

Modernizacija velikih europskih upravnih sustava

*Eugen Pusić**

UDK 35.071(4)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 6. 2002.

Prihvaćeno: 15. 9. 2002.

Krajem 20. stoljeća posljedice globalizacije i informatičke revolucije potaknule su nastojanja da se nacionalni sustavi javne uprave moderniziraju, učine djelotvornijima, a ujedno jeftinijima. Ovdje se opisuju ta nastojanja u Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Francuskoj.

Ključne riječi: državna uprava, javna uprava, štedljivost, djelotvornost, osamostaljenje

Moderna država razvila se tijekom posljednje polovine tisućljeća prvenstveno u Europi. Ona je stabilizirala političku interakciju među ljudima na većim geografskim područjima nego što je to bio u stanju postići prijašnji feudalni poredak. Nestabilnost koja proizlazi iz prvotno podjednako vjerojatnog ishoda interakcije neovisnih aktera, u ovom slučaju velikaša i ostale feudalne vlastele, u suradnji i u sukobu, zamijenila je moderna država, na području političkih interesa

* Eugen Pusić, akademik, umirovljeni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

ljudi, strukturama trajnije suradnje uz određeni gubitak neovisnosti aktera, pa time i gubitak mogućnosti, u određenoj mjeri, da ostvaruju svoje interese. Proces stabilizacije odvijao se izvorno pod pritiskom monopola sredstava prisile i fizičke sile u rukama države, a tek je poslije sve veću ulogu u stabilizaciji počela igrati pravna norma.

Državne su se strukture, kao racionalno integrirane organizacije ili kao habitualizacijom dublje učvršćene institucije, postupno diferencirale u interakciji s okolinom. Fizička okolina materije-energije pritisla je ljudska društva i njihove strukture prijetnjom oskudice, a biološka okolina živog svijeta, određena informacijom, bila je izazov ljudima opasnošću neizvjesnosti, pomanjkanjem informacija ili informacijskim neredom. Da bi se mogla nositi s okolinom, svaka je društvena struktura, pa i država, bila neprestano stimulirana da se diferencira kako bi povećala broj svojih kanala komunikacije i tako svoju moć reagiranja na utjecaje okoline (Ashby, 1956). Svaka diferencirana struktura, da bi mogla funkcionirati, mora biti integrirana, tj. funkcionalno povezana. Integracija državnih struktura ostvarivala se u početku centralnim povezivanjem u okviru njihove stabilizacije, a to znači u posljednjoj liniji prijetnjom silom kojom raspolaže državni centar, a kasnije sve više funkcionalnom međuovisnošću dijelova i hijerarhijskim poretком među njima.

Okolinu državnih struktura predstavlja i samo društvo unutar kojeg država djeluje, tako da na uvjete stabilizacije i na pretpostavke integracije državnih struktura utječu i promjene u društvenoj okolini države. Te se promjene mogu svesti na tri glavne tendencije, pored niza teže predvidljivih popratnih okolnosti. Te su tri tendencije:

- povećavanje društvene gustoće, i to demografske gustoće, kao većeg broja ljudi s obzirom na prostor, komunikacijske gustoće, kao većeg broja kontakata među ljudima, ekološke gustoće, kao prevladavanja gušćih oblika nastanjenosti, urbanizacije, te organizacijske gustoće, kao većeg dijela ukupne ljudske djelatnosti koja se odvija u racionalnim strukturama suradnje, u organizacijama;

- povećanje ukupne količine raspoloživih informacija i znanja te zbog toga povećanje proizvodnosti ljudskog rada.

- širenje kruga društveno priznatih interesa ljudi, dakle interesa koji se mogu legitimno braniti i ostvarivati na društvenoj sceni.

Problem državnih struktura od samog njihova početka bio je u tome što je njihova stabilizacija odnosno integracija mogla postati zaprekom njihovu mijenjanju i prilagodavanju neprestanim promjenama njihove okoline. I stabilizacija interakcije među ljudima i integracija struktura u interakciji s okolinom morala je biti dovoljno čvrsta da spriječi neprestane razorne sukobe odnosno da omogući funkcioniranje države, ali ne previše kruta kako se ne bi izgubila nužna prilagodljivost. Tako je dosadašnji povijesni razvitak moderne države uglavnom slijedio valovitu liniju: čas odlučnija stabilizacija i čvršća integracija, čas opet brže mijenjanje implicitnih interesnih temelja stabilizacije odnosno labavljenje integracijskih veza kako bi one postale prikladne za povezivanje diferenciranije strukture. Tako je uspostava apsolutne monarhije u 17. i 18. stoljeću ili autoritarnih i totalitarnih država u prvoj polovini 20. stoljeća primjer kretanja prema krutosti, a demokratske reforme i revolucije u 18. i 19. stoljeću odnosno vraćanje višestranačju u politici i promicanje veće elastičnosti modernizacijom upravnih sustava u drugoj polovini 20. stoljeća ilustracija su kretanja prema elastičnosti.

Tijekom društvenog razvitka uopće pronađene su i postupno usavršavane društvene strukture koje nastoje ugraditi i suradnju i sukob istodobno u isti sustav djelovanja. To su pravo i sudski sustav, tržište na području privrede i višestranački parlament na području politike. Pravna je norma u modernom društvu okvir svake trajnije suradnje, kao i okvir reguliranog odvijanja sukoba. Tržište znači konkurentsko sukobljavanje unutar sustava pravila tržišne utakmice, a višestranačje političko sukobljavanje unutar sustava pravila o predstavništvu; dok je svako postupanje po pravilima tijekom interakcije, pa i u sudskoj parnici, u tržišnoj utakmici i u političkom stranačkom sučeljavanju, ujedno oblik suradnje. Budući da su pravila vrsta strukture, to su i pravni sustav i tržište i višestranačje strukture kojima je interakcija i u sukobljavanju stabilizirana na suradnju uz određenu mjeru ovisnosti.

Sadašnji je trenutak u društvenom razvitku obilježen naglim povećanjem komunikacijske gustoće zbog znanstvenih i tehnoloških dostignuća na području komuniciranja i obrade informacija. Pod tim uvjetima komunikacijske mreže počinju obuhvaćati čitav svijet i ljudska se komunikativna interakcija proteže globalno. Zbog toga i tržište postaje globalno i čitav svijet postaje relevantan za političku interakciju ljudi. Glavne posljedice tih promjena za državu su sljedeće:

- Pojedina današnja država kao struktura stabilizacije nema dovoljni doseg da stabilizira globalnu interakciju na suradnju i mjeru ovisnosti. Dosadašnji temelj stabilizacije, postignuti "društveni ugovor" između glavnih političkih aktera unutar državnih granica, nije relevantan za političku interakciju širom svijeta i stoga ne može biti temelj stabilizacije globalnih procesa. Osim toga, dosadašnja metoda počivala je na smirivanju odnosno isključenju sukoba unutar državnih granica uz načelno prihvaćanje neomeđenog i u posljednoj liniji nereguliranog sukoba, rata, među državama. Mogućnost rata unaprijed isključuje svaku vjerodostojnu regulaciju odnosno trajniju stabilizaciju interakcije u globalnim razmjerima.

- Integracija državnih struktura okomitom hijerarhijskom ovisnošću čitavog sustava o centru državne vlasti učvršćenim monopolom sredstava prisile i fizičke sile previše je kruta, a da bi se njezino funkcioniranje moglo prilagoditi sve bržim promjenama u okolini i brzini globalnih procesa. U onoj mjeri u kojoj je svaka nacionalna privreda zahvaćena strujama globalne ekonomske, u prvom redu financijske, interakcije, morali bi i mehanizmi od kojih očekujemo da tu interakciju reguliraju biti dovoljno elastični da se prilagode globalnom funkcioniranju. U onoj mjeri u kojoj su rizici, kojima je svatko izložen, globalnog karaktera - iscrpljivanje prirodnih izvora, oštećivanje okoliša nuzefektima našeg postojanja i djelovanja, ekonomske krize zbog svjetskih informacijskih turbulencija, svjetske kriminalne mreže, zlorporaba znanstvenog napredovanja - morale bi i one strukture koje trebaju neutralizirati te rizike biti dovoljno obuhvatne i prilagodljive, morale bi raspolagati dovoljnim brojem kanala komunikacije, dakle biti dovoljno složene i rahlo integrirane da bi imale šanse izaći nakraj sa sve brojnijim utjecajima i izazovima s kojima su suočene.

Nama je prvenstveni cilj razmotriti reagiranje velikih europskih upravnih sustava na opisanu situaciju, dakle baviti se u prvom redu problemom integracije, a ne možda težim i sudbonosnijim pitanjem globalne stabilizacije divergentnih interesa u sve jedinstvenijem ljudskom društvu. Stoga je važno odmah u početku naglasiti da je razlikovanje stabilizacije i integracije analitičko, tj. potrebno radi jasnijeg mišljenja, a da su oba procesa strukturiranja u praksi međusobno povezana, pa da će se vjerojatno i ubuduće, kao što je to bilo dosada, isprepletati u praktičnim rješenjima.

Prvi je primjer upravni sustav Velike Britanije, gdje se novo načelno gledanje na ulogu javne uprave ako ne pojavilo prvi put - idejne je prioritete na tom polju teško ustanoviti, a ono najprije, najšire i s najvećim političkim potiskom pokušalo primijeniti u praksi. Tek u usporedbi s britanskim primjerom, pa i u određenoj opreci s početnim radikalizmom britanskog pristupa, razmotrit ćemo stavove i iskustva upravnih sustava Njemačke i Francuske. U nadi da će nam ta usporedba olakšati ocjenu modernizatorskih tendencija u suvremenoj upravi u cjelini, pa i ocjenu upotrebljivosti tih iskustava u modernizaciji hrvatske uprave.

I. Velika Britanija

Pored opće situacije svih zemalja suočenih s globalnim procesima, koji za sada nisu ni interesno stabilizirani ni strukturno integrirani, svaka zemlja ima i svoju posebnu situaciju, posebna obilježja proizašla iz njezine povijesti. Ta obilježja određuju kako glavni akteri u pojedinoj zemlji vide opću situaciju, što su u vezi s njome spremni poduzeti, a također u kojoj mjeri poduzete mjere mogu uspjeti.

Pobjeda u Drugom svjetskom ratu bila je za Veliku Britaniju, u njezinoj tradicionalno maksimalističkoj koncepciji kao Britanskog Imperija, zapravo Pirova pobjeda. Potresena početnim porazom svojeg ekspedicijskog korpusa u Francuskoj u svibnju i lipnju 1940.

godine, iscrpljena dugim ratom i ljudskim žrtvama u njemu, osiro-
mašena troškovima rata i znatno porušena bombardiranjem, dočekala
je neminovan proces dekolonizacije, sve vidljivije prevlasti SAD-a,
krizu i gubitak djelotvornosti svoje privrede, rast nezaposlenosti,
devalvaciju funte. Za prosječnog Britanca, a pogotovo za britanske
političare, to je bio sumorni doživljaj osipanja, gubitka statusa,
klizanja na položaj sile nižeg ranga. Uspjeh u ratu pretvorio se u
neuspjeh tijekom poraća, i u pitanje: Zar mi zaista ne možemo bolje?

Borba za izlaz iz takvog stanja, za renesansu zemlje s tako velikim
tradicijama kristalizirala se, stjecajem posebnih političkih okolnosti
i opće klime u razvijenom svijetu krajem sedamdesetih godina 20.
stoljeća, oko Konzervativne stranke, tada pod vodstvom Margaret
Thatcher. Naumljena opća reforma nakon izborne pobjede konzerva-
tivaca 1979.¹ krenula je od privrede. Nadahnuta ekonomskim
doktrinama neoliberalizma, polazeći od ponude (supply-side econom-
ics) i monetarističkog učenja Milтона Friedmanna i čikaške škole,
vlada M. Thatcher odlučila se za radikalnu privatizaciju i za potpunu
dominaciju tržišta kao načela ekonomske organizacije.

U skladu s takvom orijentacijom ne samo da se država trebala povući
iz privrede nego je i dobar dio do tada državnih poslova trebalo
prenijeti na nedržavne organizacije podvrgnute zakonima tržišta. Pa
i u onim djelatnostima koje su ostale u državnom djelokrugu trebalo
je ubuduće u što većoj mjeri primijeniti ona načela djelovanja koja
su dokazala svoju uspješnost u privredi.

¹ Politiku Margaret Thatcher i radikalizam njezinih reformskih nakana učvrstila je
uvjerljiva pobjeda konzervativaca na sljedećim izborima 1983. godine, kad je stranka osvojila
većinu od 140 glasova i kad je došlo do "dezintegracije laburista" (D. Marsh et al., 2000, 308).

1. Prvi program upravnih reformi

Opći zaokret prema "socijalnom konzervativizmu", dovođenje u pitanje univerzalnosti Beveridgeove koncepcije socijalne države i odmak od državnog intervencionizma u privredi bile su glavne značajke političkog pristupa vlade Margaret Thatcher (Marsh et al., 2000, 311). U upravnom sustavu tom je pristupu odgovarao prijelaz s "vladanja na upravljanje" (from government to governance), s elitizma britanske državne uprave, u okviru političkih i ustavnih načela koje u Velikoj Britaniji nazivaju westminsterskim modelom,² na "novo javno upravljanje" (new public management).

Temeljne ideje i doktrine obuhvaćene pojmom novog javnog upravljanja bile su sljedeće: prijelaz javne uprave na metode menadžmenta koje su razvijene i usavršene u privatno-vlasničkoj privredi, unaprijed utvrđeni standardi i mjere uspješnosti uprave, težište na postignutim rezultatima, dekoncentracija i decentralizacija uz veću samostalnu odgovornost pojedinih jedinica upravnog sustava, uvođenje metoda tržišne utakmice u javnu upravu, uvođenje jače discipline i štedljivosti u upotrebi javnih sredstava (Hood, 1991, 4 i 5; Chapman, 1994, 600).

Prednost tržišta u usporedbi s državnom upravom predlagatelji reformi vidjeli su u tome što uprava "naprosto nema kapacitet obrade informacija koju ima tržište, što je nesposobna riješiti problem koordinacije, niti je u stanju uspješno oponašati poticaje koji postoje na tržištu". Javna su tijela sklona rastrošnosti, čime oduzimaju sredstva potrebna za privredni razvitak. Osim toga, javnim službama u državnim rukama upravljaju profesionalni monopoli koji samovoljno određuju količinu i kakvoću usluga građanima. Zbog toga građani

² "Značajke westminsterskog modela obuhvaćaju snažnu kabinetsku vladu utemeljenu na vladavini većine; važnost ustavnih konvencija; dvostranački sustav utemeljen na izbornim jedinicama gdje se bira jedan predstavnik; pretpostavku da se manjine mogu politički izraziti u jednoj od velikih stranaka; pojam 'lojalne opozicije Njezina Veličanstva' i učenje o prevlasti Parlamenta, koji ima prednost pred narodnom suverenosti osim u vrijeme izbora" (Verney, 1991, cit. u: Rhodes, 2000, 347).

su izgubili povjerenje u "sposobnost javnog sektora da pruži javne službe očekivane kakvoće, da upravlja ekonomijom, da rješava socijalne probleme i da razumno postupa s javnim financijama" (Jackson, 2001, 6, 8, 9).

Upravne reforme koje je pokrenula vlada M. Thatcher obuhvatile su sve elemente i strukture i funkcioniranja upravnog sustava: organizaciju, osoblje, financiranje, jednako kao i metode rada, odlučivanje i nadzor.

- Niz djelatnosti koje su do tada obavljale državne upravne organizacije prenio je na nedržavne nositelje u procesu privatizacije. Javnu se upravu nastojalo što više izložiti tržišnoj utakmici, bilo tako da su pojedine usluge naručene na tržištu u okviru natječaja u kojem su mogli sudjelovati upravni i izvanupravni ponuđači, bilo nastojanjem stvaranja kvazitržišta unutar samog upravnog sustava utakmicom između upravnih organizacija. Načelno su odvajani "naručitelji" neke javne službe, npr. ministarstva, i "dobavljači" odnosno "izvršitelji" djelatnosti od kojih se javna služba sastoji. Od prijašnje prakse da se ugovori između naručitelja i dobavljača sklapaju na dugi rok prešlo se na kratkoročnije ugovaranje kako bi se elastičnije moglo reagirati na promijenjene okolnosti (Lane, 2001, 32). Osim težnje prema decentralizaciji, iz središnjih resora državne uprave izdvojene su tzv. izvršne agencije, koje obavljaju operativne poslove resora, dok ministarstvima ostaje u tom pogledu samo uloga regulatora izvršnih agencija.³ U pogledu arhitekture upravnih organizacija prednost se daje plošnijim oblicima s kraćom hijerarhijskom ljestvicom i radnim skupinama, timovima, umjesto klasičnih okomito povezanih radnih jedinica. Nastoji se smanjiti stupanj formalizacije upravnih organizacija, tj. mjeru u kojoj je struktura fiksirana propisima, a povećati stupanj njezine specijalizacije, tj. mjeru profesionalnosti i stručnosti kojom organizacija raspolaže (Moon, 1999, 34).

³ Ta ideja podsjeća na slično odvajanje u njemačkoj upravi u vrijeme Weimarske Republike "ureda" (Ämter) od ministarstava. Ministarstva su se sastojala od određenog broja malih jedinica - obično referent, kancelist i pisar - koja su pripremala odluke i nacrt propisa, a sve operacije koje su zahtijevale brojnu radnu snagu, ali su bile velikim dijelom rutinske, obavljale su se u uredima.

- Važne su promjene uvedene u politici osoblja u britanskom upravnom sustavu, s tim da se nastojalo sačuvati pozitivne tekovine višestoljetnog razvitka britanske javne službe (v. bijelu knjigu *The Civil Service: Continuity and Change* i komentar, Chapman, 1994, 591-610). U suprotnosti s tradicijom zatvorenosti i elitizma ključnog upravnog osoblja, nekadanje "administrativne klase", reforme idu za otvaranjem i najviših slojeva upravnog vodstva kandidatima izvan dotične upravne organizacije, pa i izvan upravnog sustava uopće, u prvom redu iz privrede. Javni se natječaji raspisuju za sva mjesta u upravi, pa i za najviša. Na natječaj za 150 najviših upravnih funkcija javilo se u srpnju 1994. godine 11.000 kandidata (Chapman, 1994, 601, 604). S uspješnim kandidatima država sklapa ugovor, sve češće na određeno, a ne postavlja ih više na neodređeno vrijeme. Između 1979. i 1985. takvim je kandidatima popunjeno oko 70% vodećih položaja u upravi (Drewry and Butcher, 1991, cit. u: Maor, 1999, 10). Plaća se određuje prema uspjehu u radu i pojedini upravni resori imaju veću autonomiju u njezinu određivanju (Chapman, 1994, 601-602). Jedan od presudnih kriterija pri izboru postala je jasna angažiranost kandidata na političkoj liniji vlade Margaret Thatcher. "Postalo mi je jasno" - kaže M. Thatcher - "da se samo poticanjem i postavljanjem pojedinaca, a ne nastojanjem promijeniti stavove mase službenika, može postići napredak. I to je bila metoda koju smo upotrijebili" (Thatcher, 1993, cit. u: Maor, 1999, 11). Općenito je težište kod kriterija za napredovanje prešlo s duljine staža i sposobnosti pripremanja političkih odluka na upravljački kapacitet i postignute uspjehe. I profesionalnu se izobrazbu budućih službenika nastojalo prilagoditi cilju njihove što jasnije orijentacije na služenje korisnicima (Brudney et al., 1999, 22; Chapman, 1994, 607). Veću je ulogu dobila ekonomska stimulacija službenika.

- Jedna od prvih mjera vlade M. Thatcher s obzirom na financiranje bila je tzv. Inicijativa za financijski menadžment (Financial Management Initiative), koja je postavila sljedeće zadaće: "a) jasno određivanje ciljeva i sredstava za njihovo ostvarivanje da bi se, gdje god je to moguće, mogli vrednovati rezultati odnosno izvedba u odnosu prema postavljenim ciljevima; b) jasno određivanje odgovornosti za upo-

trebu sredstava te pažljivo ispitivanje odgovara li postignuta vrijednost utrošenome novcu; c) osiguranje potrebnih informacija, osobito o troškovima, obrazovanju odnosno mogućnosti konzultacije stručnjaka kad je nužno da bi se postavljena zadaća mogla djelotvorno ispuniti" (National Audit Office 1986, cit. u: Stewart i Walsh, 1992, 501). Uvedeno je decentralizirano budžetiranje i financijski menadžment. U ocjenjivanju financijske uspješnosti neke upravne organizacije počela se uspoređivati stvarna ukupno dobivena vrijednost od neke upravne službe s cjelokupnim izdacima za nju, izravnim i neizravnim (Jackson, 2001, 9). Omogućeno je lakše prenošenje proračunskih sredstava iz godine u godinu i elastičnije postupanje kod državnih nabava.

- S obzirom na metode rada, u britanskoj se stručnoj literaturi - za razliku od stručne literature u drugim europskim zemljama - razmjerno rijetko spominju posljedice za upravu tzv. informatičke revolucije, tj. korjenite izmjene načina komuniciranja i obrade informacija tehnološkim izumima na području mikroelektronike, usavršavanja računala i telematike. To valja pripisati činjenici da se informatizacija britanske javne uprave razvijala usporedno s napredovanjem odgovarajuće tehnologije, a da nije bila prvenstveni predmet posebnih reformskih nastojanja o kojima je ovdje riječ. Odnosno, bila je obuhvaćena širim pojmom metoda privrednog menadžmenta koje je trebalo, u smislu ciljeva reforme, uvesti u javnu upravu. Središnju ulogu u pojmu menadžmenta imala je uloga poduzetništva: "Poduzetnička uprava ... razvijena je u reagiranju na jednu od stereotipnih slika javnog službenika kao osobe koja je nesklona preuzimanju rizika i sputana birokratskom učmalošću. Poduzetništvo treba osloboditi kreativne i inovativne sposobnosti javnih menadžera i ujedno ih učiniti odgovornima za njihove vlastite odluke ... To se slaže i s reformama upravne strukture koje se upravo provode, a po kojima bi nezavisne uprave agencije (executive agencies) djelovale pod vodstvom poduzetnički orijentiranog rukovoditelja vezanog ugovorom o rezultatima koje treba postići, a ne postavljenog kao javnog službenika ... Druga ideja povezana s menadžerstvom u javnom sektoru jest ideja o upravi koju pokreću želje i potražnja korisnika"

(Peters i Savoie, 1994, cit. u: Moon, 1999, 32). Prema tome, povećani stupanj nezavisnosti rukovoditelja upravne organizacije uvjet je za primjenu metoda menadžmenta. Pri tome je glavni cilj odnosno glavno mjerilo uspješnosti takvog upravljanja povećanje kakvoće upravnog rada, postizanje tzv. totalne kvalitete upravljanja (total quality management) (Jackson, 2001, 19). Taj cilj implicira također zahtjev za većim sudjelovanjem korisnika u odlučivanju, osobito u lokalnoj upravi, jer su korisnici prošireni i pouzdaniji izvor informacija o postignutoj kvaliteti upravljanja (Jackson, op.cit., 18). Decentralizaciji odlučivanja i odgovornosti u upravi odgovara neprestano praćenje (monitoring) postignutih rezultata, kao i uspoređivanje istovrsnih organizacija koje djeluju u isto vrijeme na različitim mjestima odnosno uspoređivanje efekata rada iste organizacije u različitim vremenskim trenucima, gdje god je to moguće na temelju kvantitativnih pokazatelja (benchmarking) (Brudney et al., 1999, 22). Menadžerskoj preobrazbi javne uprave odgovara i primjena metode neizravnog nadzora te metode unutarnje regulacije nezavisnih "izvršnih agencija", operativno osamostaljenih upravnih organizacija, od središnjih upravnih organa (Rhodes, 2000, 256).

Smatra se da je primjena i strukturnih reformi i novih metoda rada u britanskoj javnoj upravi uspjela smanjiti troškove 20%, pa i više (Lane, 2001, 42; Newman, 2001, 92), tako da, iako se u budućnosti može očekivati mijenjanje pojedinih rješenja, orijentaciju britanske javne uprave na primjenu tekovina privrednog menadžmenta treba smatrati trajnom.

2. Ocjena rezultata i daljnji razvitak reforme

Usporedno s provođenjem reformi koje je u upravi Velike Britanije pokrenula vlada M. Thatcher pojavila se i kritika opće orijentacije na kojoj su te reforme bile utemeljene. Upozoravalo se na višestrukost idealnih ciljeva javne uprave odnosno na raznolikost mjerila po kojima

je valja prosuđivati. Uprava, istina, treba biti djelotvorna i ekonomična, ali u isti mah također poštena i pravedna te otporna u neočekivanim okolnostima i elastična. Reforme su prenaslale prvi, a zanemarile drugi i treći kriterij (Hood, 1991, 11). Kad je riječ o temeljnim vrijednostima, treba misliti i na to da razni sudionici, izravni ili neizravni, u djelatnostima javne uprave - menadžeri, političari, sindikalisti, ugovarači, Ministarstvo financija, korisnici itd. - imaju različite interese, pa prema tome mogu zastupati i različite vrijednosti (Newman, 2001, 95).

Glavno je pitanje je li tržište zaista najprikladniji način reguliranja javne upravne djelatnosti pod svim okolnostima. Prije svega, sami ekonomisti doveli su u pitanje regulativno djelovanje tržišta u privredi. Tržište katkada naprosto neće nastati zbog toga što potrebna informacija bilo uopće ne postoji, bilo što su troškovi transakcija u uspostavljanju takvog tržišta previsoki (Arrow, 1970; Stiglitz, 1994, cit. u: Jackson, 2001, 7). Došlo se do zaključka da prednost tržišta u usporedbi s obavljanjem posla na temelju ugovora sa specifičnim dobavljačima odnosno preko posebnih u tu svrhu formiranih organizacija ovisi o okolnostima. Glavna je okolnost mjera specifičnosti pri dotičnom poslu upotrijebljenih strojeva ili znanja; što je specifičnost manja, to je vjerojatnost uspješnosti tržišta veća, dok specifičnija tehnička sredstva i znanje zahtijevaju jedan od dva druga modaliteta, specifično ugovaranje ili organizaciju (Williamson, 1975).

Iskustvo je pokazalo da su ekonomski rezultati privatizacije bili katkada nepovoljni čak i onda kad se radilo o javnim poduzećima izrazito privrednog karaktera: tako je rast produktivnosti pao nakon privatizacije u British Airways, British Gas, Rolls-Royce i British Airport Authority (Jackson, 2001, 14). Što se tiče javne uprave, na britanskom se primjeru zaista pokazalo da na tržištu često uopće nije bilo alternativnih ponuđača određenih upravnih usluga, odnosno da su monopolistički ili oligopolistički privatni ponuđači najprije dobili ugovor na temelju svoje niske ponude, da bi prilikom obnavljanja ugovora, kad drugih ponuđača više nije bilo, podigli cijenu (Jackson, 2001, 13). Postoji opasnost da će ponuđači prije sklapanja ugovora zatajiti informacije koje bi govorele u prilog nižoj cijeni, kao

i da će poslije sklapanja ugovora nastojati izbjeći izvršiti ono na što su se obvezali (Lane, 2001, 31). A troškovi nadzora nad izvršiteljima kroz vrijeme izvršavanja ugovora mogu biti iznimno veliki (Lane, 2001, 34). Upozoreno je na nagli porast unutarnje regulacije, tj. regulacije rada upravnih organizacija od strane drugih upravnih organizacija. Broj regulativnih organizacija porastao je od sredine devedesetih godina sa 135 na 200, broj službenika u njima s 14 na 20 tisuća, a izadaci sa 750 milijuna na jednu milijardu (Hood, 2000, 285). Osobito se tržište pokazalo kao promašaj na području zatvorene zaštite djece (Kirkpatrick et al., 2001, 65, 69). Izrazit primjer promašene privatizacije u cjelini, kad se radi o manje razvijenoj zemlji, pruža Grčka (Pagoulatos, 2001, 142).

Osobito se teškim pokazalo uspoređivanje cjelokupne ostvarene vrijednosti neke upravne usluge s njezinim ukupnim troškovima. Prije svega, vrijednost je često posve subjektivni doživljaj koji se mijenja prema ukusu pojedinca. Neki pojedinci ne koriste se nekim upravnim službama, pa one za njih i nemaju upotrebnu vrijednost. Troškovi pristupa nekoj službi razlikuju se od korisnika do korisnika. Kako će ispasti usporedba troškova s dobivenom vrijednošću, ovisit će o platnoj sposobnosti pojedinog korisnika. Rezultate neke službe često je teško mjeriti. U svakom slučaju, u uspoređivanju rezultata s troškovima, mjerljivi će pokazatelji istisnuti nemjerljive, tako da će na temelju takve usporedbe pozitivnu ocjenu dobiti ono što zapravo znači opadanje postignute ukupne vrijednosti u odnosu prema utrošenom novcu (Jackson, 2001, 21-23).

Reforme statusa javnih službenika u Velikoj Britaniji doživjele su katkada vrlo odlučne kritike kao "nepotrebno i prijetvorno razaranje više od stoljeća rada na razvijanju svojstvene etike i kulture javne službe" (Martin, 1988; Nethercote, 1989, cit. u: Hood, 1991, 4). Neki kritičari ističu da je usmjeravanje službenika na menadžerstvo smanjilo njihovo sudjelovanje, zajedno s političkim šefovima pojedinih upravnih resora, u pripremanju političkih odluka, udaljilo ih od politike i potaknulo ministre da nastoje ojačati svoje vlastite političko-izvršne ovlasti, kako bi zadržali kontrolu i omogućili ostvarivanje vladine politike i uz povećanu menadžersku neovisnost

upravnih rukovoditelja (Maor, 1999, 13-14). Isticalo se da se i uz povećanu otvorenost natječaja za visoku upravnu službu u njoj zadržao tradicionalni elitizam koji daje prednost višim slojevima i elitnim sveučilištima Oxford i Cambridge. Upozoravalo se na teškoće integracije politike osoblja uz decentralizaciju na 3.000 područnih jedinica (Civil Service Recruitment Units) (Chapman, 1994, 602, 609).

U cjelini se može reći da je politika ekstremne privatizacije i davanja prednosti tržištu pod svim okolnostima, politika koja je pripisana ideološkoj orijentaciji vlade M. Thatcher, u Velikoj Britaniji doživljena kao pretjerana i neuspješna. Ali da je orijentacija na djelotvornije metode upravljanja, povezana s pokretom za "novo javno upravljanje" (new public management), i pored kritika pojedinih aspekata i prakse u vezi s takvom orijentacijom, uglavnom prihvaćena i nastavljena pod laburističkom vladom T. Blairea.

Laburistička je vlada u ožujku 1999. objavila svoju programsku deklaraciju (white paper) o modernizaciji uprave (*Modernising Government*). Taj je dokument naglasio posve praktične ciljeve u usavršavanju uprave: postići da javne službe budu neprekidno na raspolaganju građanima, da budu međusobno povezane tako da građani s upravom mogu stupiti u kontakt na jednom mjestu, ukidanje nepotrebne upravne regulacije, postići da se do 2008. godine svi kontakti građana s upravom mogu ostvarivati elektronički, postići veću elastičnost normi tako da se omogući njihovo jednostavno mijenjanje, uvesti financijske poticaje za osoblje, provesti odgovornost za neposredno pružanje usluga građanima do središnjih ministarstava, dovesti u upravu mlađe ljude iz drugih zanimanja i omogućiti njihovo brže napredovanje. Te mjere treba ostvarivati u prvom redu na ovim područjima: formuliranje upravne politike, organizacija javnih službi na usluzi građanima, povećanje kvalitete javnih službi, nova informatička tehnologija, podizanje ugleda javne službe (*Modernising Government, Executive Summary*, str.1-3).

Nastojanja modernizirati javnu upravu, reformirati je, informatizirati, približiti je razini djelotvornosti i štedljivosti koja je postignuta - tako

se pretpostavlja - u tržišnoj, mahom privatnovlasničkoj privredi, nisu ostala ograničena na izvorno anglosaske zemlje, Veliku Britaniju, SAD, Kanadu, Australiju, Novi Zeland. Ona su prisutna i u drugim razvijenim zemljama suočenima s istom situacijom: globalizacijom i globalnom privrednom utakmicom te naglim rastom izdataka za socijalnu državu koji je doveo do krize njezina financiranja. U svakoj je od tih zemalja, međutim, isti izazov doveo do različitog odaziva, već prema posebnim obilježjima svake pojedine zemlje i prema specifičnim tradicijama razvitka javne uprave u njoj. Ovdje ćemo, kao primjer, razmotriti stanje i reformske procese u dva velika europska upravna sustava, njemačkom i francuskom.

II. Njemačka

Polazeći od činjenice da su svi današnji upravni sustavi nastali kao državna odnosno javna uprava određene zemlje, njemački autori najprije naglašavaju posebnosti povijesnog razvitka Njemačke kao okvira razvitka njemačke uprave. U toj posebnosti, misle oni, "načelno ništa ne mijenja globalizacija upravnih problema, međunarodno prenošenje upravnih uzoraka posebno u zemlje u razvitku, raznovrsne prekogranične upravne zajednice, čak ni nadnacionalnost europske integracije - 'Europa birokrata', (König" 1996/97).

U posebnosti Njemačke spada federalno uređenje zemlje koja se kroz stoljeća sastojala od velikog broja država i državica, kao i posebna vrijednost koja se pripisuje lokalnoj samoupravi a koja je izrasla iz istih povijesnih korijena. Teritorijalnost koja je na taj način obilježila političku strukturu Njemačke ostavila je traga i na upravnom sustavu; on se u Njemačkoj shvaća teritorijalno, a ne funkcionalno (Laux, 1995, 1087). Za Njemačku ima posebno značenje i posebnu vrijednost pojam pravne države, u jednu ruku zbog toga što je pravna država tu povijesno prethodila demokratskoj državi i bila tradicionalno glavni modus ograničavanja državne vlasti u njezinu odnosu s

građanima, a u drugu što se pravna država doživljava kao dragocjena i teško ponovno stečena tekovina nakon nacionalsocijalističke strahovlade. Pravom ograničena uprava shvaća se kao trajnija struktura nego ustavno-politički režimi koji se mijenjaju. S tim u vezi njemački pisci rado navode klasika upravnog prava O. Meyera koji je još ranih 20-ih godina napisao: "Ustavno pravo prolazi, upravno pravo opstoji". Stav njemačkih upravnih stručnjaka o važnosti pravne države uvjetovan je i činjenicom da je vodeće osoblje njemačke uprave uglavnom pravno obrazovano (König, 1997, 552). U tome se Njemačka razlikuje od tradicije anglosaskih zemalja u kojima politička demokracija ima povijesno prvenstvo, a u vodećem sloju uprave pravnici nemaju većinu, pa je misao o pravnoj državi kao političkoj protuteži državnoj vlasti manje prisutna. Osobita važnost za ocjenu današnje situacije Njemačke pripada problemima u vezi s njezinim nedavnim ujedinjenjem odnosno s uklapanjem prijašnje Demokratske Republike Njemačke u cjelinu njemačke države. To uklapanje predstavlja ne samo golemo financijsko opterećenje državnog proračuna i njemačke privrede (König, 1997, 561, spominje brojku od 800 milijardi maraka!) nego u isti mah aktualizira i zaoštava problematiku demokratske i pravne vezanosti uprave, pokazuje kako je teško uvesti takvu vezanost u sustav gdje je nije bilo i time podsjeća na to da teško stečenu političku demokraciju treba čuvati i prije nego bi se počelo razmišljati o djelotvornosti uprave. U Njemačkoj je živa i jaka tradicija Maxa Webera i njegova idealtipa birokratsko-monokratske uprave gdje vlada: "podjela rada, hijerarhija ureda, zapovijed i poslušnost, formalizacija, detaljna regulacija, doživotno namještenje profesionalnih činovnika, disciplina i etika zvanja" (Reichard, 1996/97, 643). Ta se tradicija opire unošenju privredno-menadžerskih ideja i metoda u javnu upravu. Ona uključuje visok društveni prestiž državnih službenika i protuslovi predodžbi o činovnicima kao, naprosto, jednoj od mnogih kategorija zaposlenika (Klages, 1995, 208-209; Wollmann, 1999, 347).

Suočena sa svojom specifičnom problematikom, njemačka uprava prolazi kroz niz reformi gotovo od svog nastanka kao modernog

sustava.⁴ Sklonost reformama nastavlja se i nakon Drugog svjetskog rata. Ako ostavimo po strani zahvate u upravi u svrhu saniranja posljedica rata, središnja uprava reformirana je 1968. godine i dalje, financijska reforma provedena je 1969, administrativno-teritorijalna podjela korjenito je promijenjena do sredine 70-ih godina (broj općina smanjen je od 24.282 na 8.501 - Seibel, 1996/97, 95), status javnih službenika zahvaćen je reformom od 1973, niz zahvata sa svrhom pojednostavljenja uprave i njezine debirokratizacije izveden je do kraja 70-ih, i napokon 90-ih godina u značajnoj je mjeri iznova izgrađena uprava u bivšoj Demokratskoj Republici Njemačkoj (König, 1997, 55). Rezultati tih reformi pokazali su da su organizacijske strukture i pravna regulacija uprave u Njemačkoj elastični i razmjerno se lako mijenjaju, dok su strukture osoblja i financiranja kruće i teže promjenjive (Klages, 1995, 204).

Najnoviji niz reformi u cilju modernizacije javne uprave u Njemačkoj treba odgovoriti na uočene nedostatke strukture i funkcioniranja, ali je potaknut također međunarodno vladajućom atmosferom u prilog modernizacije, osobito engleskim primjerom "novog javnog upravljanja" (new public management) koji je postao u neku ruku opće-prihvaćenom upravnom doktrinom, osobito u okviru zemalja organizacije OECD-a. U modernizaciji njemačke lokalne uprave značajnu je ulogu odigrao primjer nizozemskog grada Tilburga i analiza reforme uprave u njemu (Klages, 1995, 207). Uočeni su nedostaci u pogledu strateškog odlučivanja, jer da je upravni sustav potpuno zauzet svakodnevnim upravljanjem. Ali postoje i nedostaci u upravljanju uslijed birokratizacije upravnog procesa. Zatim nedostaci motivacije kod službenika, pa i pomanjkanje privlačnosti rada u upravi za sposobnije kandidate. Konačno, zabilježeno je nezadovoljstvo korisnika upravnih službi (Klages, 1995, 206; Laux, 1995, 242; Wollmann, 1999, 345). Ipak je glavni argument koji

⁴ Becker (1989) nabroja 11 velikih upravnih reformi sa 42 bitna reformska zahvata, od nove organizacije središnje državne uprave u Pruskoj 1806. godine pa do uključivanja Njemačke u Europsku uniju (Seibel, 1996/97, 87; Wollmann, 1999, 349).

pokreće najnoviju reformu modernizacije njemačke uprave golemo financijsko opterećenje privrede izdacima za socijalnu državu, a k tome izdacima u vezi s ujedinjenjem. Nakon ujedinjenja popeo se udio državnih izdataka u društvenom proizvodu na 52% (König, 1996/97, 33), tako da je štedljivija država postalo pitanje prvoga reda.

U modernizaciju je krenula prva lokalna uprava, prvenstveno gradovi. Savez općina je preko svoga Centra za pojednostavljenje uprave (Kommunale Gemeinschaftsstelle öffentlich Verwaltungsvereinfachung - KGSt) izradio plan *Novi model upravljanja* (Neues Steuerungsmodell - NSM - prema engleskom NPM). Lapidarno izraženo, modernizacija je grad odnosno općinu trebala pretvoriti u poduzeće-koncern. Na razini upravnog sustava kao cjeline ta je orijentacija prihvaćena kao opće usmjerenje na ekonomičnost.⁵ Prema tome, na prvom je mjestu primjena metoda privrednog menadžmenta, uključivši tzv. total quality management, planiranje upravnog djelovanja i proračun prema ciljevima koji su politički postavljeni i u upravi razrađeni, zatim jasnije odvajanje političkog odlučivanja od upravnog izvršavanja, primjena kriterija tržišta i tržišne utakmice gdje god je to moguće, decentralizacija odgovornosti za trošenje sredstava, ugovaranje u upravi i s vanjskim izvođačima, analiza troškova i koristi (cost-benefit), produbljene metode nadzora (controlling) koje obuhvaćaju trajno praćenje radnih procesa, s time da rezultati praćenja budu svima dostupni, uz stalno uspoređivanje rezultata usporedivih organizacija po kvantitativnim pokazateljima, pa i strukturiranje upravnih organizacija prema "proizvodima", tj. prema društveno korisnim efektima njihove djelatnosti, i napokon opća informatizacija i kompjutorizacija uprave. Zagovara se privatizacija nekih upravnih djelatnosti, ali znatno manje radikalno od thatcherovskih reformatora u Engleskoj; u prvom se redu predlaže niz novih prijelaznih oblika između javnog i privatnog sektora, kao što su koncesije, leasing, naplaćivanje pristojbi od korisnika, mješovita

⁵ "...središnje pitanje glasi ulazi li njemačka uprava, nakon pokreta za utemeljenje pravne države i produbljivanje demokracije, u pokret za jačanje ekonomičnosti" (König, 1996/97, 32).

poduzeća, samoupravna tijela itd. Osobito su suzdržani prijedlozi reforme sustava upravnog osoblja (Becker, 1996/97, 454; Gebauer, 1996/97, 378; König, 1996/97, 31-34; König, 1997, 564; Klages, 1995, 211-212; Reichard, 1996/97, 646-647; Reinermann, 1996/97, 478-494; Schuppert, 1996/97, 271-283; Wollmann, 1999, 355).

Njemački stručnjaci ocjenjuju da je pokret modernizacije kod njih počeo "s desetogodišnjim zakašnjenjem" (Wollmann, 1999, 347), vjerojatno u usporedbi s Velikom Britanijom. Tako o rezultatima reformskih zahvata za sada ima malo podataka. Na lokalnoj razini, gdje je modernizacija počela, kod mnogih s velikim oduševljenjem, bilo je do 1995. godine obuhvaćeno svega nekoliko stotina općina, od 8.501 (Klages, 1995, 203). A prema anketi provedenoj 1998. predstavnička su tijela u 48% zapadnonjemačkih i 23% istočno-njemačkih gradova imala rezerve na reformu, u usporedbi sa 38% i 16% dvije godine prije (Wollmann, 1999, 375). Opravdano se može postaviti pitanje koliko je od namjera reforme do danas ostvareno, a u kojem se omjeru radi samo o "retorici reforme" (König, 1997, 562).

Većina se ocjenjivača slaže da se ekonomičnost u njemačkoj upravi može promicati samo unutar granica pravne države i demokratskog političkog uređenja.⁶ Sumnja se u univerzalnu djelotvornost tržišta te smatra da nema dokaza da je tržište pod svim okolnostima uspješniji mehanizam alokacije. Tržište, na primjer, nije bilo kadro osigurati integraciju prijašnje istočnonjemačke privrede u cjelinu njemačkog ekonomskog sustava; to se moglo ostvariti samo intervencijom države. Čini se besmislenim zagovarati tržište kod davanja i usluga koji su povjereni državi baš zbog toga da bi bili izuzeti od zakonitosti tržišta, kao kod većine socijalnih programa. Konkurencija se može organizirati samo na pravom tržištu; surogati, kao što je tzv. kvazitržište, ostaju mrtvo slovo na papiru. Za privatizaciju javnih

⁶ Karakteristično je ogorčenje kojim je istaknuti njemački upravni znanstvenik Heinrich Siedentopf reagirao na odredbu opće regulacije općina u federalnoj državi Hessen od 28. 12. 1994. kojom se ovlašćuje Ministarstvo unutrašnjih poslova da pojedinim općinama odobri izuzetost od nekih odredbi ove regulacije "radi iskušavanja novih modela usmjeravanja (Steuerung) općinske uprave". "Tko je u stanju" - pita se Siedentopf - "zaustaviti upravu oslobođenu u njezinoj težnji prema samousmjeravanju?" (Siedentopf, 1995, 193).

službi ima u Njemačkoj dosta mogućnosti, ali ni privatizaciju ne treba smatrati lijekom za sve bolesti. To osobito vrijedi za neka javna poduzeća kod kojih privatizacija ispada kao "rasprodaja obiteljskog srebra", a čitav pothvat kao "bijeg u privatno pravo". Pogrešno je građanina, kojem zakon daje pravo na određena davanja iz državne redistribucije društvenog dohotka, smatrati korisnikom-kupcem od države kao "uslužnog poduzeća". Preporučuje se nastaviti s modernizacijom, ali nadovezujući se na prijašnje njemačke reformske poteze, i osigurati, tijekom provođenja reformskih mjera, vezu s politikom, s predstavničkim tijelima i drugim političkim odlučiteljima (König, 1996/97, 31-32; König, 1997, 563, 565; Klages, 1995, 215; Laux, 1995, 246; Wollmann, 1999, 373, 375).

III. Francuska

I francuski upravni stručnjaci, politolozi i javni radnici vide, poput engleskih i njemačkih, da proces globalnog isprepletanja za sada u prvom redu gospodarskih djelatnosti, zatim specifični proces integracije europskih zemalja u Europsku uniju te dalekosežne tehnološke inovacije u obradi i transmisiji informacija zahtijevaju odgovarajuće promjene i u javnoj upravi. Svjesni su vlastitog zaostajanja na tom području, opterećenosti tradicionalnim francuskim centralizmom te niza organizacijskih i drugih slabosti u sustavu francuske javne uprave. Isto su tako, međutim, jednako kao Nijemci, privrženi svojim povijesnim vrijednostima, pa donekle i skloni njihovom precjenjivanju, npr. francuskoj državnosti, zatim centralnosti prava u francuskoj upravi te ocjeni visoke kvalitete vodećeg osoblja u njoj. I htjeli bi da se reforme koje treba poduzeti u upravi, njezina modernizacija, kreću u okviru onoga što je povijest, po njihovu mišljenju, potvrdila kao temeljno i kvalitetno u njihovoj predaji.

Globalizacija, ili mondijalizacija u francuskoj terminologiji, kako je svakodnevno doživljava svaki korisnik Interneta, i europska integra-

cija odvrćaju pozornost francuske javnosti od vlastite države. Čini im se da u svjetlu tih promjena vlastita država i nije više tako važna (Fauroux, 2000, 13). To vrijedi, naravno, za sve države. Od 100 najvećih ekonomskih organizacija samo su 52 države, a ako usporedbu proširimo na 200, onda većinu u toj skupini ekonomski najjačih nemaju države, već privredne organizacije (Joxe, 2000, 36). Globalizacija znači da države sada kao takve ulaze u svjetsku ekonomsku konkurenciju za privlačenje investicija i najkvalitetnije radne snage. Ulazak Francuske u Europsku uniju nesumnjivo znači za francusku državu gubitak dijela suverenosti. Osobito je time oslabljen parlament sa svojim tradicionalnim monopolom odlučivanja o javnim sredstvima. Država prestaje biti jedini izvor pravnih normi.⁷

Informatička tehnološka revolucija zaokuplja pažnju već posljednja tri desetljeća i njezin se tempo ubrzava. Prema proračunima američke vlade, 30 do 40% privrednog rasta SAD-a svodi se na tehnološki napredak. Računa se da će do 2005. biti milijarda korisnika Interneta (Lorentz, 2000, 644-645). U vezi s takvom tehnološkom revolucijom nameće se potreba mijenjanja metoda upravljanja: potrebno je doživotno učenje, razvijanje stvaralaštva, brzo reagiranje, hijerarhiju zamjenjuju sve više vodoravne mreže. Staro pravilo da "veliki prožduru male" zamjenjuje se novim po kojem "brzi jedu spore". Presudan za uspjeh bit će ishod bitke za talente.

Francuska uprava zaostaje za mnogim drugim zemljama u prilagođavanju navedenim promjenama. To vrijedi kako u usporedbi s drugim članicama EU-a, tako i šire, npr. s Kanadom. Nema još dekoncentracije odgovornosti, funkcioniranja u okviru mreža, otvorenosti uprave javnosti, unutarnje konkurencije, primata inovativnosti, brzine u razmjenjivanju informacija, otvorenosti prema vanjskom svijetu. Dapače, u sustavu se nailazi na neefikasnost u odnosu prema postavljenim ciljevima, na otpor reformama, pa i na aroganciju (Fauroux,

⁷ "Svijet se kreće. Kreće se u ritmu novih tehnologija, trgovačke i kulturne razmjene, širenja tržišta i stranih investitora. Gravitacijski centar svjetske privrede se pomiče. Mijenjaju se pravila međunarodne igre, a s njima i izvori normi, s pojavljivanjem ispoddržavnih i iznadržavnih činilaca" (Spitz, 2000, 591).

2000, 20-21). Rukovoditelji u upravi ne znaju ukupnu cijenu funkcioniranja njihovih jedinica, niti raspolažu mjerilima za ocjenjivanje rezultata rada. Javni je dug godine 2000. iznosio 4.500 milijardi franaka (Kerna, 2000, 96). Bilanca efikasnosti funkcioniranja državnih političkih i upravnih institucija uglavnom je negativna (Baverez, 2000, 621). Velik dio energije upravnog sustava iscrpljuje se u međusobnim unutarupravnim sukobima i suparničtvima te u problemima proizašlima iz formalizama koji pripadaju prošlom vremenu (Lorentz, 2000, 652).

Decentralizacija sporo napreduje, "kao da nam se stari demon monarhijskog ili jakobinskog centralizma još uvijek lijepi za kožu" (Fauroux, 2000, 17). Kroz to slab sustav lokalne uprave, koji je uz to opterećen takvim anakronizmima kao što je broj od 36.000 općina, više nego sve druge članice Europske unije zajedno (Joxe, 2000, 43). Visoko je osoblje državne uprave pretežnom većinom iz Pariza (Schmid, 2000, 60). Decentralizacija započeta reformom 1982. stala je na pola puta. Službenici osjećaju vezanost za vlastitu upravnu organizaciju i lojalnost prema njoj više nego prema sustavu i državi kao cjelini, u skladu sa starorimskim pravilom "legio patria nostra". Vodeći funkcionari, uključujući predsjednika Republike i predsjednika vlade, troše velik dio svoga vremena na arbitriranje unutarupravnih sukoba. Vodeće osoblje uprave u većoj je mjeri izolirano od međunarodnih kontakata nego u drugim zemljama. Uprava se drži svoje stare organizacije s odjelima, pododjelima i odsjecima, koja je daleko od organizacije privrede s radnim ekipama formiranim prema svakodobnim ciljevima i programima njihova ostvarivanja.⁸

⁸ Bert (2000, 131) opisuje sukob oko reforme Ministarstva financija gdje je Opća uprava za poreze (sa 79.000 službenika) odgovorna za razrez, a Opća uprava za javno knjigovodstvo (sa 56.000 službenika) za naplatu poreza. Ta organizacijska podvojenost potječe iz napoleonskih vremena, kad je trebalo uvesti kontrolu nad poreznicima preuzetim iz starog režima od prije Francuske revolucije 1789. koji su na licu mjesta razrezivali i odmah osobno naplaćivali poreze i na čije su se samovoljno postupanje obveznici u velikom broju žalili. Premda je taj razlog danas otpao, poslovi se nisu mogli organizacijski spojiti, jer su se tom spajanju sindikat i službenici Opće uprave za javno knjigovodstvo odlučno oduprli.

Na dalekosežne promjene u svijetu i na ustanovljene nedostatke u francuskom sustavu javne uprave, francuska stručna javnost odgovara najprije odlučnim afirmiranjem države kao tradicionalne vrijednosti uz koju Francuze vežu racionalni, ali i emocionalni argumenti. Država u prvom redu kuje društvenu povezanost, štiti slabije, dijeli pravdu, brani zajedničke vrijednosti, kao što su sloboda, jednakost i bratstvo, koje impliciraju i modernije vrijednosti tolerancije i društvene solidarnosti. I neki pothvati koji su po svom karakteru nesumnjivo privredni, zahtijevaju inicijativu i sudjelovanje države, kao što je nuklearna energija, istraživanje svemira, izgradnja zrakoplovne industrije, modernizacija željeznica (Fauroux, 2000, 14-19). S druge strane, država nije privredno poduzeće. Socijalna davanja i usluge koje ona pruža povjereni su joj baš zbog toga da bi bili izuzeti od zakonitosti tržišta. Privredna djelatnost u okviru tržišta stvara, među ostalim, i negativne vanjske efekte, kao što su nezaposlenost ili onečišćavanje, čije sprečavanje ili ispravljanje baš država preuzima na sebe u ime društvene zajednice.

Drugo je središte francuskog razmišljanja o reformi države i uprave pravo. Analiza prava nadovezuju se neposredno na afirmaciju države. Država stvara pravo, a bez prava ne bi bilo društva. Nekadanji mistični autoritet prava još i danas podsvjesno pridonosi osjećaju njegove obvezatnosti, pored autoriteta racionalnosti. Danas, međutim, valja zabilježiti određenu krizu prava u Francuskoj. Ona je izazvana slabljenjem načela zakonitosti zbog širokog djelokruga koji je dobila izvršna vlast u pripremanju kao i u izvršavanju zakona. Izgubila se hijerarhičnost i sustavnost pravnih normi, zbog novih izvora prava i povećanja broja raznovrsnih pravila. Pravo se stalno mora prilagođavati promjenama u svijetu i time gubi svoju institucionalnu stabilnost (Chevallier, 1991, 17-18). Pravo gubi također svoju normativnu autonomiju, jer je "prožeto pragmatičkim i statističkim pravilima" (Morand, 1991, 181), dakle pravilnostima više tehničkog nego normativnog karaktera. Da bi se izašlo iz krize, valja prijeći na nov tip pravne racionalnosti, racionalnosti koja je tehničko-ekonomske prirode i koja shvaća pravo kao instrument za ostvarivanje svakodobnih društvenih ciljeva. Efikasnost postaje, u neku ruku, uvjet zako-

nitosti (Chevallier, 19, 32). Pored toga sve više prevladava svijest o potrebi pristanka adresata na pravne norme koje ih obvezuju. I to pristanka koji ide preko onoga što pruža sustav političkog predstavnštva, dakle pretpostavljeni pristanak birača na ono što odluče njihovi izabrani prestavnici u parlamentu. U tom pogledu nov interes pobuđuje institucija ugovora. Država se više ne shvaća kao monokratska konstrukcija utemeljena na fikciji društvenog ugovora, već kao polikratski sustav povezan stvarnim ugovorima. "Danas država više nije toliko nositelj vlastite volje, već više posrednik i jamac neprestanog ugovaranja između velikih organizacija, stranaka, sindikata, poduzeća, skupina za vršenje pritiska, koji nastupaju kao poluneovisni akteri, bilo u njihovim međusobnim odnosima, bilo u odnosima s državom" (Bobbio, 1980, 27-31). Pri ocjeni ugovora kao instrumenta na području javnog prava treba, naravno, uzeti u obzir i određene rizike. Ugovaranje je teško pomiriti s općim načelom zakonitosti koje vrijedi jednako za sve. Oni iskrivljuju ravnopravnu predstavljenost, parceliziraju i privatiziraju javnu sferu, te mogu dovesti do neke vrste refeudalizacije društva oko pluralnih centara društvene moći (Morand, 1991, 206-210). U svakom slučaju predstoji još dosta rada u ispitivanju novih oblika pravne regulacije, anketiranju građana, konzultiranju predstavnika društvenih skupina i stručnjaka za pojedina područja, pokusnom prenošenju određenih ovlasti na profesionalne organizacije (Chevallier, 1991, 39-41).

Treće je polazište francuskog shvaćanja uprave tradicionalni visoki prestiž koji uživa vodeći sloj upravnog osoblja⁹ proizašlog iz tzv. velikih škola (École nationale d'administration, École polytechnique, École normale supérieure, École des mines i dr.).¹⁰ Osobito značajna uloga u obrazovanju upravnog osoblja pripada Nacionalnoj upravnoj školi (ENA), u koju se ulazi nakon najmanje tri godine prethodnog visokoškolskog obrazovanja (poslije mature), a najčešće nakon dip-

⁹ "...zapažena ljudska i profesionalna kvaliteta upravnih službenika, osobito ali ne isključivo na višim razinama hijerarhije" (Fauroux, 2000, 21).

¹⁰ "Svaka zemlja ima svoj sustav odabira, u kojem su kulturna i povijesna obilježja važnija od modela. U Francuskoj taj je sustav odraz nacionalne povijesti, mješavina republikanskog duha i aristokratske tradicije" (Schmid, 2000, 46).

lome fakulteta političkih znanosti. Mjesta u upravi popunjavaju se natječajem (prosječno 8,6 kandidata po mjestu za kategoriju A, 41,7 za kategoriju B i 26,9 za kategoriju C - Schmid, 2000, 59). Tempo cirkulacije osoblja je brz: polovina svih zaposlenih u upravi 1995. neće više biti u aktivnoj službi 2010. (ibid.). Godišnja mobilnost je 100.000 na 1,600.000 državnih službenika (op.cit., 62). I pored toga, međutim, sloj je službenika u priličnoj mjeri zatvoren prema društvu i konzervativan. Osobni izdaci predstavljaju 40% državnog proračuna i pokazuju tendenciju porasta (Kern, 2000, 87, 107).

Modernizacija javne uprave u Francuskoj zamišlja se u okviru nabrojanih temeljnih orijentacija: na vlastitu državu, na pravni sustav, na elitu upravnih službenika. Međutim, i u tim okvirima uviđa se potreba stvaranja države novog tipa u kojoj bi ekonomsko-tehnička racionalnost bila jače naglašena.¹¹ Država mora postati efikasnija. Zapravo, potrebna je modernizacija uprave, naziv koji implicira tehnički napredak, koji nije nužno sadržan u pojmu reforme (Bert, 2000, 144). Trošak funkcioniranja države može biti presudan činitelj u međunarodnoj konkurentnosti francuske privrede. Treba smanjiti javne izdatke i davanja, primijeniti logiku rasta proizvodnosti i na javne službe, napustiti autoritarnu, hijerarhijsku i centraliziranu organizaciju, ponovno ocijeniti instrument ugovora i pregovaranja u usporedbi sa zakonom i uredbom, zaustaviti inflaciju propisa (Spitz, 2000, 623; Chevallier, 1991, 19). Treba ugraditi dostignuća informatičke revolucije u sustav francuske javne uprave. Treba raditi na suzbijanju rutinerstva kao najopasnije infekcije svakog upravnog sustava, jasnije postaviti i urediti odnose s Europskom unijom, voditi inteligentniju politiku osoblja, provesti sustavnu decentralizaciju. Posebnu pažnju treba posvetiti regulaciji, gdje je zadaća države pomiriti tržište s javnim interesom (Tuot, 2000, 698). Država treba aktivnije sudjelovati u međunarodnoj zajednici, raditi na smanjivanju napetosti i

¹¹ Nakon prijelaza s apsolutističke na liberalnu državu, pa s liberalne na socijalnu, neki vide u sadašnjem trenutku potrebu trećeg velikog prijelaza, sa socijalne na "propulzivnu" državu koja nastoji "usmjeriti društvo u drugom smjeru od onog u kojem bi se ono kretalo u skladu sa spontanim pravilima koja vladaju međuljudskim odnosima" (Morand, 1991, 5).

nejednakosti unutar društva, biti pokretač promjena (Lorentz, 2000, 653-661).

Francuska je i do sada provodila, i uspješno provela, značajne reforme. Na općenitom planu, došlo je do dekolonizacije, povećana je proizvodnost poljoprivrede, zatvoreni su iscrpljeni rudnici, podignuta razina industrije na razinu najboljih, osigurana koliko-toliko socijalna zaštita sveg stanovništva. Uspješne su reforme već do sada provedene i u sustavu francuske javne uprave: tako osobito reforma telekomunikacija, reforma u korpusu prefekata, tradicionalnih vođućih funkcionara u departmanima, i reforma vojske (Fauroux, 2000, 26-27).

Ne treba, ipak, izgubiti iz vida da mogućnosti reformiranja sustava javne uprave nisu neograničene. Glavne su granice u svijesti ljudi. Trebat će uvjeriti sve mjerodavne sudionike u reformama da se određene tehnike upravljanje razvijene u privredi mogu primijeniti u javnoj upravi, a da ne promijene, gotovo neopazice, i karakteristične ciljeve javnog interesa. Trebat će misliti i na to da su izvjesne koordinate državnog upravljanja fiksirane na dulji rok: npr. 95% državnog proračuna troši se na djelatnosti koje teku iz godine u godinu i koje nije lako promijeniti (Kerna, 2000, 85-86). Neke se reforme moraju ocijeniti kao promašene, npr. uvođenje 100.000 računala u škole gdje nije bilo ni tehničkih, ni programskih, ni obrazovnih (kod učitelja) pretpostavki da se ona iskoriste (Lorentz, 2000, 651).

* * *

Uspoređujući situaciju, reformske namjere i dosadašnje modernizacijske rezultate u tri velika upravna sustava - Velike Britanije, Njemačke i Francuske - upadaju u oči razlike među njima. Velika je Britanija pokrenula modernizaciju svoga upravnog sustava kao dio sveopće politike renesanse nakon razdoblja koje su mnogi morali doživjeti kao opadanje međunarodnog statusa i unutarnje efikasnosti zemlje. Opći politički pritisak u smjeru reformiranja uprave bio je izrazit i jak, a uspomene na upravne uspjehe - osim možda u stvaranju

elite upravnog osoblja - blijede. Promjena vlade u Velikoj Britaniji 1997. godine automatski je stavila na dnevni red kritičnu ocjenu rezultata silovite reformske kampanje prethodne vlade. Ta je kritika zaista i pokazala na neke pretjeranosti i neostvarena očekivanja, npr. od privatizacije, ali je nova ekipa uglavnom ipak nastavila politiku modernizacije u svim njezinim bitnim orijentacijama.¹² Njemačka je naprosto nastavila niz upravnih reformi sa sada aktualnim mjerama modernizacije, i to u prvom redu pod pritiskom financijske krize izazvane priključenjem bivše Demokratske Republike Njemačke. Pri tome je usvojila retoriku "novog javnog upravljanja", ali se o konkretnim rezultatima može za sada govoriti u prvom redu s obzirom na lokalnu upravu, a tu su rezultati, čini se, prilično skromni. U slučaju Francuske modernizacija je, još u većoj mjeri nego u Njemačkoj, stvar budućnosti, izražena za sada više u analizama i namjerama nego u konkretnim potezima. I u Francuskoj i u Njemačkoj pojavljuju se otpori unošenju privrednih metoda u javnu upravu, a u reformama, za koje se vidi da su na dulji rok neizbježne, želi se nadovezati na ona vlastita dostignuća koja se smatraju nesumnjivima, u prvom redu na elitu upravnog osoblja i na diferencirani sustav upravnog prava. U svakom slučaju, usporedba modernizacije uprave u Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Francuskoj pokazuje da su povijesno nastala nacionalna obilježja svakog upravnog sustava vrlo izražena i da snažno utječu na način kako pojedina zemlja pristupa zadaćama reforme. Premda je u sva tri slučaja podjednako prisutna svijest o potrebama mijenjanja zbog globalizacije, europske integracije i informatičke revolucije.

Zato i treba poći od analize te nove situacije kad ocjenjujemo šire implikacije iskustva u trima zemljama i njihovim upravnim sustavima. Globalizacija je za sada dovela do nastajanja globalnih ekonomskih, u prvom redu financijskih, mreža koje uglavnom izmiču regulaciji bilo koje pojedine države. Baš naprotiv, države su uvučene u globalnu ekonomsku konkurenciju, tako da buduća sudbina i životni standard

¹² Osobito je značajan podatak da je cjelokupni reformski napor doveo do 20% uštede izdataka za upravu, ali zahtijeva pažljivu razradu i specifikaciju prije nego što bismo ga mogli prihvatiti kao dokaz.

stanovništva tih država ovisi velikim dijelom o tome u kojoj će mjeri te države uspjeti osvojiti za svoje zemlje povoljnije mjesto u svjetskoj utakmici. A sve se to odigrava pod uvjetima povećavanja nejednakosti u svjetskim razmjerima, gdje bogati postaju sve bogatiji, a siromašnima prijeti potpuno isključivanje iz svjetske ekonomije s predvidljivim katastrofalnim posljedicama. U takvoj situaciji stvaranje i integracija europske zajednice znači naprosto jačanje i stabilizaciju jednog od sadašnjih triju svjetskih središta ekonomske moći - SAD, Daleki istok, Europa - koje štiti sve europske narode od odskliznuća u svijet nerazvijenih. Informatička je revolucija i njezine posljedice uspostavljanja globalnih komunikacijskih mreža pojava koja prati navedene presudne procese diferencijacije u svijetu i koja ih u neku ruku simbolizira: zaostajanje u informatizaciji jak je simptom zaostajanja u ekonomskom pozicioniranju.

Zaključak koji se nameće iz tog razmišljanja jest da svaka zemlja mora nastojati svim silama modernizirati, među ostalim, i svoj sustav javne uprave, pojeftiniti ga, učiniti djelotvornijim, povećati njegov regulativni kapacitet, učiniti ga elastičnijim u prihvaćanju globalnih neizbježnosti. Ako u tome pomažu dosadašnja dostignuća u razvijanju pojedinih upravnih sustava, to bolje. Ako im se suprotstavljaju, treba ih zaboraviti. Prije svega, ne smijemo zaostati!

Literatura

1. Baverez Nicolas: A l'épreuve de la mondialization, u: Roger Fauroux et Bernard Spitz (eds.): "Notre Etat" (ubuduće navedeno kao "Notre Etat") (Paris, Robert Lafont, 2000, pp. 599-625)
2. Becker, Bernd: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis (Starnberg, 1989)
3. Becker, Bernd: Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, u: Klaus König und Heinrich Siedentopf: "Öffentliche Verwaltung in Deutschland" (ubuduće navedeno kao "Öffentliche Verwaltung") (Baden-Baden, Nomos, 1996/1997, S. 435-458)

4. Bert, Thierry: La reforme de Bercy: paralysie ou suicide collectif?, u: "Notre Etat" (pp. 110-147)
5. Bobbio, Norberto: Il contratto sociale (Napoli, 1980)
6. Brudney, Jeffrey L., F.Ted Hebert and Deil S.Wright: Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform (Public Administration Review, Vol. 59, No. 1, 1999, pp. 19-30)
7. Chapman, Richard A.: Change in the civil service (Public Administration, Vol. 72, No. 4, 1994, pp. 599-610)
8. Chevallier, Jacques: La rationalisation de la production juridique, u: Charles-Albert Morand (ed.) "L'Etat propulsif" (Paris, Publisud, 1991, pp. 11-48)
9. Fauroux, Roger: La crise de notre Etat, u: "Notre Etat" (pp. 11-32)
10. Fauroux Roger et Bernard Spitz (eds.): Notre Etat, Le livre verité de la fonction publique (Paris, Robert Laffont, 2000)
11. Gebauer, Klaus-Eckart: Planung in Regierung und Verwaltung, u: "Öffentliche Verwaltung" (S. 377-394)
12. Hood, Christopher: A public management for all seasons (Public Administration, Vol. 69, No. 1, 1991, pp. 3-20)
13. Hood, Christopher, Oliver James and Colin Scott: Regulation of government: has it increased, is it increasing, should it be diminished? (Public Administration, Vol. 78, No. 2, 2000, pp. 283-304)
14. Jackson, Peter M.: Public sector added value: can bureaucracy deliver? (Public Administration, Vol. 79, No. 1, 2001, pp. 5-28)
15. Joxe, Pierre: Introduction: La crise de l'identite de l'Etat, u: "Notre Etat" (pp. 33-44)
16. Kerna, Jean: Les retards de l'Etat manager, u: "Notre Etat" (pp. 80-109)
17. Kirkpatrick, Ian, Martin Kitchener and Richard Whipp: "Out of sight, out of mind": assessing the impact of markets for children's residential care (Public Administration, Vol. 79, No. 1, 2001, pp. 49-72)
18. Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"? (Archiv für Kommunalwissenschaften, Jhrg. 34, II. Halbjahresband, 1995, S. 203-228)
19. König, Klaus: Öffentliche Verwaltung im vereinigten Deutschland, u: "Öffentliche Verwaltung" (S. 13-38)
20. König, Klaus und Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland (Baden-Baden, Nomos, 1996/1997)
21. König, Klaus: Der Verwaltungsstaat in Deutschland (Verwaltungsarchiv, 88. Band, Heft 4, 1997, S. 545-567)
22. Lane, Jan-Erik: From long-term to short-term Contracting (Public Administration, Vol. 79, No. 1, 2001, pp. 29-48)
23. Laux, Eberhard: Über kommunale Organisationspolitik (Archiv für Kommunalwissenschaften, Jhrg. 34, II. Halbjahresband, 1995, S. 229-249)

24. Lorentz, Francis: Nouvelles technologie: L'Etat bouscule, u: "Notre Etat" (pp. 643-666)
25. Maor, Moshe: The Paradox of Managerialism (Public Administration Review, Vol. 59, No. 1, 1999, pp. 5-18)
26. Marsh, David, David Richards and Martin J. Smith: Reassessing the role of departmental cabinet-ministers (Public Administration, Vol. 78, No. 2, 2000, pp. 305-326)
27. Moon, Myung Jae: The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organisation Matter? (Public Administration Review, Vol. 59, No. 1, 1999, pp. 31-43)
28. Morand, Charles-Albert: La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit, u: Charles-Albert Morand (ed.) "L'Etat propulsif, Contribution a l'etude des instruments d'action de l'Etat" (Paris, Publisud, 1991, pp. 181-220)
29. Newman, Janet: Constructing evaluations of market mechanisms (Public Administration, Vol. 79, No. 1, 2001, pp. 89-104)
30. Pagoulatos, George: The enemy within: Intragovernmental politics and organizational failure in Greek privatization (Public Administration, Vol. 79, No. 1, 2001, pp. 125-146)
31. Reichard, Christoph: Neue Ansätze der Führung und Leitung, u: "Öffentliche Verwaltung" (S. 641-662)
32. Reineremann, Heinrich: Entscheidungshilfen und Datenverarbeitung, u: "Öffentliche Verwaltung", (S. 477-500)
33. Rhodes, R.A.W.: A guide to the ESRC's Whitchall Programme 1994-1999 (Public Administration, Vol. 78, No. 2, 2000, pp. 251-282)
34. Schmid, Lucile: L'Etat est-il malade de ses hauts fonctionnaires?, u: "Notre Etat" (pp. 45-79)
35. Schuppert, Gunnar Volke: Verwaltung zwischen staatlichem und privatem Sektor, u: "Öffentliche Verwaltung" (S. 269-284)
36. Seibel, Wolfgang: Verwaltungsreformen, u: "Öffentliche Verwaltung" (S. 87-108)
37. Siedentopf, Heinrich: Randbemerkung - Experimentierklausel, eine "Frei-setzungsrichtlinie" für die öffentliche Verwaltung. (Die Öffentliche Verwaltung, März 1995, Heft 5, S. 193)
38. Spitz, Bernard: Introduction: la part du mouvement, u: "Notre Etat" (pp. 591-598)
39. Stewart, John and Kieron Walsh: Change in the management of public services (Public Administration, Vol. 70, No. 4, 1992, pp. 499-518)
40. Williamson, Oliver E.: Markets and Hierarchies (New York, The Free Press, 1975)

41. Wollmann, Helmut: Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot (Die Verwaltung, 32. Band. Heft 3, 1999, S. 345-375)

MODERNIZATION IN LARGE EUROPEAN SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The modern State developed in the course of the last five hundred years primarily in Europe. It stabilized social interaction in larger territories than were the units of the previous feudal order. It also differentiated, interacting with its environment, and was integrated within an evolving framework under the impact of increasing social density, increasing information and knowledge and hence increasing productivity of labour, as well as a widening circle of socially legitimate interests. It went through alternating phases of concentration and deconcentration of power, from absolute monarchy, to democratic reforms and revolutions, to the State of industrial societies with a maximum of concentration in totalitarian States, to a reaffirmation of a deconcentration of power, of human rights and on to the first emergence of institutions of global society.

In a globally interacting human society the individual State, limited by its territorial borders, has not the reach necessary to regulate world-wide processes, from the stockmarket to global criminal networks, nor is it sufficiently adaptable to the increasing speed of global change.

How did large European systems of public administration react to this situation?

In Great Britain the conservative government under Margaret Thatcher set itself the objective to modernize the British economy,

society and State in order to reverse what was seen as a general decline of the country, its performance and its international standing. The reforms were inspired by the neo-liberal economic ideology favouring the market over the State.

In the field of public administration this ideological orientation produced a movement for a new public management, i.e. for the application in the public sphere of methods and forms developed in business. This included far-reaching privatization of formerly public activities, the creation of central executive agencies only under the general regulative control of ministries, the creation of quasi-markets within the public administrative system, flat forms of organization with the use of teams, a tendency towards decentralization, networking and a reduction of bureaucratic formalism. Posts at higher levels of the civil service were opened to candidates outside the organization in which the vacancy occurred and even outside the public administrative system altogether. Appointments were made in the form of contracts usually for a limited time. Pay was made dependent on results achieved. The financing of public services was decentralized and linked to the achievement of goals. The performance of comparable organisations is compared, wherever possible on the basis of quantitative indicators. The interests and wishes of the public were given greater weight. Methods of monitoring performance and of controlling were developed. The reforms were said to have reduced the over-all costs of public administration by 20%.

Along with their positive evaluation, the reforms were also criticized for overemphasizing economy and efficiency over other, equally legitimate goals of the system of public administration, for over-valuing the principles of the market generally and especially in relation to public services, for underestimating the difficulties of evaluating a service, for jeopardizing the achieved level of quality of the civil service. In general, the ideologically motivated market orientation of the Thatcher government has been judged excessive, but the quest for a more economical and more efficient system of public administration

has been accepted as a permanent goal of administrative reform, and has been continued by the Labour government of T. Blair.

The German endeavours to modernize public administration proceed from a different set of historical preconditions than the British: the federal character of the State, the tradition of the "Rechtsstaat" that in Germany preceded the emergence of the democratic order, the high social esteem enjoyed by the German civil service, as well as formidable task of incorporating the former German Democratic Republic. The German reforms continue the long-standing reformist tradition since the Stein-Hardenberg reforms of 1806.

The movement for modernizing the administrative system found first acceptance at the local level with the aim of transforming, particularly, cities into "service-enterprises". For the system of German public administration as a whole, modernisation should make the system less expensive, to apply to its methods from business administration, to introduce contracts, controlling, benchmarking, cost-benefit analyses, pervasive informatization and computerization, combinations of public and private efforts instead of outright privatization. There is less readiness for a reform of the personnel system.

It is too early to assess the results of the German reforms towards modernizing their system of public administration. German scholars and practitioners in the field feel that they started their reforms with a delay of 10 years. Also their commitment to the ideas of the New Public Management is not without reservations. They agree among themselves that the values of democracy and the rule of law should take precedence over the goals of efficiency.

*The French, like the British and Germans, are aware of the decisive macro-changes in the world: globalization and the information-revolution, as well as of the implications of these changes for the system of public administration. Their attachment, however, to the traditions of the French State and its public law, as well as to the high valuation of the French civil service educated in the *grandes ecoles*, first of all in the National School of Administration (ENA) seems to be even greater than the corresponding attitude in Germany. They are also*

aware of their delay in responding to the global changes in the public sector. On the other hand, they have significant doubts about the advantages of markets in public services. They prefer to work at perfecting the system of laws, making it more adaptable, introducing consultation of the interested parties in the process of legislation as well as in the implementation of laws. They favour the use of the instrument of contract in regulating behaviour in the public field. They accept that the value of the law should be measured also by the criterion of efficiency and economy. The civil service, though excellent, is expensive and does show a tendency towards caste-like closure. It is accepted that public administration should be made more efficient. The traditional hierarchy should be made more flexible by constructing flatter organizations. The flood of legal norms of all kinds and of administrative prescriptions should be stopped.

The limits of possible reforms, though, are seen in the attitudes of those responsible for analysing theoretically and guiding practically the administrative system. These people are sceptical as to the possibility of transferring methods evolved in industry to the State and the field of public administration generally.

Comparing the three countries and their approaches to modernising their systems of public administration leads to the conclusion that the movement towards reform was more radical in Great Britain, possibly under the influence of the neoconservative ideology of the Thatcher government, while the reformers in Germany and France were partially blocked by the strong traditions of the "Rechtsstaat" and of administrative law, as well as by the high valuation of the civil service in these countries. Great Britain has also worked for a longer time at the modernization reforms and can show some results that are still in the future for the other two countries. The comparison does not justify, at present, any generalizations about the modernization process. On the other hand, all the countries are facing the same world-wide changes - globalization and the information revolution - and all of them are, therefore, under pressure to improve their world-wide competitive position. It seems likely that this situation

will lead them to compare solutions and, thus evolve increasingly successful models of modernizing reforms.

Key words: state administration, public administration, economy, efficiency autonomy

Translated by author