. 2000).

porasta broja zaposlenih. To vrijedi i za državnu upravu i za javne službe. Na ovom se mjestu javlja potreba da se uzme u obzir i druga strana medalje, da se razmotre i podaci o kretanju broja osoba koje su iz ovog ili onog razloga otišle iz javne uprave.

*b) Fluktuacije osoblja u hrvatskoj javnoj upravi od 1994. do 1998.*

Nažalost, statistički podaci ne mogu zahvatiti čitavu kategoriju osoba kojima je prestalo zaposlenje u javnoj upravi, nego samo one osobe koje su prijavljene kod Zavoda za zapošljavanje kao tražitelji zaposlenja prethodno zaposleni u određenim djelatnostima.

Tako, na primjer, iz ovdje prezentiranih podataka nije moguće utvrditi koliki je broj državnih i javnih službenika koji su bili umirovljeni, premda je baš to bilo jedno od "mekših" rješenja za čišćenje uprave<sup>59</sup>. Nadalje, nije moguće utvrditi broj osoba koje su bile zaposlene u upravi, a nakon odlaska su prešle u privatne poduzetnike, poljoprivrednike ili neke druge samostalne djelatnosti. Ne zna se, također, koliko se takvih osoba zaposlilo u inozemstvu, iselilo se odnosno otišlo iz zemlje. Itd.

Ipak, može se pretpostaviti da vremenski nizovi statističkih podataka mogu uputiti na neke trendove ili ilustrirati neke zaključke o fluktuaciji upravnog osoblja. Podaci o tražiteljima zaposlenja prethodno zaposlenima u određenim djelatnostima prikazuju se za javnu upravu (državna uprava i javne službe) i ostale djelatnosti (tablica 4), odnosno po pojedinim skupinama javnih službi (tablica 5)<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Pored prijevremenog umirovljenja, koristile su se i druge, grublje metode, kao što su otkazi s obrazloženjem o tehnološkom višku ili o neadekvatnoj stručnoj spremi za određeno radno mjesto, ukidanje radnih mjesta u bezbrojnim reorganizacijama upravnih organizacija, ponude za potpuno neprimjerene premještaje (npr. od načelnika odjela na radno mjesto portira) koje su rezultirale odlaskom samog službenika, i slične.

<sup>60</sup> Za ranije godine, nažalost, nema podataka. Podaci o tražiteljima zaposlenja prethodno zaposlenima u određenim djelatnostima počeli su se voditi tek od 1994.

Tablica 4. Tražitelji zaposlenja koji su prethodno bili zaposleni u određenim djelatnostima u Hrvatskoj od 1994. do 1998.

godina (ožujak)	državna uprava		javne službe		javna uprava		ostale djelatnosti		ukupno	
	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks
1994.	7.055	-	12.013	-	19.068	-	138.550	-	157.618	-
1995.	6.475	91,78	11.553	96,17	18.028	94,55	144.037	103,96	162.065	102,82
1996.	6.149	94,97	11.911	103,10	18.060	100,18	161.181	111,90	179.241	110,60
1997.	5.935	96,52	11.966	100,46	17.901	99,12	175.529	108,90	193.430	107,92
1998.	5.485	92,42	13.214	110,43	18.699	104,46	190.881	108,75	209.580	108,35

Podaci iz tablice 4 pokazuju da u razdoblju od 1994. do 1998. broj prije zaposlenih u državnoj upravi koji ponovno traže zaposlenje stalno pada, tako da je 1998. bio 22,25% manji nego 1994. U javnim službama uglavnom je na djelu proces suprotnog predznaka, tj. broj tražitelja zaposlenja koji su već bili zaposleni u javnim službama od 1995. do 1998. stalno raste. Godine 1998. njihov je broj bio točno 10% veći nego 1994. U ostalim djelatnostima također dolazi do stalnog povećanja broja tražitelja zaposlenja koji su u njima već bili zaposleni, tako da 1998. za čitavih 37,77% nadmašuje broj iz 1994.

Tablica 5. Tražitelji zaposlenja koji su prethodno bili zaposleni, po skupinama javnih službi u Hrvatskoj od 1994. do 1998.

godina (ožujak)	zdravstvena zaštita i socijalna skrb		obrazovanje		istraživanje i razvoj		kultura, sport, umjet- nost i informiranje		pošta i telekomunikacije	
	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks	broj	indeks
1994.	5.831	-	3.294	-	307	-	1.789	-	792	-
1995.	5.509	94,48	3.356	101,88	259	84,36	1.635	91,39	794	100,25
1996.	5.581	101,31	3.490	103,99	247	95,37	1.756	107,40	837	105,42
1997.	5.112	91,60	3.808	109,11	343	138,87	1.879	107,00	824	98,45
1998.	5.517	107,92	4.404	115,65	320	93,29	2.164	115,17	809	98,18

Takvi nalazi uglavnom ne dovode u pitanje objašnjenja koja proizlaze iz kretanja broja zaposlenih po različitim djelatnostima. Pokazuje se da sigurnost zaposlenja u državnoj upravi od 1994. godine raste, jer je ona tada

već u najvećem dijelu bila očišćena po političkim kriterijima. Nadalje, dobro se vidi kako su javne službe, dugoročno gledajući, u lošijoj situaciji nego bi se to možda moglo zaključiti na osnovi podataka o stanju zaposlenosti po godinama. Premda u njima uglavnom nije došlo do naglog, dramatičnog mijenjanja nepodobnih podobnima, one su ipak podvrgnute i postupnim procesima smanjivanja u okviru procesa redefiniranja socijalne uloge države, ali, naročito neke od njih, i tek nešto prikrivenijim i postupnijim procesima čišćenja.

Analiza po skupinama javnih službi (tablica 5) ponovno pokazuje vrlo negativne procese, koji se osobito tiču istraživanja i razvoja. Najveće povećanje broja tražitelja zaposlenja prethodno zaposlenih u istoj djelatnosti u razdoblju 1994-1998. odnosi se na obrazovanje, gdje iznosi 33,70%. Sljedeće su po redu djelatnosti kulture, sporta, umjetnosti i informiranja s povećanjem od 20,96%. Istraživanje i razvoj ima povećanje 4,23%, a pošta i telekomunikacije povećanje 2,15%. Jedina djelatnost u kojoj je došlo do smanjenja broja tražitelja zaposlenja je zdravstvena zaštita i socijalna skrb (-5,39%).

I na tom se primjeru vidi kako statističke brojke ponekad više skrivaju nego što otkrivaju. Mehaničkim tumačenjem mogao bi se iz navedenih brojki izvesti zaključak da zdravstvo i socijalna skrb te istraživanje i razvoj ne stoje tako loše kao obrazovanje ili kultura, sport, umjetnost i informiranje. Čini se, međutim, da je prije riječ o velikom broju osoba koje su otišle iz tih djelatnosti nalazeći zaposlenje, a možda i prebivalište u inozemstvu (tzv. odljev mozga). Potražnja za visokoškoolovanim liječnicima ili znanstvenicima u inozemstvu nije zanemariva, za razliku od potražnje za učiteljima ili novinarima. Naročito podatak o vrlo malom porastu broja tražitelja zaposlenja koji su radili u istraživanju i razvoju, zajedno s podatkom o istodobnom prepolovljenju broja zaposlenih u tim djelatnostima, pokazuje bijedan položaj istraživanja i razvoja te krajnju nebrigu vladajućih struktura za budućnost zemlje.

Veliko povećanje broja tražitelja zaposlenja koji su prije radili u obrazovanju, usprkos tome što je istodobno pad zaposlenosti u toj djelatnosti bio puno manji, pokazuje da je i u toj djelatnosti došlo do čišćenja starog i zapošljavanja novog osoblja. Razmjerno mali pad broja zaposlenih nije, dakle, pokazatelj okolnosti da se u toj djelatnosti nije dogodila zamjena osoblja, nego više

pokazatelj stalnosti veličine zadatka u toj djelatnosti. Drugim riječima, ako se broj zaposlenih u toj djelatnosti zbog velikog pritiska na obrazovanje nije mogao smanjiti, bar je provedena zamjena konkretnih osoba zaposlenih u njoj.

Najgore je stanje (i) prema podacima o tražiteljima zaposlenja prethodno zaposlenima po pojedinim djelatnostima, u ostalim djelatnostima, vjerojatno ponajprije u privredi.

Na taj način su i podaci o fluktuacijama osoblja u javnoj upravi donekle potvrdili početna očekivanja, ali samo u pogledu javnih službi i, naravno, samo u pogledu perioda za koji postoje podaci. Broj tražitelja zaposlenja koji dolaze iz javnih službi iz godine u godinu sve je veći. U državnoj upravi na djelu je obrnuti proces, tj. broj osoba koje traže zaposlenje a dolaze iz državne uprave bio je najveći 1994. godine, a nakon toga se smanjuje. Pitanje koje je ostalo bez odgovora odnosi se na period od 1990. do 1993. godine, za koji nema podataka, premda je on možda - s gledišta stanja i procesa u državnoj upravi - ponajvažniji. Pokazalo se da sredinom 1990-ih nije bilo nikakve značajnije prekretnice, usprkos prijelazu na mirnodopsku upravu.

*c) Upravno osoblje u Hrvatskoj: između politike i profesije, između menadžerske uprave i socijalne države, između loše prošlosti i neizvjesne budućnosti*

Hrvatsko se upravno osoblje doista nalazi "između između" (Slaviček).

Kao što se iz analiziranih podataka može nazrijeti, politika je imala vrlo značajnog utjecaja na personalni sastav upravnih organa. Mnoštvo je državnih i javnih službenika zbog političkih razloga izgubilo plaću, mogućnost nastavka karijere, ili čak mogućnost da nastave pristojno živjeti u svojoj zemlji. Praksa je pokazala da obrazovanje, stručnost i iskustvo nisu bili dovoljni uvjeti za zadržavanje službe. Tek onda kad je nemali broj službenika zaposlen po političkoj, osobnoj i regionalnoj protekciji, potkraj 1990-ih, počelo je upravno osoblje uživati u garancijama sigurnosti i stalnosti državne službe<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Neobično su zanimljivi podaci koji su postali dostupni široj javnosti nakon što su ministri nove vlade Ivice Račana zauzeli svoje pozicije na čelu pojedinih ministarstava. Pokazalo se, naime, da je u nekim ministarstvima zaposlen vrlo velik broj novih službenika potkraj 1999. godine, i to usprkos postojanju odluke prethodne vlade Zlatka Mateše o zabrani zapošljavanja u upravi. Premda se tada već moglo naslutiti da se

Takva je situacija popraćena još nizom drugih momenata, kao što su proizvoljno popunjavanje rukovodećih mjesta nesposobnim, ali po nekom kriteriju podobnim osobama, učestale reorganizacije službi, ukidanje pojedinih upravnih organa, mijenjanje sistematizacija radnih mjesta, i slično. Upravno je osoblje bilo obuzeto intenzivnim osjećajem neizvjesnosti. U situaciji kad je sve bilo moguće, najteže je bilo zadržati radno mjesto. Vrlo loše opće ekonomsko stanje i krajnje neizvjesne mogućnosti osiguranja egzistencije izvan službe doveli su do nastojanja da se radno mjesto zadrži po svaku cijenu. Logični ishod toga je nekritična poslušnost, iznimna disciplina, demotiviranost, apatija, zanemarivanje stručnog usavršavanja, neinventivnost, nastojanje da se zadrži *status quo*, autoritarna kultura upravnog osoblja te korupcija u upravi (v. i Koprić, 1999c). Sve to, naravno, potpuno je suprotno odgovornoj i stručnoj profesionalnosti. Apsurd je veći ako se uzme u obzir okolnost da hrvatsko upravno osoblje ima razmjerno solidno formalno obrazovanje.

Komparativno je iskustvo pokazalo da menadžerski usmjerene upravne reforme pod određenim uvjetima mogu pomoći opstanku socijalne države. Radi se naročito o pozitivnim iskustvima nordijskih zemalja. One su takvim reformama prišle pragmatično, gradeći na svojoj tradiciji i konkretnim okolnostima, bez mnogo tvrdih ideoloških i političkih stavova. Njihove su reforme pomogle da se socijalni izdaci vrate u normalne okvire te da se socijalna uloga države redefiniira u skladu s novim okolnostima.

U Hrvatskoj je socijalna uloga države također u dubokoj krizi. Ako se stanje socijalne države može dovesti u vezu sa stanjem (ne)zaposlenosti u nekoj zemlji (Etherington, 1998: 150) te ako se imaju u vidu prethodni podaci o kretanju zaposlenosti u Hrvatskoj, onda je takav zaključak neupitan. Osim ekonomskih teškoća, važnu ulogu u takvom razvoju situacije imali su i politički momenti, odnosno prilično snažni politički napadi na socijalnu državu. Politika koja je bila vladajuća u analiziranom periodu nastojala je (re)afirmirati kapitalističke odnose koji su po karakteristikama bili bliže

---

dotadašnja vladajuća stranka teško može održati na vlasti, možda se radilo o pokušaju pridobivanja političke podrške. Teško bi bilo općenito osporiti stručnost, kvalitetu i poštenje novoprimeđenih službenika, ali je isto tako teško otići se dojmima da se bar jednim dijelom radilo o zbrinjavanju u relativnu sigurnost upravne službe po liniji političkih i drugih zasluga i simpatija. Usprkos tome, nova je vlada zaključila da neće otpuštati službenike, nego ih eventualno rasporediti u druge upravne organizacije.



liberalističkoj nego kasnijoj verziji uređenog, modernog, socijalno ukroćenog kapitalizma. Pritom su, kao i kod svakog jačeg ideološkog i/ili političkog angažmana, pomalo zanemarene konkretne okolnosti, specifičnosti hrvatske tradicije i nužnosti uključenja u globalne svjetske procese.

Što se tiče uprave, takvo je stanje dovelo do izostanka bilo kakve promišljene i cjelovite koncepcije reforme javne uprave koja bi po naglasku (i) na ekonomskim vrijednostima korespondirala svjetskim trendovima. Jedini pokušaj u tom smjeru bila je reforma s djelomičnom privatizacijom u zdravstvenom sustavu, s još uvijek nejasnim, proturječnim efektima.

To ne znači da u hrvatskoj upravi nije bilo promjena ili da su one bile površne i bezazlene. One su bile vrlo duboke. No, pravi problem je u tome da su promjene u upravi provedene iz prilično primitivnih političkih pobuda. Time je uprava ostala bez značajnog dijela kvalitetnog osoblja te je ostala impregnirana autoritarnom kulturom, lošom klimom, neizvjesnošću, apatijom, strahom, ali i korupcijom<sup>62</sup>.

Usprkos svemu, može se razumno pretpostaviti da među upravnim osobljem, pa i onim koje je u većem broju i naglo regrutirano pokraj 1999. godine, ima mnogo iskusnih, stručnih, obrazovanih, poštenih, nekorumpiranih, profesionalno i dobronamjerno orijentiranih službenika. Više nego na službenicima odgovornost je na novom upravnom vodstvu da preokrene tijek dosadašnjih negativnih procesa, da započne sa stvaranjem pretpostavki za razvoj drugačije upravne kulture te da formuliira znanstveno i stručno utemeljenu te konkretnim hrvatskim okolnostima, tradiciji i razvojnim potrebama primjerenu koncepciju javne uprave. Također, odgovornost je politike da takvoj koncepciji pruži čvrstu političku potporu i pribavi za nju i širi politički legitimitet u društvu.

Početak rasprave o novoj koncepciji javne uprave potrebno je usmjeriti na vrijednosti, a konkretne prijedloge, zalaganja i odluke prosuđivati prema tome koliko pridonose realizaciji poželjnih vrijednosti. Snažnije inzistiranje na ekonomskim vrijednostima čini se važnom polaznom točkom. Međutim, kontinentalnoeuropska tradicija javne uprave, koju bi i Hrvatska trebala

<sup>62</sup> Samo primjera radi može se navesti izjava ravnateljice Carinske uprave Ministarstva financija: "U Carinskoj upravi zatekla sam ... i mnogo pritužbi na rad carine, pa i ozbiljne optužbe o korumpiranosti nekih službenika." *Večernji list*, 5. 4. 2000: 29.

uvažavati, zasnovana je prvenstveno na političkim, pravnim i socijalnim vrijednostima. U svjetlu objektivne krize, ali i ideoloških i političkih napada na socijalnu državu ne bi trebalo zaboraviti niti na veze između socijalnog usmjerenja države i demokracije (Cohn, str. 593; Naschold, 1996: 4; Esping-Andersen, 1998a: 39; Etherington, 1998: 158; Puljiz, 1998: 28).

Upravne reforme zasnovane na ekonomskim vrijednostima potrebno je, kao i sve lijekove, uzimati oprezno, u ograničenim količinama, prema okolnostima i težini bolesti. Ne bi se moglo smatrati preporučljivim uzimati ih kao lijek za one probleme za koje takve reforme nisu indicirane. Ne valja uzimati prevelike doze, jer one mogu imati vrlo štetne, pa i tragične posljedice. Vrijedi imati na umu da lijek nije dokraja usavršen i da ima određene, ne baš zanemarive nuspojave. Ali ipak: želi li se zadržati i osnažiti socijalna uloga države, određene promjene javne uprave s naglaskom na ekonomskim vrijednostima treba poduzeti.

Naročito vrijedi biti oprezan s upravnim osobljem, jer ono u značajnoj mjeri suodređuje konačne efekte svake upravne reforme. Mehaničke promjene, pogotovo one koje su zasnovane na primitivnim političkim koncepcijama, kao što zorno pokazuje hrvatsko iskustvo 1990-ih, nisu produktivne ni preporučljive.

## 6. Zaključak

Nakon uvodnih napomena, u radu se raspravlja o socijalnoj državi, njezinom nastanku i razvoju. Problematizira se često nekritički spominjana kriza socijalne države. Socijalna je država doista u mnogim suvremenim zemljama u objektivnoj krizi potenciranoj ekonomskim teškoćama, tehnološkim, demografskim i drugim društvenim promjenama. No, pored toga, ona je u nekim zemljama izložena napadima iz ideoloških i političkih razloga. Ipak, usprkos svemu, čini se da će socijalna država preživjeti teškoće i napade, uz nužne prilagodbe okolnostima koje postoje u različitim zemljama krajem XX. stoljeća. Jedno od najraširenijih rješenja za to sastoji se u primjeni menadžerskih reformi javne uprave, s jakim naglaskom na realizaciji ekonomskih vrijednosti.

Upravne se reforme poduzimaju razmjerno često da bi se institucionalnim inovacijama pokušao poboljšati kapacitet rješavanja javnih problema. One

nerijetko nailaze na značajne otpore službenika i stanovništva ili ostaju bez dovoljne političke podrške. Funkcije im još nisu dokraja rasvijetljene, niti je sasvim jasna tehnologija njihova provođenja. Efekti upravnih reformi često se smatraju nezadovoljavajućima. Razloge svemu tome uglavnom treba tražiti u velikoj međuovisnosti upravnog i političkog sustava u svakoj zemlji.

Suvremene menadžerske reforme imaju brojne i višeznačne strukturalne, personalne, tehnološko-metodske i druge učinke. Oni mogu biti pozitivni, ako se reforme poduzimaju zbog pragmatičnih razloga prilagodbe konkretnim okolnostima, tradiciji i razvojnim potrebama pojedine zemlje. Učinci mogu biti i negativni, naročito ako je reforma javne uprave koncipirana kao pretežno politički motivirani projekt. Čini se važnim da promjene ne ostanu na razini mehaničkog smanjivanja uprave. Produktivnijim se čine nastojanja za promjenom metoda rada, poboljšanjem stručnosti, razvojem organizacijske kulture zasnovane na profesionalno-proaktivnom odnosu službenika prema radu, i sličnim mekšim mjerama.

U nezavidnim okolnostima tranzicije, agresije i rata Hrvatska nije iskoristila svoj položaj koji je u startu, početkom 1990-ih bio povoljniji nego u ostalim tranzicijskim zemljama. Usprkos krizi socijalne uloge države, u Hrvatskoj tijekom 1990-ih nije postojala koncepcija reforme javne uprave menadžerskog tipa. Podaci o kretanju zaposlenosti i fluktuacijama upravnog osoblja upućuju na zaključak da je uprava ipak doživjela vrlo značajne, turbulentne, duboke, mahom negativne promjene, temeljem prizemne i primitivne političke koncepcije.

Osoblje u državnoj upravi bilo je podvrgnuto procesu selekcije po političkim, nacionalnim i sličnim kriterijima, naročito početkom 1990-ih. Nakon završetka tog procesa došlo je u bolji položaj i počelo uživati veću sigurnost zaposlenja. U javnim službama mogu se naslutiti istovrsni procesi selekcije, uz značajan "odljev mozgova". Smanjivanje broja zaposlenih u njima i pogoršanje njihova položaja jest, međutim, stalno. Iznimka su djelatnosti pošte i telekomunikacija, koje doživljavaju rast broja zaposlenih. U usporedbi s ostalim djelatnostima u zemlji, naročito u usporedbi s privredom, u kojoj je stanje još puno lošije, osoblje u javnoj upravi ima privilegirani položaj.

Usprkos razmjerno povoljnom objektivnom položaju, osoblje u javnoj upravi nije kadro povećati razinu efikasnosti ni realizirati svoje ne baš zanemarive

potencijale. Glavni uzrok tome leži u autoritarnoj upravnoj kulturi, s političkim vrijednostima i uredsko-reaktivnim stavom prema radu, koja je tijekom 1990-ih bila odraz dominantne političke kulture. Uz takvu se kulturu veže mnoštvo negativnih reakcija, kao što su neizvjesnost, strah, disciplina, apatija, i slične, koje kočje pozitivne promjene i dovode do značajnog gubitka dragocjenih resursa.

Upravo u tom smjeru trebalo bi vidjeti glavne zadatke novog upravnog vodstva i novih vladajućih političkih snaga: formulirati cjelovitu koncepciju reforme javne uprave u skladu s konkretnim okolnostima i razvojnim potrebama Hrvatske te razvoj upravne kulture zasnovane na odgovornom, poštenom i kreativnom, profesionalno-proaktivnom odnosu službenika prema radu.

## Literatura

- Barlow, John, David Farnham, Sylvia Horton, F. F. Ridley (1996) Comparing Public Managers, u: David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (eds.) *New Public Managers in Europe; Public Servants in Transition*. Basingstoke i London: Macmillan Press
- Bekkers, Victor J. J. M., Stavros Zouridis (1999) Electronic Service Delivery in Public Administration: Some Trends and Issues. *International Review of Administrative Sciences* 65(2): 183-195.
- Berghman, Jos, Didier Fourage (1999) Socijalna zaštita kao produktivan čimbenik. *Revija za socijalnu politiku* 6(1): 65-82.
- Berman, Evan M. (1997) Dealing With Cynical Citizens. *Public Administration Review* 57(2): 105-112.
- Bežovan, Gojko (1995) Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike. *Revija za socijalnu politiku* 2(3): 195-214.
- Bežovan, Gojko (1996) Privatni neprofitni sektor i razvoj socijalnog režima u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4): 299-311.
- Boggs, Carl (1997) The Great Retreat: Decline of the Public Sphere in Late Twentieth-Century America. *Theory and Society* 26(6): 741-780.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, Pat Walsh (1997) *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press
- Budäus, Dietrich, Stefanie Finger (1999) Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland. *Die Verwaltung* 32(3): 313-343.
- Caiden, Gerald E. (1969) Development Administration and Administrative Reform. *International Social Science Journal* 21(1): 9-22.

- Caiden, Gerald E. (1999) Administrative Reform — Proceed With Caution. *International Journal of Public Administration* 22(6): 815-832.
- Clark, David (1999) Managerialism, Administrative Justice and Public Service Reform in Britain. *International Review of Administrative Sciences* 65(4): 473-490.
- Clarke, Michael (1998) The Challenges Facing Public Service Training Institutions. *International Review of Administrative Sciences* 64(3): 399-407.
- Cohn, Daniel (1997) Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. *Administration & Society* 29(5): 584-616.
- Corkery, Joan, Anthony Land, Jean Bossuyt (1998) Minding One's Own Business: Institutional Dimensions of Management for Capacity Development (with Particular Reference to Sub-Saharan Africa). *International Review of Administrative Sciences* 64(4): 531-551.
- Craig, Gary, Jill Manthorpe (1998) Small is Beautiful? Local Government Reorganisation and the Work of Social Services Departments. *Policy & Politics* 26(2): 189-207.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1989) The Wonderland of Public Administration Reforms. *Organization Studies* 10(4): 531-548.
- Davis, Glyn, Patrick Weller, Emma Craswell, Susan Eggins (1999) What Drives Machinery of Government Change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997. *Public Administration* 77(1): 7-50.
- Depré, Roger, Annie Hondeghem, Jean-Luc Bodiguel (1996) Public Servants in Transition?, u: David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (eds.) *New Public Managers in Europe; Public Servants in Transition*. Basingstoke i London: Macmillan Press.
- De Vries, Michiel S. (1999) Developments in Europe: the Idea of Policy Generations. *International Review of Administrative Sciences* 65(4): 491-510.
- Esping-Andersen, Gøsta (1998a) Nakon zlatnog doba? Dileme socijalne države u globalnom gospodarstvu, u: Siniša Zrinščak (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i Savez samostalnih sindikata Hrvatske
- Esping-Andersen, Gøsta (1998b) Rješenja s pozitivnim rezultatom u svijetu međuovisnosti, u: Siniša Zrinščak (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i Savez samostalnih sindikata Hrvatske
- Etherington, David (1998) From Welfare to Work in Denmark; An Alternative to Free Market Policies? *Policy & Politics* 26(2): 147-161.
- Farazmand, Ali (1999) Administrative Reform in Global Perspectives: A Symposium. *International Journal of Public Administration* 22(6): 805-813.
- Glennester, Howard (1998) A Reply to 'Things Can Only Get Better'. *Policy & Politics* 26(4): 477-478.

- Goldsmith, Michael J., Edward C. Page (1997) Farewell to the British State?, u: Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London etc.: Sage Publications
- Halligan, John (1997) New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand, u: Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London etc.: Sage Publications
- Harris, Margaret (1998) Instruments of Government? Voluntary Sector Boards in a Changing Public Policy Environment. *Policy & Politics* 26(2): 177-188.
- Hentic, Isabelle, Gilles Bernier (1999) Rationalization, Decentralization and Participation in the Public Sector Management of Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* 65(2): 197-209.
- Hesse, Joachim Jens (1997) Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe, u: Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London etc.: Sage Publications
- Hogwood, Brian W. (1993) Restructuring Central Government: The 'Next Steps' Initiative in Britain, u: Kjell A. Eliassen, Jan Kooiman (eds.) *Managing Public Organizations; Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage
- Hondeghem, Annie (1998) Introduction, u: Annie Hondeghem, European Group of Public Administration (eds.) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam etc.: IOS Press
- Hood, Christopher (1997) 'Deprivileging' the UK Civil Service in the 1980s: Dream or Reality?, u: Jon Pierre (ed.) *Bureaucracy in the Modern State; An Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar
- Hyde, Mark, John Dixon, Melanie Joyner (1999) "Work for Those that Can, Security for Those that Cannot": The United Kingdom's New Social Security Reform Agenda. *International Social Security Review* 52(4): 69-86.
- Ingraham, Patricia W. (1997) Play It Again, Sam: It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. *Public Administration Review* 57(4): 325-331.
- Jørgensen, Torben Beck (1995) The New Public Capitalism: Reflections on Modern Reform Ideas, u: Hermann Hill, Helmut Klages (eds.) *Trends in Public Sector Renewal; Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*. Frankfurt am Main, etc.: Peter Lang
- Kaufmann, Franz-Xaver (1991) The Blurring of the Distinction "State Versus Society" in the Idea and Practice of the Welfare State, u: Franz-Xaver Kaufmann (ed.) *The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning*. Berlin, New York: Walter de Gruyter
- Kaul, Mohan (1996) Civil Service Reforms: Learning from Commonwealth Experiences. *Public Administration and Development* 16(2): 131-150.
- Kernaghan, Kenneth (1993) Partnership and Public Administration: Conceptual and Practical Considerations. *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada* 36(1): 57-76.

- Kerovec, Nada (1997) Uloga i dometi aktivne politike u reguliranju tržišta rada. *Revija za socijalnu politiku* 4(2): 223-235.
- Kesner-Škreb, Marina (1999) Uloga države u tržišnom gospodarstvu. *Financijska praksa* 23(2): 115-130.
- Kets de Vries, Manfred F. R., Katharina Balazs (1999) Transforming the Mind-Set of the Organization: A Clinical Perspective. *Administration & Society* 30(6): 640-675.
- Kickert, Walter J. M. (1997) Anglo-Saxon Public Management and European Governance: the Case of Dutch Administrative Reforms, u: Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London etc.: Sage Publications
- Kiel, L. Douglas, Euel Elliott (1999) Long-Wave Economic Cycles, Techno-Economic Paradigms, and the Pattern of Reform in American Public Administration. *Administration & Society* 30(6): 616-639.
- Knox Colin (1998) The European Model of Service Delivery: A Partnership Approach in Northern Ireland. *Public Administration and Development* 18(2): 151-168.
- Koprić, Ivan (1999a) Administrative Structures and Competencies of Croatian Local Units. *Croatian Critical Law Review* (u tisku)
- Koprić, Ivan (1999b) Organizacijska kultura u javnoj upravi. *Hrvatska javna uprava* 1(1): 97-137.
- Koprić, Ivan (1999c) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Lane, Jan-Erik (1997a) Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?, u: Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London etc.: Sage Publications
- Lane, Jan-Erik (1997b) Public Sector Reform in the Nordic Countries, u: Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London etc.: Sage Publications
- Marčetić, Gordana (1999) Zaposlenost u hrvatskoj javnoj upravi; usporedba s ostalim djelatnostima. Pravni fakultet u Zagrebu: neobjavljeni seminarski rad
- Morita, Akira (1996) Social Welfare Issues in Japan: Meeting the Needs of an Aging Society, u: Jong S. Jun, Deil S. Wright (eds.) *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*. Washington: Georgetown University Press
- Morris, Gillian S. (1999) Fragmenting the State: Implications for Accountability for Employment Practices in Public Services. *Public Law* ( ): 64-83.
- Nikolić, Miloš (1999) Švedska družba, sindikati in delavska participacija. *Teorija in praksa* 36(5): 839-868.
- Oliver, Dawn, Gavin Drewry (1996) *Public Service Reforms; Issues of Accountability and Public Law*. London: Pinter
- Ott, Katarina, Anto Bajo (1999) O proračunu Republike Hrvatske za 1999. godinu. *Newsletter Instituta za javne financije* - broj 1, siječanj 1999.

- Peters, B. Guy (1997) *Bureaucracy in a Divided Regime: The United States*, u: Jon Pierre (ed.) *Bureaucracy in the Modern State; An Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar
- Pierre, Jon (1995) *The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market*, u: B. Guy Peters, Donald J. Savoie (eds.) *Governance in a Changing Environment*. Montreal & Kingston etc.: McGill-Queen's University Press
- Pierre, Jon (1997) *Governing the Welfare State: Public Administration, the State and Society in Sweden*, u: Jon Pierre (ed.) *Bureaucracy in the Modern State; An Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar
- Pollitt, Christopher (1996) *Managerialism and the Public Service*. Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers
- Puljiz, Vlado (1997) *Socijalne reforme Zapada: od milosrda do socijalne države*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu
- Puljiz, Vlado (1998) *Globalizacija i socijalna država*, u: Siniša Zrinščak (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i Savez samostalnih sindikata Hrvatske
- Pusić Eugen (1985) *Upravni sistemi 1*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu
- Pusić, Eugen (1994) *Socijalna politika kao moralni problem*. *Revija za socijalnu politiku* 1(1): 7-14.
- Pusić, Eugen (1999) *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Radcliffe, James (1991) *The Reorganisation of British Central Government*. Aldershot etc.: Dartmouth
- Ravnić, Anton (1996) *Socijalna država i država blagostanja*. *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4): 239-250.
- Reinermann, Heinrich (1995) *Why the Reform Potential of Information Technology Must be Exploited by Public Administration*, u: Hermann Hill, Helmut Klages (eds.) *Trends in Public Sector Renewal; Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*. Frankfurt am Main, etc.: Peter Lang
- Rhodes, Martin (1998) *Globalizacija i zapadnoeuropske socijalne države: kritička analiza recentnih rasprava*, u: Siniša Zrinščak (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i Savez samostalnih sindikata Hrvatske
- Rosenbloom, David H. (1998) *Observations on American Administrative Reform*. *International Journal of Public Administration* 21(10): 1393-1421.
- Savoie, Donald J. (1995) *Globalization, Nation States, and the Civil Service*, u: B. Guy Peters, Donald J. Savoie (eds.) *Governance in a Changing Environment*. Montreal & Kingston etc.: McGill-Queen's University Press
- Seguiti, Maria Laura (1999) *The Development of Public Administration From a Global Perspective: The Case of Italy*. *International Journal of Public Administration* 22(7): 1093-1114.



- Smith, G. Stevenson, Kerry Jacobs (1999) New Zealand: The Dynamics Behind a Reinvented Government. *International Journal of Public Administration* 22(2): 347-379.
- Tanner, Ross M. (1998) The Changing Role of Government in New Zealand: Implications for the Training and Development of Public Servants. *International Review of Administrative Sciences* 64(3): 391-397.
- Taylor-Gooby, Peter (1998) "Things Can Only Get Better": Expectations and the Welfare State. *Policy & Politics* 26(4): 471-476.
- Temmes, Markku (1998) Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 64(3): 441-456.
- Thynne, Ian (1998) Integrative Governance: Challenges for the Senior Public Service. *International Review of Administrative Sciences* 64(3): 371-383.
- Walker Basil (1996) Reforming the Public Sector for Leaner Government and Improved Performance: The New Zealand Experience. *Public Administration and Development* 16(4): 353-375.
- Walsh, Kieron (1995) *Public Services and Market Mechanisms; Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke etc.: Macmillan Press
- Wilenski, Peter (1986) Administrative Reform - General Principles and the Australian Experience. *Public Administration* 64(3): 257-276.
- Wistrich, Enid (1998) Contracting in the Public Services: The Case of Transport in the UK, u: Annie Hondeghe, European Group of Public Administration (eds.) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam etc.: IOS Press
- Wright, Vincent (1993) Public Administration, Regulation, Deregulation and Reregulation, u: Kjell A. Eliassen, Jan Kooiman (eds.) *Managing Public Organizations; Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage

## CRISIS OF THE WELFARE STATE, REFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CROATIAN ADMINISTRATIVE PERSONNEL

### Summary

*The welfare state is in many contemporary states in an objective crisis, which has been augmented by economic troubles and technological, demographic and other social changes. Besides to that, in certain states it has been exposed to assaults because of the ideological and political reasons. As a solution administrative reforms of the managerial type are being applied, with a strong stress on the economic values.*

*The administrative reforms are undertaken rather often in order to improve a capacity to solve public problems by institutional innovations. They have been rather frequently met by significant resistance from the ranks of officials as well as the population or lacked to achieve a sufficient political support. There is not enough light put onto their functions, nor has been fully cleared a technology of their implementation, mostly because of a high interdependence between the administrative and the political system in every country.*

*The modern managerial reforms bring numerous structural, personal, technological - methodological and other effects. Those might be positive, if reforms were undertaken for pragmatic reasons of accommodation to the actual circumstances, a tradition and developmental needs of a particular country. The effects might be negative, especially if a reform of the public administration has been conceptualized as a prevalently politically motivated project.*

*Notwithstanding the crisis of the welfare state, in Croatia, during the nineties did not exist a concept of a managerial type reform of the public administration. The data on evolvement of the employment and fluctuations of the administrative personnel directs us to the conclusion that the administration has nevertheless undergone very significant, turbulent, deep, mostly negative changes, on the grounds of a low and primitive political concept.*

*The personnel in the governmental administration were subdued to the process of selection according to the political, ethnic and similar criteria, in particular at the beginning of the nineties. After that process was over they have come into a better position, beginning to enjoy a higher job security. In the public services the same kind of selection processes might be inferred, with a significant "brain drain". Reductions of the number of their employees and a deterioration of their position have, however, continued. The only exception make the postal and telecommunications services, in which the number of employees is on the rise. In comparison to the other businesses in the country, and in particular to the economy, whose condition is much worse, the public administration personnel still holds a privileged position.*

*Key words: welfare state, administrative reform, public management, administrative personnel*