
Modeli uprave i lokalne samouprave

Pregledni članak
354.07(410)
Primljeno: 12. veljače 2003.

Novi javni menadžment – britanski model

INGE PERKO-ŠEPAROVIĆ*

Sažetak

Autorica analizira koncept *New Public Management*, što je zajednički naziv za niz reformi javnog sektora koje se provode tijekom posljednjih dvadeset godina u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. Uloga države trebala bi se izmijeniti ovim reformama tako da ona više ne bi bila glavni nosioci razvoja nego agent i katalizator razvojnog procesa. Posebno mjesto pripada Velikoj Britaniji koja ima dugu tradiciju cijenjene državne službe. *New Public Management* vezivao se za politički program Margaret Thatcher, ali ju je politički nadživio. Ipak tijekom vremena pojavile su se granice ove "revolucije", a privatizacija i tržišna kompeticija nisu poboljšali makroekonomske pokazatelje Velike Britanije. Autorica drži da nije do kraja jasno zašto je baš ovaj model reforme morao poslužiti kao uzor nerazvijenim zemljama.

Ključne riječi: Britanski model, država, državna uprava, novi javni menadžment, privatizacija, Velika Britanija

Javni je menadžment gotovo od samih početaka sadržan u pojmu javne uprave i upravljanja u SAD-u, gdje je vrlo rano ugrađeno nastojanje da poslovi javne uprave budu što djelotvorniji (efektivniji), tj. da dovedu do rješenja onih problema ili ostvarenja onih ciljeva zbog kojih se obavljaju kao i to da se ti poslovi obave što učinkovitije (efikasnije), tj. sa što povoljnijim omjerom između uloženi sredstava i postignutih rezultata. Tako se još 1887. Woodrow Wilson u svom poznatom eseju *The Study of Administration* zalagao – u borbi protiv korupcije i "sustava plijena" – za efikasnost i ekonomičnost, što je moguće jedino ako se strankama onemogućiti upletanje u menadžment državom i on prepusti profesionalcima (Chandler/Plano, 1988.: 43).

* Inge Perko-Šeparović, redovita profesorica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Znanost o upravljanju.

Rooseveltovo "New Deal" obilježava početak američke varijante države blagostanja. Bilo je to vrijeme povjerenja u javni sektor i rasta interesa za javne poslove. Poslijeratni prosperitet i rast države blagostanja doveli su do jačanja uloge države u mnogim sektorima društva i pratećeg vjerovanja u racionalnost državnih politika (*policy*), tj. planiranja.

Naftna kriza sedamdesetih godina 20. stoljeća imala je za posljedicu ozbiljne proračunske deficite u svim zapadnim državama blagostanja. Osamdesete su bile gorke godine nesmiljenog rezanja proračuna, javnoga sektora i njegovih programa. Nužnost smanjenja troškova, odnosno povećanja efektivnosti i efikasnosti bivala je sve većom. U takvome okruženju postaju sve glasnjiji zahtjevi da se menadžment *businessom* primijeni i na javni sektor.

Novi javni menadžment (*New Public Management*) zajednički je naziv za niz reformi javnog sektora, koje se provode tijekom posljednjih dvadesetak godina u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. Ove se zemlje međusobno temeljito razlikuju s obzirom na svoje ekonomske, društveno-političke, kulturne, ustavne i institucionalne osobine, pa tako i u načinu na koji se vodi javna uprava. Čak su i unutar razvijenih zapadnih zemalja upravne razlike goleme. Unatoč tomu, čini se da modeli reforme ne pokazuju isti stupanj različitosti što ga pokazuju upravni sustavi koji se reformiraju.

Kad je riječ o reformi, posebno mjesto pripada upravo Velikoj Britaniji, zemlji s dugom tradicijom visoko vrednovane i cijenjene državne službe. K tomu, britanski su viši državni službenici moćna elita britanskoga društva. "Iako se ovdje ne bi očekivala situacija u američkom stilu, Velika je Britanija, mnogo više od SAD-a, postala prototipom menadžerske klijentelistički orijentirane, kompetitivne javne službe otkad je Margaret Thatcher postala premijerkom, 1979. godine" (Kickert, 1997.: 21). Dapače, iz nekih komparativnih analiza zemalja OECD-a slijedi da je po broju reformskih inicijativa i njihovu opsegu Velika Britanija daleko odmaknula u odnosu na SAD. Od jedanaest kompariranih reformskih inicijativa – Velika Britanija je poduzela sedam s velikim opsegom i jednu malog opsega, dok SAD ima samo četiri poduzete inicijative i to malog opsega, zbog čega ih Naschold stavlja u kategoriju zemalja koje su zadržale tradicionalni obrazac upravljanja putem pravila, zajedno s Japanom, Njemačkom i Austrijom. Ispred Velike Britanije nalazi se samo Novi Zeland, koji ima jednu inicijativu više, i to širokog opsega, a odnosi se na normalizaciju industrijskih odnosa (Naschold, 1996.: 21, 45).

S obzirom na broj i opseg poduzetih reformskih inicijativa Britanski je model postao uzorom za zemlje OECD-a, ali i za moćne financijske institucije (MMF i Svjetsku banku) kao donatore koji taj model "preporučuju" (nameću) zemljama-ovisnicama o tim donacijama, bilo da one pripadaju svijetu tranzicijskih zemalja ili zemljama u razvoju. Razlog jest u tome što britanski model u sebi u najvećoj mogućoj mjeri utjelovljuje neoliberalnu misao, čiju apoteozu svjedočimo posljednja dva desetljeća kao i provođenje neoliberalnih principa u praksu čitavog spektra reformi koje izravno zahvaćaju javni sektor.

Uz ekonomske reforme fokusirane na oslobađanje djelovanja tržišta od državne intervencije, reforme javnog sektora slijede istu logiku zamagljujući razliku između "jav-

nog” i “privatnog”, tražeći smanjenje veličine i aktivnosti države uz uvođenje disciplina privatnoga u javni sektor. “Ova je primjena zahtjevnog koncepta političke ekonomije nanijela još više štete ideji da javni sektor sadržava malen i specifičan set jedinstvenih institucija. Ispitivati upravljanje ili javni sektor značilo je ispitati državu u kontekstu njezinih širokih odnosa s društvom i ekonomijom, i slijedeći tu logiku, neoliberalni su principi bili primijenjeni u području socijalne politike jednako kao i u ekonomskoj politici” (Minogue, 1998.: 2).

S tim je razvojem povezana pojava ideje *good governance* (dobro vladanje ili bolje upravljanje) temeljena na političkom konceptu odgovarajućih reformi. Ideja je preuzela oblik i sadržaj od novih strategija političkog uvjetovanja koje su koristili multilateralni i bilateralni donatori kad su pomagali tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju. Kao logičko proširenje prijašnje strategije ekonomskog uvjetovanja reformama strukturne prilagodbe, ovaj je novi pristup koncepcijski nejasan (dvoznačan) i nekonzistentno prakticiran.

Za razliku od perspektive javnih politika, koja se usmjeruje na stalne tijekomve akcija i djelatnosti u kojima se naglašava: politički kontekst u kome djeluje javna uprava; organizacijske i personalne mreže u kojima se stvara i isporučuje *policy*; uspjehe, promašaje i poželjnost aktualnih politika, i na taj način vezivanje mehanizama provedbe s rezultatima, kao i na središnji koncept države bitan za razumijevanje odnosa između upravnog i političkog sistema i između politike, ekonomije i društva – perspektiva novoga javnog menadžmenta oblikuje se kroz neoliberalna ekonomska načela i podvrgava kritičnom preispitivanju veličinu, ulogu i strukturu javnog sektora, pri čemu se ne ograničava na svijet razvijenih. Tvrdi se da je u mnogim zemljama javni sektor zakazao kao pokretač nacionalnog razvoja; u nekim je zemljama čak postao barijerom toga razvoja. Nadalje se tvrdi da je javna uprava nesposobna efektivno voditi djelatnosti, kao npr. elektroprivredu i telekomunikacije. Postaje uobičajenim mišljenje da upravo privatni sektor ima menadžerske sposobnosti, elastičnost i poriv za natjecanjem – što je bitno za efikasno i efektivno obavljanje mnogih aktivnosti, za koje se prije mislilo da pripadaju javnom sektoru.

Tendencije globalizacije promoviraju globalni model reforme javnog sektora koji je pokrenut “čini se globalnim ideološkim konsenzusom” (1998.: 3). Zapravo je riječ o globalizaciji u biti zapadnog modela političke ekonomije, koji stvara izrazito složene, i u mnogim zemljama u najvećoj mjeri neistražene probleme i izazove. Nije nikakvo čudo da takav model izaziva neugodna pitanja i oštra suprotstavljanja onih koji trebaju prihvatiti reforme u ime “globalnog interesa” gdje se glorificira “privatizacijska” orijentacija suvremenih reformi države. Ove reakcije djeluju i na Svjetsku banku i na druge međunarodne organizacije koje u posljednje vrijeme moraju priznati krucijalnu ulogu države u zemljama u razvoju u djelotvornom odgovoru na socijalne i ekonomske potrebe svog stanovništva – drugim riječima, u menadžmentu razvojem. Centralizirano usmjeravanje ekonomskih aktivnosti nije više poželjan model samo na Zapadu, nego i u većem dijelu ostatka svijeta. Preferirana uloga države nije više uloga glavnog nosioca razvoja, nego uloga agenta i katalizatora razvojnog procesa, za koji materijal (sirovine) stižu iz privatnog sektora. U zemljama u razvoju država bi trebala i dalje ostati odgovornom za formuliranje i provedbu djelotvornih javnih politika, osobito s obzirom na

ekonomsku transformaciju, smanjenje siromaštva i poboljšanje poljoprivredne proizvodnje, osiguranje zapošljavanja, bolje socijalne službe i zaštitu okoliša.

Ako javne menadžere promatramo kao agente razvoja, onda učinkovit menadžment razvojem ovisi o učinkovitom razvoju menadžmenta – što je isto problem i za zemlje u razvoju i za tranzicijske zemlje. Reforma javnog sektora identificira se kao ključna komponenta programa reformi za oba tipa ekonomija.

No, istodobno, treba prihvatiti to da je moderna država puno više od samog nastojanja oko njezine efikasnosti; ona se također treba baviti i pitanjima odgovornosti države prema ljudima; ljudi se ne mogu tretirati kao potrošači ili kupci (kao u pristupu novoga javnog menadžmenta), nego kao građani koji imaju pravo tražiti od vlasti polaganje računa za akcije koje poduzima, ili propušta poduzeti. Građani žele učinkovite javne službe i (idealno) niske poreze, ali oni istodobno žele zaštitu svojih prava, žele da se njihov glas čuje, a vrijednosti i preferencije poštuju.

Pitanja polaganja računa, kontrole i reagiranja na potrebe građana; transparentnosti i participacije su zbog toga u najmanju ruku barem jednako važna pitanja kao ekonomičnost i efikasnost.

Pojam *governance* (vladanje) odražava ovakav širi pristup, iako on ostaje nedovoljno precizan te se definira prilično različito, ovisno o javnoj agenciji koja pojam koristi. Izrazito politički obojenu definiciju nalazimo u britanskog Departmana za međunarodni razvoj (*Department for International Development* – prije *UK Overseas Development Administration*). Pojam *good government* (dobro upravljanje) ima četiri komponente: legitimnost u smislu da sistem upravljanja ima pristanak onih kojima se upravlja i koji zbog toga raspolazu sredstvima za davanje i uskraćivanje pristanka, što se s najvećom vjerojatnošću može jamčiti kroz pluralističku, višestranačku demokraciju; polaganje računa pretpostavlja postojanje mehanizama koji osiguravaju da javni službenici i politički lideri odgovaraju za svoje postupke i korištenje javnih sredstava, što zahtijeva transparentno upravljanje i slobodne medije; sposobnost (kompetentnost) u donošenju i provođenju javnih politika i pružanju efikasnih javnih usluga, uz istodobno poštovanje i zaštitu ljudskih prava, koje treba poduprijeti čitav sustav dobrog upravljanja (*UK Overseas Development Administration, 1993.*).

UN-ov pojam *sound governance* (pošteno, valjano upravljanje) mnogo manje naglašava značenje funkcioniranja pluralističkih demokracija za efikasnost i odgovornost upravljanja, a ističe relativnost kulturnih vrijednosti tj. različiti se skup vrijednosti pripisuju ekonomskim, političkim i društvenim odnosima, što daje različitu težinu idejama kao što su participacija, individualnost, poredak i vlast (*UNDP, 1995.*).

Svjetska banka nastoji preskočiti poveću razliku između neutralnog izraza *governance* i zamršenoga (nepouzdanog) izraza *good governance* s obzirom da joj njezini *Articles of Agreement* izričito zabranjuju bilo kakvu političku intervenciju, a dopuštaju da se uzmu u obzir samo ekonomska razmatranja. Prema dokumentima Svjetske banke, čini se da je ona zahtijevala otvorenu i predvidljivu politiku, profesionalnost politike i sposobnost menadžmenta, te djelotvorno korištenje resursa kako bi se postigla više razina ekonomskog i društvenog razvoja. Ipak, pozivajući se na snažnu participaciju civilnog društva, koja djeluje u okviru vladavine prava, Svjetska je banka teško mogla iz-

bjeći ulazak u politički (i kontroverzni) teritorij tako da je gotovo jedna polovina kredita u razdoblju od 1991. do 1993. godine unutar *governance* projekta imala političke konotacije (World Bank, 1994.).

Nije slučajno da spomenuti donatori određuju definicije, jer upravo oni preko mehanizama pomoći nastoje nametnuti određeni model upravljanja, tj. globalni model reformi države i upravljanja. Tome svakako pridonose ostale tendencije globalizacije koje su na djelu. Interpretirajući ga kao globalni model *governance*, koji ima univerzalnu aplikaciju, “mogli bismo biti posve blizu Svetom Gralu” – misle Minogue, Palidano i Hulme (World Bank, 1994.: 7).

Pa ipak, može li Sveti Gral biti globalizacija u suštini zapadnog modela političke ekonomije; hoće li njegova internalizacija spriječiti vlade pojedinih zemalja da provode inovacije koje odgovaraju njihovoj političkom i institucionalnom kontekstu s jedne strane, te hoće li razlike i otpori pojedinih zemalja uvjeriti donatore u to da pokažu veću elastičnost u primjeni “globalnog” modela?

S obzirom na to da je proces reformi u tijeku, na postavljena se pitanja još ne može odgovoriti. No, svakako je vrijeme da se upoznamo s modelom reformi koji se globalno nudi, točnije, nameće, a to je britanski model reforme države, odnosno javnog sektora. Iako je pritisak u pravcu promjena bio zajednički svim zemljama Zapadne Europe, britanska je reforma specifična jer je sveobuhvatna i tempo joj je promjena brži nego bilo gdje u Zapadnoj Europi (Rhodes, 1997.: 42).

Britanska je politička kultura obilježena visokim stupnjem kontinuiteta. Ovaj kontinuitet objašnjava mnogo toga, uključujući i duboko usađenu klasnu svijest što ju podupire stara aristokracija koja je sačuvala titule iz davno prošlog vremena. “Ustavno, to ostavlja ljude u statusu subjekata a ne građana u političkoj kulturi koja je tradicionalno bila obilježena znatnim stupnjem poslušnosti” (Kingdom, 2000.: 15).

U poznatoj komparativnoj analizi Almonda i Verbe iz šezdesetih godina 20. st., britanska je “građanska kultura” obilježena povjerenjem u državni sistem, simpatijama prema jakoj državi te općim uvažavanjem političke klase i politike koja se provodi (Almond/Verba, 1963.). Ipak, možemo reći da je pokoravanje počelo blijediti već sa završetkom Drugoga svjetskog rata. Šezdesete su godine bile godine dokazivanja mladih iz radničke klase, koji su afirmirali pop-kulturu; štoviše – sukobi s rudarima 1974. godine ubrzali su pad vlade, pa se unutar establišmenta počelo govoriti kako je Britanija *un-governable* (s njome se ne može upravljati).

Posljednjih dvadeset godina protekloga stoljeća dokaz su da se Britanijom može upravljati “čvrstom rukom” kakva je bila ruka Margaret Thatcher, ali i da je metoda “čvrste ruke” izazivala direktne građanske akcije, čija je uspješnost neupitna, a koje su u pitanju novog poreza *poll tax* dovele do pada Margaret Thatcher. “Ipak, u kulturi koja poštuje tradiciju, bilo bi opasno umanjiti važnost ostataka pokoravanja” (Kingdom, 2000.: 17). Oni, naime, imaju svoje implikacije i za javnu upravu unutar koje treba osobito istaknuti elitistički obilježenu državnu službu; lokalnu upravu kojom dominira središnja vlast i veliko, stalno rastuće područje države koje kontroliraju imenovane, a ne izabrane osobe pod vladinim pokroviteljstvom.

Kako je bilo moguće tom brzinom provesti tolike opsežne promjene upravo u zemlji koja visoko cijeni tradiciju i kontinuitet?

Ponajprije, na djelu je bila snažna politička volja za promjenama koju je iskazivala Margaret Thatcher. Njezino je nepovjerenje prema javnom sektoru koje je graničilo s prijezirom, s jedne, te nekritično idealiziranje, do glorificiranja, privatnog sektora, s druge strane, bilo *spiritus movens* svih projekata reformi. Istodobno na putu reformi Margaret Thatcher nije nailazila na ustavne prepreke – mogla je koristiti svoju parlamentarnu većinu kako bi donijela potrebne propise i provoditi izvršnu vlast (*Crown Prerogatives*), bez donošenja zakona (statuta) u vezi s reformama javnog sektora (Rhodes, 1997.: 42).

Iako se dugo mislilo da NPM (novi javni menadžment) može biti povezan jedino uz osobni politički dnevni red Margaret Thatcher, ipak je već za njezina vladanja NPM pokazao znatno skretanje, te nadživio njezin odlazak s političke scene i ostao čvrsto usidrenim u britanskoj politici (Keraudren, Philippe, 1998.: 223).

Iako se prva menadžmentska nastojanja mogu otkriti već dvadesetih godina prošloga stoljeća (kao npr. O i M studija britanskog ministarstva financija), tek je posljednjih dvadeset godina NPM znatno izmijenio britanski javni sektor. Pokušaj reforme državne službe pojavio se u vrijeme laburističke vlade Harolda Wilsona, koji je završio Fultonovim izvještajem iz 1968. godine. U njemu su se predlagale radikalne promjene u smislu delegacije financijske i menadžerske odgovornosti na više razine državne službe. Fultonov izvještaj, dugo ignoriran od “mandarina” (najviše razine državne službe), postao je osnovom nove menadžerske filozofije britanske države, a državna služba metom kritike zbog organiziranja “sabotaže” reformi predloženih u Fultonovu izvještaju. Isti izvještaj oštro je kritizirao “kult gentlemen amatera” koji su zaposjedali mjesta u državnoj službi na najvišoj razini na osnovu svoga općeg znanja. Predlagalo se osnivanje koledža za državnu službu koji bi osiguravao kontinuirano obrazovanje tijekom službe.

Pomalo čudnim izgleda zahtjev da upravo u Velikoj Britaniji, zemlji s dugom tradicijom visoko vrednovane i cijenjene državne službe, gdje su viši službenici tradicionalno Oxbridge obrazovani (“gentlemen amateri”) – oni odjednom moraju ustuknuti pred poslovno orijentiranim “javnim menadžerima”. Naime, britanska se državna služba, kao primjer profesionalnih i nepristranih ekspertnih upravnih savjetnika ministri- ma, smatrala “najboljom državnom službom na svijetu” (Keraudren, 1998.: 224).

Reformskom nastojanju oko državne službe pridonijelo je napuštanje tradicionalne, samostalne *Civil Service Commission*, koja je do tada bila odgovorna za 95% imenovanja. Odgovornost za imenovanje prepuštena je departmanima i agencijama, s tim da je osnovana središnja služba za regrutiranje i ocjene (*Recruitment and Assessment Service*), koja će prema potrebi pružati pomoć.

Čini se da su se ipak pojavile granice “revoluciji”. Ideja da se za najviše položaje imenovanja vrše, odnosno ugovori sklapaju na određeno vrijeme, obično tri godine – nije do kraja realizirana. Nije, naime, uspio pokušaj radikala da reformom zahvate mandarinat. On je nadživio reformu. *White Paper – The Civil Service: Continuity and Change* iz 1994. osigurao je opstanak mandarina kao *Senior Civil Service*, obuhvaćajući peto mjesto i više stupnjeve državne službe. Kako britanski viši državni službenici

predstavljaju moćnu elitu britanskog društva, ovo je dobar primjer kako vrh birokracije može voditi reformu i pritom, u osiguranju vlastitih interesa, sebe iz reforme isključiti (Kingdom, 2000.: 36).

Cilj rezanja javnih troškova trebao je smanjiti njihov udjel u BDP-u. Uza sam ured premijerke osnovan je ured *Efficiency Unit*, na čelu sa Sir Derekom Raynerom, dotadašnjim glavnim menadžerom trgovačkog lanca *Marks & Spencer*. On je poticao sustav “pomnog ispitivanja” (*scrutinies*) u kojima su timovi za efikasnost proučavali praksu i predlagali reforme. Neki misle da je ova inicijativa postigla više od bilo koje prijašnje (Hennessy, u Kingdom, 2000.: 35).

Rezanje troškova bilo je zamišljeno kroz ozbiljno pomicanje granica države u smislu minimalističke države. Smanjenje broja zaposlenih u javnome sektoru činio se pravim putem ka minimalističkoj državi. Od 732 tisuće državnih službenika iz 1979. godine ostalo ih je 1. travnja 1994. godine 533.350, što se smatra smanjenjem od 27% s planom daljnjeg smanjivanja (Rhodes, 1997.: 4). Tako je za godinu dana taj broj pao na 516.890, (Keraudren, 1998.: 226) za još godinu dana – 1996. na 494.310 državnih službenika (prema HMSO, *Civil Service Statistics*, 1996., Table 1.1.) Rhodes misli da smanjenje broja službenika treba, s jedne strane, pripisati reklasifikaciji. No, ostaje tendencija smanjenja javnog sektora. Ona se može primijetiti na broju službenika koji rade u lokalnoj upravi. Taj je broj pao s milijun i 813 tisuća 1979. na milijun i 398 tisuća – 1996. godine, s tim da je broj zaposlenih u obrazovanju pao s 928 tisuća na 640 tisuća, a broj zaposlenih u socijalnim službama porastao sa 179 tisuća na 244 tisuće u istome razdoblju (HMSO, 1996., *Local Government Financial Statistics*, England, No. 7, Table 8.2.). Drugi izvori podataka pružaju drukčiju sliku, no tendencija smanjenja ostaje neupitnom.

Posljednje godine dvadesetog stoljeća bilježe lagani porast ukupnoga javnog sektora, iako je u dvadesetogodišnjem razdoblju (1979. – 1999.) smanjen sveukupno sa 6,590.000 na 4,048.000 zaposlenih (*Office of National Statistics*, June 2000, Table D). Namjeravani efekti smanjenja udjela potrošnje javnog sektora u BDP-u nije ostvaren. On je iznosio 40% BDP-a u trenutku kad su konzervativci zadobili vlast kao i u trenutku kad su je izgubili. Dok Blaireova vlada ostaje privrženom zadatku smanjenja javnih troškova u odnosu na BDP, “prijašnje bi iskustvo sugeriralo da je javni sektor predodređen da ostane aktivnošću znatnih razmjera” (Greenwood/Pyper/Wilson, 2002.: 16-17)

Autori koji se bave rezultatima reforme glede smanjenja broja državnih službenika operiraju različitim brojkama i postotcima u rasponu od 20 do 28,6%. Do točnih se podataka ne može doći, s obzirom na to da se kategorije preklapaju, osobito kad je riječ o sektoru obrazovanja i zdravstva.

Smanjenju toga broja pridonijela je i privatizacija koja je oko 650.000 zaposlenih, tj. njih 50%, vratila iz javnoga u privatni sektor. Osim toga, iz Ureda za efikasnost, čije je vođenje preuzeo Robin Ibbs 1988. godine, stigao je izvještaj: “Poboljšanje menadžmenta državom, sljedeći koraci” (*Improving Management in Government: The Next Steps*), koji je sadržavao preporuku preoblikovanja državne službe osnivanjem agencija.

Izvještaj je polazio od konstatacije da 95% državnih službenika sudjeluje u pružanju državnih usluga; višim službenicima nedostaju vještine u pružanju usluga, a više razine

menadžmenta zauzimaju ljudi koji raspolažu vještinama oblikovanja politika. Unapređenje performance (izvedbe) nije naglašeno, s obzirom na to da viši službenici odgovaraju na prioritete ministra, koji su određeni zahtjevima Parlamenta i komuniciranjem kad je riječ o politikama. Ministri su suviše opterećeni raznolikošću i kompleksnošću posla, pa zbog toga nije dovoljno prisutno isticanje rezultata koje treba ostvariti za dana sredstva. Govori se samo o aktivnostima i troškovima. Zbog toga je preporučeno da se svaki department “mora organizirati tako da se fokusira posao koji treba obaviti”. Posao formuliranja politika treba biti odvojen od pružanja usluga, što treba postati odgovornošću “agencija”. Šefovi agencija (*chief executives*) dobivaju znatnu autonomiju, a agencije postaju široko odgovornima za operacijska pitanja unutar *policy*-ciljeva, proračuna i meta (*performance target*) osnovanih od ministarstva. Kad je Margaret Thatcher napustila vladu 1990. godine, bilo je formirano 25 agencija, s tim da su brojne aktivnosti identificirane za status agencije.

Za vrijeme Majorove vlade, politika sljedećeg koraka je akcelerirala: 1997. godine postojalo je 130 agencija s 387.000 državnih službenika, što predstavlja oko 74% svih državnih službenika. Razloge za takav brzi razvoj Lee i drugi vide u tome što je “sljedeći korak obećavao ministrima slobodu od bavljenja detaljima izvršenja; najvišim službenicima slobodu da djeluju kao savjetnici ministara, a službenicima srednje razine slobodu da upravljaju” (Lee/Jones/Burnham, 1998.). Usto, ova je politika imala i premijerovu potporu. Za vrijeme Majorove vlade uvedena je obveza petogodišnjeg pregleda *Prior Options*, koja je zahtijevala ispitivanje je li za određenu aktivnost status agencije i dalje odgovarajući ili bi trebalo preferirati neki drugi aranžman (privatizaciju, ugovaranje). Tako je već 1998. godine jedanaest agencija bilo privatizirano, sedam ih se spojilo i jedna razdvojila, tri su u cijelosti svoje funkcije prenijele ugovorom na druge subjekte, dvije su bile ukinute, a jedna je promijenila status u *Non Departmental Public Body*.

Dolaskom Blairove vlade agencije se prihvaćaju kao “integralni dio državne mašinerije”. Vlada je objavila da je osnivanje agencija najvećim dijelom završeno i naglasak treba premjestiti na poboljšanje učinka. 2000. godine je bilo 133 agencije koje su zapošljavale 78% svih državnih službenika, od kojih se 23% regrutiralo izvana, a 67% imenovalo na bazi javnog natječaja (Greenwood i dr., 2002.: 32-33). Najvažnija posljedica reforme bila je promjena u organizaciji departmana i promjena koncepta odgovornosti i polaganje računa, što izaziva probleme vezane uz odvajanje formuliranja politike i njezine provedbe te tako otvara pitanja inherentna dihotomiji politike i uprave.

Uz državne organe i agencije pojavljuje se čitav niz najrazličitijih organizacija pod zajedničkim nazivom *quangos* (kvazi autonomne nedržavne organizacije) – izraz koji se koristi dosta ležerno i često pejorativno (Chandler, 2000.: 24). Država preferira izraz nedepartmanska javna tijela. Prema Dynesu i Walkeru, izraz *quangos* koristi se “generički za bilo što i sve što zauzima teren između javnog i privatnog sektora i tako uključuje širok raspon tijela koja imaju različite ovlasti, odgovornosti i odnose s centralnom vladom” (Dynes/Walker, prema Greenwood, 2002.: 152). U Velikoj Britaniji *quangosi* igraju veliku ulogu u gotovo svim područjima javnih politika. Članovi odbora *quangosa* koje imenuju ministri između “velikih i dobrih”, a financira riznica, imaju golem utjecaj na britanski politički sistem. *Quangosi* bujaju zbog namjere da se bitna područja javne uprave udalje od direktne političke kontrole (“za dužinu ruke”). Iako “dužina ruke” varira od organizacije do organizacije – ostaje činjenicom da političari kojima je onemo-

gućena kontrola ne mogu preuzeti odgovornost za djelovanje *quangosa*, što potkopava demokratsko načelo da javna uprava mora biti odgovorna javnosti (biračkom tijelu). Iako *quangosi* u Britaniji imaju dugu povijest i nisu isključivo britanski fenomen (Nizozemska, Novi Zeland, Danska, Njemačka), ipak je konzervativna vlada u osamdesetim godinama 20. stoljeća odgovorna za nagli porast broja *quangosa*. “Jedan je razlog to što je to bio prikladan način da se zaobiđu sve neprijateljskije lokalne vlasti i ovi su *quangosi* počeli preuzimati funkcije lokalno izabranih vlasti” (Greenwood, 2002.: 153).

Budući da ne postoji konsenzus između političara, medija i akademika o tome što sve sadržava pojam *quangosa*, postoji i neslaganje oko njihova broja. S obzirom na politički imperativ da se broj *quangosa* svede na minimum, vlada se odlučila za usku definiciju tijela koja ona naziva “nedepartmentskim javnim tijelima”, što podrazumijeva tijela nacionalne ili regionalne razine koja djeluju samostalno u odnosu na ministre, ali za koje je ministar u konačnici odgovoran. Ovakva je definicija proizvela razmjerno mali broj *quangosa* s tendencijom opadanja njihova broja od 2.167, 1979. godine na 1.035, 2000. godine. Opadanje broja posljedica je njihova spajanja.

Postoje četiri tipa nedepartmentskih javnih tijela: 1. izvršna (s izvršnim, administrativnim, regulativnim i komercijalnim funkcijama koje obavljaju za vladu); 2. savjetodavni odbori (za pružanje samostalnih ekspertnih savjeta ministrima); 3. tribunali s nadležnošću u posebnom području (npr., sudovi za zaposlene) i 4. zatvorski odbori posjetioca – kao samostalni promatrači i kontrolori zatvorskog sustava. Nasuprot uskoj službenoj definiciji, postoje široke definicije među kojima je najpoznatija Weir-Halloya. Oni su uveli termin EGO (*extra-governmental organisation* – izvandržavne organizacije) i definirali ih kao “izvršna tijela, dijelom samostalne naravi koja su djelotvorna za centralnu vladu i provode njezinu politiku” (Weir/Hall, 1994.). Prema ovoj definiciji riječ je o 6.424 EGO-a u odnosu na 1.035 NDPB 2000. godine. Nova je laburistička vlada prihvatila i kategoriju *local public spending bodies* (tijela lokalne javne potrošnje), kojih je 2000. godine bilo 3.232. Zanimljivo je, međutim, da je vlada dopustila postojanje “neprihvatanih tijela” – njih 4.653 – no, još ih nije spremna uključiti u službeno računanje.

Iako je Blairova vlada proklamirala smanjenje broja *quangosa* – ona je u prve dvije godine osnovala toliko novih koliko je ukinula starih, od kojih npr. RDA-s (*Regional Development Agencies*) ima središnju ulogu za vladinu politiku. U prvoj je godini djelovanja osam novih regionalnih agencija potrošilo oko 900 milijuna funti. U fiskalnoj 1999./2000. godini troškovi NGPB-a iznosili su oko 23 milijarde funti, od čega je 18 milijardi financirala vlada dok je ostatak financiran kombinacijom pristojbi, poreza i cijena (Greenwood i dr., 2002.: 155).

Blairova vlada dala si je zadatak otvaranja *quangosa* s obzirom na kritike koje su im upućene zbog zatvorenosti u imenovanju odbora i načina vođenja poslova (pitanje odgovornosti). Savjetodavni dokument vladi *Opening up Quangos*, što ga je izdao vladin ured, lamentira nad naslijeđem u kome kod velikog broja *quangosa* nema otvorenosti, ali ističe i niz pozitivnih osobina: osiguranje savjeta eksperta u širokom rasponu pitanja, što je središnja uloga u oblikovanju državne politike i zakonodavstva; potreba da se brojne vladine funkcije u provođenju odvoje od ministara; brzi i elastični odgovori na pitanja od posebnoga javnog značenja, zbog čega ih neki tretiraju kao “elastične vladine prijatelje”; sredstvo za partnerstvo između vlade i drugih interesa; obavljanje komerci-

jalnih poslova koji traže određenu mjeru samostalnosti u odnosu na vladu u donošenju odluka; i, konačno, *quangosi* omogućuju uključivanje velikog broja ljudi u javni život. U odbore javnih tijela bilo je uključeno preko 30.000 ljudi. Konstatira se da, unatoč poboljšanju, u odborima dominira bijeli muškarac. U razdoblju od 1997. do 2000. godine, tj. s ponovnim dolaskom laburista na vlast, postotak je žena porastao s 32 na 33%, a postotak etničkih manjina s 3,6 na 4,4%. Laburistička je vlada postavila sebi zadatak da taj postotak već do rujna 2001. godine za žene poveća na 38%, a za manjine na 6,2%.

Ne mogu se odbaciti osnovni prigovori kad je riječ o odgovornosti koja se ne može utvrditi glasovanjem, jer se radi o imenovanim a ne izabranim članovima odbora *quangosa*, s jedne, i mogućnost patronaže tj. političkih imenovanja simpatizera vladajuće stranke, s druge strane. Osobito je važno da *quangosi* mogu poslužiti kako bi se njihovim osnivanjem zaobišla lokalna vlast u kojoj dominira stranka koja je na središnjoj razini u opoziciji (praksa koju su koristili konzervativci u odnosu na lokalne vlasti laburista) osobito u politici obnove stanovanja, ali i zato da bi se zaobišla “tvrdooglava birokracija” određenih ministarstava (Greenwood i dr., 2002.: 162). No, kako je strančarenje (*partisanship*) u samoj jezgri britanske politike, ne treba očekivati da bi se *quangosi* mogli ukinuti. Oni će nastaviti svoje djelovanje, iako će se transparentnost i kontrola njihova djelovanja vjerojatno unaprijediti.

Izravno nastojanje na smanjenju troškova i povećanju efikasnosti započelo je još u vrijeme laburističke vlade koja je usvojila *Public Expenditure Survey (PES)* kako bi planirala i kontrolirala javne troškove za srednjoročno razdoblje. Cilj je bio kontrola proračunske ekspanzije kroz učvršćivanje uloge Ministarstva financija (*Treasury*) u financijskim predviđanjima. Čini se da PES nikad nije postao pouzdanim sredstvom planiranja, nego se zapleo u mrežu pogađanja *Whitehall community* – između Ministarstva financija i departmana (Hello/Wildawski, prema Keraudreu, 1998.: 226).

Kvantificiranje izvedbe i mjerenje ishoda apsorbiralo je mnogo energije tijekom osamdesetih godina dvadesetog stoljeća. FMI (*Financial Management Initiative*) lansirana je 1982. s ambicijom da se u svakom ministarstvu promovira organizacija: a) s jasnom vizijom ciljeva i sredstava za njihovo postizanje i gdje god je moguće mjerenje *outputa* i izvođenja u odnosu na te ciljeve; b) dobro određenom odgovornošću za najbolje korištenje sredstava; c) informacijama (osobito o troškovima), osposobljavanjem i pristupom savjetu eksperta koji je potreban da bi se djelotvorno provodila odgovornost. Osnovan je i *Top Management System*, kako bi se utvrdili prioriteta i koordinirale informacije. Ovaj je proces bio potpomognut osnivanjem *National Audit Office (NAO)* – Nacionalnog ureda za reviziju, koji je bio najpouzdaniji izvor informacija o efikasnosti upravnih reformi. Na žalost, bio je to izoliran primjer, tako da je pokret prema efikasnosti rezultirao samo aspiracijom prema evaluaciji (Hello/Wildawski, prema Keraudreu, 1998.: 227). Šest godina nakon što je započeo, FMI je jasno ocijenjen kao promašaj.

Nastojanja oko efikasnosti došla su do punog izražaja kroz privatizaciju prodajom vlasništva javnih korporacija, a u jednom slučaju i upravnog tijela (*The Royal Ordinance Factories*) – koje je, istina, prodano javnoj korporaciji; privatizacijom upravljanja (*contracting out*) ili uvođenjem natjecanja, bilo to tržišno ili kvazitržišno testiranje.

Privatizacija je postala glavnim instrumentom reforme javnog sektora u Velikoj Britaniji, ponajprije zbog toga što su na vlasti bili konzervativci, ali i zbog toga što je

privatizacija u svojim različitim oblicima nudila rješenja za niz suvremenih problema. To objašnjava zašto konzervativci u svoja dva mandata koja su slijedila razdoblje nacionalizacije provedene od laburista poslije Drugoga svjetskog rata (1951.–1964. i 1970.–1974.) nisu pokušali provesti denacionalizaciju. Privatizacija širokih razmjera provodi se u vrijeme mandata Margaret Thatcher. Razlozi za nacionalizaciju svode se na menadžerske, ekonomske i ideološke. Laburisti nisu napustili tu politiku kad su ponovno osvojili vlast 1997. Obratno, oni su privatizaciju počeli širiti na područja koja su prije smatrana rezervatom države. Već šest mjeseci nakon dolaska na vlast laburisti su prodali 60% vrijednosti *Commonwealth Development Corporation*. Potom se *Chancellor of the Exchequer* (ministar financija) odlučuje na prodaju javne imovine u vrijednosti od četiri milijarde godišnje, tijekom tri godine; k tome je prodana javna izdavačka kuća i *National Air Traffic Control*.

Javne su korporacije smatrane nedjelotvornim i nekompetentnim organizacijama koje će tek privatizacijom, tj. menadžmentom, karakterističnim za privatni sektor, postati efikasnim, tj. profitosnim. Ovaj je menadžerski razlog ujedno temeljni credo novoga javnog menadžmenta. Ekonomski se razlozi svode na smanjenje javne potrošnje u odnosu na BDP, s jedne i stjecanje dodatnih novčanih sredstava, s druge strane. Privatizacijom nije smanjen udjel javne potrošnje u BDP-u. Kako je već istaknuto, on je zadržao konstantu od 40% tijekom cijelog razdoblja od početka do kraja reforme. Činjenica, međutim, jest da je država prodajom 46 javnih poduzeća u razdoblju od 1981. do 1991. ostvarila 80 milijardi funti proračunskog prihoda (Kaul, 2000.: 103). Najvažniji su, čini se, u vrijeme Margaret Thatcher ipak bili ideološki razlozi. Ona je privatizaciju vidjela kao središnji instrument kojim se “poništavaju korozivni i koruptivni efekti socijalizma” (Thatcher, 1993.: 676). Ako se privatizacija provodi iz dogmatskih razloga, onda svakako ima mjesta za skepsu. Pritom je osobito vrijedno istaknuti način na koji se ona provodila: privatizacija se provela kod javnih korporacija s višom stopom produktivnosti da bi se ona s nižom ostavila u javnom vlasništvu. Tijekom određenog vremena pokazalo se da stopa produktivnosti više raste kod korporacija koje nisu privatizirane.

Nedostatak objektivnosti pokazao se i kod drugog vida privatizacije: privatizacija menadžmenta određenom djelatnošću tzv. *contracting out*, kojim se ugovorno određuje način pružanja određene usluge, na osnovi obveznog natječaja u kome mogu sudjelovati subjekti javnog i privatnog prava. Kako su u prvom krugu natječaja pretežno pobijedili subjekti javnog prava, u drugom su krugu uvjeti natječaja bili tako prilagođeni da pogoduju subjektima privatnog sektora (Naschold, 1996.: 46-58). Iako ovaj vid privatizacije ima svoje prednosti (jer se ne radi o prenošenju vlasništva, nego samo upravljanja na privatni sektor, a da pritom javni sektor nije automatski isključen), njegovi su veliki troškovi (vezani uz samo organiziranje i provođenje natječaja, sačinjavanje ugovora čiji broj stranica podsjeća na telefonski imenik te, konačno, i njegov nadzor u smislu pridržavanja) svakako razlog za osobit oprez u primjeni.

Suprotstavljanje laburističke stranke dogmatskim elementima privatizacije po njihovom je dolasku na vlast dovelo do novih pristupa. Moglo bi se reći da su pragmatični razlozi nadvladali one ideološke. Isto se dogodilo i s trećom privatizacijskom mjerom – privatnom financijskom inicijativom – uvedenom 1992., koja je trebala minimalizirati kapitalne investicije i tako javne rashode držati pod kontrolom. Tu se radilo o projek-

tima koji su u cijelosti bili financirani iz privatnih izvora, s tim da će se naplaćivanjem usluge koja se koncesionira na određeno vrijeme vratiti uložena sredstva ili se radilo o *joint venture* – zajedničkom ulaganju države i privatnog sektora, u kome država dijelom subvencionira projekt ako je riječ o projektu od šire društvene koristi. Laburisti su revidirali i refokusirali inicijalni koncept i 2000. godine formirali *Partnership UK* – stalno tijelo koje treba unaprijediti koordinaciju inicijativa djelujući kao zajednički menadžer projekata za sve PFI pogodbe.

Privatizacija i tržišna kompeticija nisu se pokazale kao panaceja za makroekonomsku problematiku britanske države. Evaluaciju same reforme nikad nisu do kraja proveli njezini akteri. Ostaje upitnim zašto baš taj model reforme (koji zasigurno Veliku Britaniju nije doveo na vodeću poziciju po gospodarskom učinku među najrazvijenijim zemljama svijeta, ali je ozbiljno narušio određene temeljne demokratske vrijednosti) treba poslužiti kao uzor ili čak imperativ onima koji su tako daleko od najrazvijenijih zemalja – želi li se na taj način te zemlje doista približiti ili posve udaljiti od najrazvijenijih.

Literatura

- Chandler, C.R./ Plano, C.J., 1988.: *The Public Administration Dictionary*, ABC-Clio, Santa Barbara, California
- Greenwood, J./ Pyper, R./ Wilson, D., 2002.: *New Public Administration in Britain*, London/New York, Routledge
- Kaul, Mohan, 2000.: *An Outsider's Inside View-Management Reforms in Government*, C.A.P.A.M.
- Keraudren, P., 1998.: New Public Management Reform in the United Kingdom, u: Verheijen, T./ Coombes, D. (ur.), *Innovations in Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham
- Kickert, J.M.W., 1997.: Public Management in the United States and Europe, u: Kickert, J.M.W. (ur.), *Public Management and Administration Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham
- Kingdom, J., 2000.: Britain, u: Chandler, J.A. (ur.), *Comparative Public Administration*, London, Routledge
- Lee, J.M./ Jones, G.W./ Burnham, J., 1998.: *At the Centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet*, Macmillan, London
- Minogue, M./ Polidano, C./ Hulme, D., 1998.: *Beyond the New Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham
- Naschold, F., 1996.: *New Frontiers in Public Sector Management*, Walter de Gruyter, Berlin/New York
- Rhodes, W.A.R., 1997.: Reinventing Whitehall 1979–1995, u: *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham
- Thatcher, M., 1993.: *The Downing Street Years*, Harper Collins, London
- UK Overseas Development Administration, 1993.: *Taking Account of Good Government*, London

UNDP, 1995.: *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development*, New York

Weir, S./ Hall, W. (ur.), 1994.: *EGO Trip*, The Charter 88 Trust for Democratic Audit, London

World Bank, 1994.: *Governance: The World Bank Experience*, World Bank, Washington, D.C.

Inge Perko-Šeparović

NEW PUBLIC MANAGEMENT – BRITISH MODEL

Summary

The author analyses the concept of the *New Public Management*, a common term for a series of public sector reforms being put into practice in the last twenty years in most OECD countries, as well as in developing and transitional countries. The role of the state is expected to be modified with these reforms and would no longer be that of the standard-bearer of progress but of an agent and catalyst of the process of development. A special place belongs to Great Britain, which has a long tradition of a highly esteemed civil service (state administration). The *New Public Management* used to be politically linked to Margaret Thatcher's political platform but politically outlived her. Nevertheless, with time this "revolution" has proved to have its limits, while the privatisation and market competition have not boosted Britain's macroeconomic indexes. Thus, it is not altogether clear why this model of reform had to be applied in underdeveloped countries.

Key words: British model, state, state administration, New public management, privatisation, Great Britain



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, HR 10000 Zagreb.