

Prof. dr. sc. Duško Lozina, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu
Doc. dr. sc. Mirko Klarić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

Izvorni znanstveni rad
UDK 35.071(4-67 EU)

"DOBRA UPRAVA" KAO UPRAVNA DOKTRINA U EUROPSKOJ UNIJI

Sažetak: Predmet ovog rada je analiza pojma "dobre uprave" u Europskoj uniji. U radu se analizira nastanak i razvoj pojma "dobre uprave" u dokumentima različitih međunarodnih organizacija. Posebna se pozornost posvećuje razradi pojma "dobre uprave" u dokumentima Europske unije. Analizira se Bijela knjiga o dobroj upravi, iznose se načela na kojima bi se trebala temeljiti "dobra uprava", navode se aktivnosti koje se provode u pravcu oživotvorenja doktrine "dobre uprave" te se navode čimbenici koji utječu na uspostavu "dobre uprave". Na kraju se analizira značenje koje doktrina "javne uprave" ima na funkcioniranje institucija Unije.

Ključne riječi: upravne doktrine, dobra uprava, Europska unija

1. UVOD

Suvremena javna uprava postaje sve složenija, i djeluje u sve kompleksnijem i dinamičnijem okružju. Nacionalne javne uprave karakterizira sve veći broj novih zadaća, funkcija, ciljeva, subjekata, organizacija i aranžmana s drugim sektorima (privatnim, građanskim i nevladinim). Narasla razina znanja i vještina, mogućnosti i kompetencija javnih službenika nužna je za pružanje kvalitetne javne usluge građanima, tvrtkama, zajednici i društvu u cjelini.¹

Dobra uprava (Good Governance) predstavlja noviju upravnu doktrinu koja se posebice počinje razvijati tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća. Ona predstavlja zaokret u odnosu na doktrinu "Novog javnog menadžmenta" (New Public Management), koja je posebice bila popularna tijekom osamdesetih godina prošlog stoljeća. Dok je novi javni menadžment bio utemeljen na izgradnji neoliberalnog modela države, koji je trebao dovesti do stvaranja tzv. vitke države (lean state), dobra uprava prilazi upravljanju državom na drugi način. Upravne reforme inspirirane "novim javnim menadžmentom" trebale su dovesti do smanjenja javnog sektora, reduciranja socijalne države i smanjenja uprave općenito. Posebno se to odnosilo na one djelatnosti koje se obavljaju u režimu javne službe. Dobra uprava pristupa javnom upravljanju na taj način da pokušava izgraditi najbolju praksu i standarde postupanja, u koje bi bila ugrađena temeljna načela na kojima bi se ona kao doktrina trebala temeljiti. Ti bi standardi i praksa bili drugačiji od onih standarda i prakse koja je prisutna u doktrini "novog javnog menadžmenta", jer su i ciljevi ove doktrine drugačiji. Iako se i ovdje očekuje veća efektivnost i efikasnost u radu uprave, "dobru

¹ Pored same uprave, u pružanje javnih usluga uključeni su i privatni subjekti i nevladine organizacije. Čak se ponekad čini da nestaje ona klasična granica koja bi odvajala privatni od javnog sektora, te jasno odredila sferu djelovanja i utjecaja javne uprave. O tome više u Koprić, I.: *Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. 2, br. 1., 2011., str. 1. – 39.

upravu" kao upravnu doktrinu karakteriziraju i drugi elementi koji su ključni za njezinu provedbu, poput većeg stupnja demokratizacije u radu političkih i upravnih institucija, većoj otvorenosti u radu uprave, kao i većoj transparentnosti u odvijanju političkih i upravnih procesa, važnoj ulozi koju ima participacija građana u političkim i upravnim procesima, te snažnijem angažmanu udruga civilnog društva u procesu javnog upravljanja.

U ovom radu će se prikazati korijeni nastanka "dobre uprave", kao nove upravne doktrine i njezin razvoj u različitim međunarodnim institucijama, kao što su OECD, Ujedinjeni narodi i Svjetska banka. Posebno težište će se posvetiti razvoju dobre uprave u Europskoj uniji, kao i važnosti koju ima za uravnoteženi razvoj političkih i upravnih institucija Unije. Upravo je Europska unija dala značajan doprinos u razvoju ove doktrine, pa bi valjalo vidjeti koji su to ključni elementi koje oblikuju "europski pristup" doktrini dobre uprave.

2. KORIJENI NASTANKA "DOBRE UPRAVE"

Dobra uprava (Good Governance) predstavlja jednu od suvremenih upravnih doktrina, čije je značenje poraslo krajem devedesetih godina prošlog stoljeća, kao rezultat novih okolnosti koje su se pojavile tijekom devedesetih godina 20. stoljeća.²

Ova je doktrina doživljena kao svojevrsni zaokret u odnosu na dotad prevladavajuću doktrinu "Novog javnog menadžmenta". Dok je doktrina "Novog javnog menadžmenta" u prvom redu fokusirana na problem reforme javne uprave kroz liberalizaciju, deregulaciju i privatizaciju javnog sektora, kako bi se uloga koju država ima u društvu svela na najnužniju moguću mjeru, ideal doktrine "Dobre uprave" usmjeren je u prvom redu prema stvaranju takve uprave koja će na optimalan način zadovoljavati one društvene potrebe, koje su pretpostavka za uravnotežen razvoj suvremenog društva.

Korijeni dobre uprave (*good governance*) kao nove upravne doktrine sežu u devedesete godine prošlog stoljeća, kada su se pojavile prve sumnje u djelotvornost upravnih reformi, koje su se provodile sukladno preporukama međunarodnih institucija. Osim sumnji u djelotvornost upravnih mjera u različitim dijelovima svijeta, poticaj za društveno odgovorniji pristup vladanju dale su i različite institucije, poput Ujedinjenih naroda, koji su se na Milenijumskom samitu zauzeli za novo tisućljeće koje će biti utemeljeno na miru, razoružanju, vladavini prava i dobroj upravi. Nažalost, upravo su događaji od 11. 09. 2001. doveli do porasta globalne nesigurnosti, slabljenju pravnog standarda vladavine prava, općeg porasta tendencije prema prinudi u upravi, te donekle bacili u drugi plan dobru upravu kao novu upravnu doktrinu, koja bi građane trebala postaviti više u poziciju suradnika i korisnika, a manje u poziciju podanika.³

Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih naroda za Aziju i Pacifik određuje pojam upravljanja (*governance*) kao proces donošenja odluka i proces kojim se odluke provode. Ono se može koristiti u više značenja: kao korporativno upravljanje, upravljanje na međunarodnoj razini, na-

² U literaturi se upravna doktrina određuje kao "...logički uskladeni skup ideja o poželjnim, vrijednim načinima organiziranja i djelovanja javne uprave... Ona se može razviti induktivnim putem, sistematizacijom dobre upravne prakse, ili deduktivnim putem, izvođenjem uputa za upravnu praksu iz ključnih vrijednosti javne uprave. Upravna doktrina sadrži standarde organiziranja, postupanja, djelovanja, regulacije, brige o osoblju, menadžmenta, komuniciranja, izvještavanja, financiranja, nadzora uprave, i drugih upravnih funkcija, koji se smatraju uputama za dobro javno upravljanje. Upravna doktrina nije teorija i nema znanstvene ambicije. Njezin je horizont upravna praksa, koju nastoji unaprijediti. Cit. prema Koprić, I., – Musa, A., – Lalić Novak, G.: *Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu*, Zagreb, 2012., str. 126. – 127.

³ Argyriades, D.: *Good governance, professionalism, ethics and responsibility*, International Review of Administrative Sciences, Vol 72. br. 2, 2006., str. 160. – 161.

cionalno upravljanje i lokalno upravljanje. Kako je upravljanje proces donošenja i implementacije odluka, njegova analiza je u prvom redu fokusirana na formalne i neformalne sudionike, koji su uključeni u procedure donošenja i provedbe odluka. Vlast je jedan od sudionika koji je uključen u proces upravljanja. Ostali sudionici koji su uključeni u ovaj proces variraju ovisno o tome koja je razina vlasti u to uključena.⁴

Komisija navodi kako pojam "dobra uprava" ima osam karakteristika. To su participacija, orijentiranost ka konsenzualnom donošenju odluka, odgovornost, transparentnost, odazivnost, djelotvornost i učinkovitost, pravednost, inkluzivnost i dosljednost u porovođenju vladavine prava. Ona mora osigurati da se korupcija minimalizira, da se osigura prikladan položaj različitim manjinama, te da se glas najslabijih u društvu čuje u procesu donošenja odluka. Ona mora ponuditi prikladna rješenja za sadašnje i buduće potrebe društva.⁵

Svjetska banka je 1996. godine definirala *governance* kao način na koji se vlada u upravljanju gospodarskim i društvenim razvojem zemlje. Posebno se ističe vođenje (leadership), koji predstavlja način na koji politički vođe upravljaju odnosno upotrebljavaju (ili zloupotrebljavaju) političku moć kako bi promovirali društveni i gospodarski razvoj ili provodili programe koji ga potkopavaju.⁶

Pored Svjetske banke, OECD je kao međunarodna organizacija također dala važan doprinos razvoju pojma "dobre uprave". Tijekom 1991. godine uspostavljena je radna grupa koja je radila na dokumentu "Participativni razvoj i dobra uprava". OECD dobru upravu određuje kao vladavinu prava, efikasan menadžment u javnom sektoru, smanjenje korupcije i reduciranje postojećih vojnih izdataka. Tijekom 1995. izdan je dokument identičnog naziva. Koncept koji se razvija u dokumentu je kompatibilan shvaćanju pojma dobre uprave od strane "Svjetske banke". Ipak, postojale su određene razlike, posebice ako se uključi politička dimenzija. Svjetska banka tako navodi kako je postojanje loše uprave uzrokovano više drugim čimbenicima nego samim čimbeni-

⁴ U ruralnim bi područjima primjerice mogli biti uključeni vlasnici zemlje, udruženja poljoprivrednika, nevladine udruge, istraživački instituti, vjerske vođe, financijske institucije, političke stranke. Situacija je u urbanim područjima puno kompleksnija. Ona bi uključivala lokalne službenike, medije, nacionalne i lokalne dužnosnike, poslovne ljude, mafiju, srednje pozicionirane stručnjake, lokalne obrazovne djelatnike, eksperte, nevladine udruge, sindikate, male poduzetnike, itd. Usp. UNESCAP: What is Good Governance, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, str. 1. Preuzeto dana 15. 03. 2012.

⁵ Komisija nadalje obrađuje pojedina obilježja "dobre uprave". Tako se za participaciju navodi kako je ona jedan od ključnih elemenata dobre uprave. Participacija treba biti izravna, uključivati podjednako i žene i muškarce, ili pak kroz legitime predstavničke institucije. Važno je znati da predstavnička demokracija ne znači nužno da će najslabiji u društvu zbog toga biti isključeni iz procesa donošenja odluka. Participacija ujedno znači potrebu za informiranošću i organiziranošću. To znači slobodu udruživanja i izražavanja na jednoj, i organizirano civilno društvo na drugoj strani. Transparentnost znači da se odluke donose i primjenjuju na način da se slijede pravila i regulacije. To također znači da su informacije dostupne svima koji će osjetiti učinke njihove primjene. Odazivnost znači da se svi procesi koji se odvijaju kroz institucije svim sudionicima moraju biti poznati na vrijeme. Orijentacija ka konsenzualnom donošenju odluka znači da je u primjeni koncepta dobre uprave potrebno voditi računa kako postoje različiti interesi u društvu, te da je potrebno učiniti napor u pravcu njihova međusobna mirenja i traženju rješenja koje bi zadovoljilo sve zainteresirane sudionike. Ovakvo postupanje zahtijeva dugoročno promišljanje o tome što je potrebno za održiv ljudski razvoj, i što poduzeti kako bi se ostvarili ovi ciljevi. To se može postići jedino da se uvaži povijesni, kulturni i socijalni kontekst danog društva ili zajednice. Pravednost i inkluzivnost su važni za dobrobit određenog društva, i važno je osigurati da svi članovi društva imaju osjećaj da nisu isključeni iz glavnih društvenih tijekova. Zbog toga je, kroz razvoj koncepta "dobre uprave" potrebno osigurati da oni koji su u najslabijem položaju imaju mogućnost da poboljšaju svoju životnu situaciju. Učinkovitost i djelotvornost je važan dio dobre uprave", jer je nužno osigurati da institucije uspijevaju osigurati one rezultate koji su u skladu s potrebama društva. Njihovo bi postupanje trebalo biti takvo da korištenje resursa bude racionalno i u skladu s konceptom održivog prirodnog razvoja. Odgovornost je jedno od ključnih obilježja "dobre uprave". Ne samo vladine institucije, nego i privatni sektor i nevladine institucije trebaju biti odgovorne javnosti i građanima. Tko je odgovoran i kome, ovisi o tome koje su se odluke donesene, te koje su institucije bile odgovorne za njihovo donošenje.

⁶ Valja istaknuti kako I. Perko-Šeparović drži da nisu sve međunarodne institucije posumnjale u valjanost svojih preporuka i promijenile politiku, pa tu navodi primjer MMF-a i njegovog odnosa prema Hrvatskoj. Perko-Šeparović, I.: *Izazovi javnog menadžmenta. Dileme javne uprave*, Golden Marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str. 138.

cima sadržanim u upravnim organizacijama. OECD ide korak dalje, i obraća više pozornosti na povezanost "dobre uprave" s određenim političkim načelima poput, participacije, ljudskih prava i demokratizacije. Također, demokratski elementi sadržani u dobroj upravi nisu samo preduvjeti za razvoj "dobre uprave" kao upravne doktrine, nego također i vrijednosti same po sebi. Sukladno tome, prema shvaćanju OECD-a znače promicanje "djelotvorne vlade", koja u sebi uključuje i elemente "demokratske uprave".⁷

Pored Svjetske banke i OECD-a, i UNDP se u svojim dokumentima bavi upravljanjem i "dobrom upravom". Upravljanje bi se tako moglo odrediti kao korištenje ekonomskih, političkih i upravnih tijela za izvršavanje javnih poslova države na svim razinama.⁸ Upravljanje uključuje mehanizme, procese i institucije kroz koje građani i zainteresirane grupe artikuliraju svoje interese, koriste svoja politička prava, preuzimaju svoje obveze i pomiruju međusobne razlike. Dobra uprava, prema UNDP-u, predstavlja krovni koncept, koji treba ukazati kako na prednosti, tako i na slabosti državnih subjekata, ali i nedržavnih subjekata, kao što su nevladine organizacije i privatni sektor. Svi ovi subjekti sudjeluju i pridonose kreiranju javnih politika, koje bi trebale osigurati održiv razvoj društva. UNDP-ov dokument definira pet područja gdje bi se upravljanje moglo poboljšati:

- legislativna, pravosudna i izborna tijela,
- menadžment u javnom i privatnom sektoru,
- decentralizacija i jačanje lokalnih upravnih kapaciteta i institucija,
- nevladine organizacije,
- upravljanje u posebnim prilikama.

Izješće UNDP-a The Human Development Report iz 2002. godine, gdje je ukazano kako se rasprava o "dobroj upravi" ponajprije fokusirana na gospodarske učinke i upravnu efikasnost. Zbog toga se uvodi pojam "demokratske uprave" u namjeri da se pridoda veće značenje političkoj dimenziji "dobre uprave".

Osim ovog shvaćanja pojma, postoji i shvaćanje *governance*-a kao oblika upravljanja ...u kojem javni i privatni sektor ne djeluju odvojeno nego povezano, zajedno i u kombinaciji rješavaju društvene probleme putem zajedničkih aranžmana. Taj pristup gleda na "governance" kao na oblik multiorganizacijskog djelovanja koje ne uključuje samo državne institucije.⁹

Governance kao doktrina počiva na četiri osnovna načela: odgovornost, participacija, predvidljivost i transparentnost, koji se traže za upravljanje javnim sredstvima. Postupanje sukladno tim načelima osiguralo bi okolinu koja olakšava djelovanje privatnog sektora, kao i produktivno partnerstvo između javnog i privatnog sektora. Vezano uz ova načela uvodi se termin porast sposobnosti (*capacity building*) kojim se misli na djelovanje koje vodi k ostvarivanju postavljenih načela.¹⁰

U tom smislu, ova nova agenda javnog upravljanja uključuje puno više od samog novog javnog menadžmenta. Ona inkorporira demokratsko upravljanje s težištem na vladavinu prava, te izgradnju upravnih institucija koje uključuju jaču pravnu vezanost i odgovornost za funkcioniranje

⁷ O tome više u *Participatory Development and Good Governance*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1995

⁸ UNDP: *Governance for sustainable human development*, 1997., str. 2.

⁹ Kooiman, J., cit. prema Perko Šeparović, I., str. 139.

¹⁰ Usp. isto, str. 139. – 141.

ranje javne uprave u društvu.¹¹ Ukoliko se pođe od ključnih indikatora koje prezentira Svjetska banka kao temeljnih kriterija za određivanje pojma dobre uprave, očito je da je pitanje vladavine prava i postojanja pravne države u temeljima doktrine "dobre uprave".

Dobra se uprava može promatrati u više različitih relacija:

- u odnosu koji postoji između uprave i tržišta, posebno s obzirom na regulatorne mehanizme kojima uprava raspolaže,
- u odnosu između građana i uprave, s obzirom na to da uprava treba osigurati demokratski okvir za aktivnu participaciju građana u društvenim poslovima,
- u odnosu između uprave s jedne, te privatnog (profitnog) i neprofitnog sektora u obavljanju društvenih poslova,
- u odnosu između dužnosnika koji na dužnost dolaze izborom i dužnosnika koji na dužnost dolaze imenovanjem,
- u odnosu koji postoji između različitih razina lokalne vlasti kao i njihovim zajedničkim odnosom prema središnjoj državnoj vlasti,
- u međudodnosu koji postoji u djelovanju zakonodavne i izvršne vlasti,
- te, na međunarodnoj razini, odnosima koji postoje među državama i međunarodnim organizacijama.

3. DOBRA UPRAVA U EUROPSKOJ UNIJI

Europska unija, poput drugih međunarodnih institucija, uvodi pojam dobre uprave tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća. Dapače, Europska unija je bila prva koja se bavila dobrom upravom, koju je analizirala zajedno s ljudskim pravima, demokracijom i vladavinom prava.¹²

Analizirajući ranija stajališta o dobroj upravi, može se primijetiti kako je dobra uprava postala pojam koji se postupno odvajava od nekih političkih principa, kao što su temeljna ljudska prava, demokracija i vladavina prava.¹³

To se može posebno dobro vidjeti u Sporazumu iz Cotonoua, između Europske unije i zemalja tzv. ACP skupine (Afrička, Karijska i Pacifička skupina) iz 2000. godine. U članku 9. navedenog sporazuma pojam "dobre uprave" se razdvaja od pojma ljudskih prava, demokracije i vladavine prava. Dobra uprava se smatra transparentnim i odgovornim načinom upravljanja ljudskim, prirodnim i financijskim resursima u svrhu održivog i uravnoteženog razvoja. Ona uključuje jasne procedure donošenja odluka na razini javnih tijela, transparentne i odgovorne institucije, primat prava u upravljanju i distribuciji resursima, i izgradnju kapaciteta za elaboriranje i implementiranje mjera koje su nužne u borbi protiv korupcije.¹⁴ Ovdje se vidi jasna dvojba u Uniji kako definirati "dobru upravu". S jedne strane, nastoji se ograničiti javnu upravu na pojam koji se od-

¹¹ U tom smislu, agenda Svjetske banke kao ključne amplitude koje determiniraju dobru upravu, navodi šest kvantitativnih indikatora upravljanja, koji su kreirani tijekom 1996. godine u World Bank Institute. To su neovisnost državne vlasti, odgovornost, politička stabilnost, vladavina prava, kvaliteta, regulacija i nadzor korupcije. Usp. Moloney, K.: *Public Administration and Governance, A sector Level Analysis of World Bank Aid*, International Review of Administrative Sciences, vol. 75., br. 4., 2009., str. 611 i dalje.

¹² Usp. Börzel, T. – Pamuk, Y. – Stahn, A.: *Good governance in the European Union*, Berlin Arbeitspapier zur Europäischen Integration, Nr. 7, 2008.

¹³ O tome više u Beck, D. – Conzelmann, T.; *Zwischen Sanktionierung und Dialog: Die Durchsetzung von Good Governance in der Entwicklungspartnerschaft von EU und AKP*, u Pappi, F., U., - Riedel, E., - Vaubel, S.: *Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme*, Frankfurt am Main, 2004., str. 286-303.

¹⁴ Usp. Börzel, T.: *Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood*, Berlin Center for European Studies, Otto Suhr Institute for Political Science, Frei Universität Berlin, 2009., str. 11.

nosi čisto na funkcioniranje javne uprave. S druge strane, teško je promovirati efektivnu upravu u institucionalnom okruženju koje ne jamči demokraciju, temeljna ljudska prava, i uopće vladavinu prava.

U Europskoj uniji je pojam "dobre uprave" razrađen kroz Bijelu knjigu Europske unije pod nazivom "European Governance", koju je objavila Komisija Europskih zajednica 2001. godine.¹⁵ Tim dokumentom Europska komisija postavlja smjernice koje bi trebale poslužiti kao temelj za razvoj javne uprave i Europskoj uniji

U dokumentu se navodi kako su europske integracije osigurale pedeset godina stabilnosti, mira i gospodarskog prosperiteta. To je pomoglo uspostavi odgovarajućeg socijalnog standarda i načina života, utemeljenog na unutarnjem zajedničkom tržištu država članica. Navedene su okolnosti utjecale i na jačanje ugleda i značenja Unije u međunarodnim odnosima. Takvi rezultati ne bi bili mogući bez postojanja Unije, i države članice ne bi mogle osigurati takav utjecaj vlastitim, samostalnim djelovanjem. S druge strane, političke elite diljem Europe suočavaju se sa svojevrsnim paradoksom. Građani od njih očekuju da riješe temeljne probleme s kojima se suočavaju suvremena društva, a istovremeno raste nepovjerenje građana prema političkim institucijama, te se interes za političke procese i politiku kao društvenu djelatnost stalno smanjuje.

3. 1. NAČELA DOBRE UPRAVE

Kako bi poboljšala vlastiti rad i ostvarila još bolje i kvalitetnije rezultate u budućnosti, Komisija razrađuje načela na kojima bi se trebala temeljiti "dobra uprava". Tako se navodi pet načela "dobre uprave", koja bi trebala služiti kao temelj za razvoj javnih institucija Europske unije. To su načelo otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti.

Načelo otvorenosti predstavlja jedno od temeljnih načela koja se i inače javljaju u promišljanjima o suvremenom ustrojstvu i reformi javne uprave. Tako se za načelo otvorenosti u radu uprave navodi kako se radi o načelu koje je usmjereno k neposrednoj komunikaciji između javne uprave i građana, te drugih subjekata koji su korisnici njezinih usluga.¹⁶ Europska komisija u svom papiru navodi kako institucije moraju funkcionirati u mnogo otvorenijoj mjeri. Zajedno s državama članicama moraju aktivno iskomunicirati prema javnosti ono što Europska unija radi, kao i odluke koje donosi. Moraju također koristiti terminologiju i jezik koji je pristupačan i razumljiv širokim narodnim slojevima. Ovo je posebno važno ukoliko se želi osigurati stvaranje povjerenja u institucije. Zbog svega navedenog smatra se kako je razrada ovog načela ključna za izgradnju dobre uprave.¹⁷

Načelo participacije, prema mišljenju Komisije, drugi je element u stvaranju dobre uprave. U tom smislu, kvaliteta, relevantnost i efektivnost politika Europske unije ovisi o osiguravanju veće participacije, kako u njezinom konceptijskom osmišljavanju, tako i u implementaciji. Po-

boljšanje participacije bi trebalo dovesti do stvaranja većeg povjerenja u krajnji rezultat rada institucija Unije.¹⁸

Načelo odgovornosti je jedno od temeljnih načela na kojima bi se trebala temeljiti dobra uprava. Međutim ono se ne odnosi samo na provođenje odluka, donesenih od strane političkih tijela, nego i na sama politička tijela i njihov rad. Temelj koncepta "dobre uprave" leži upravo na svijesti o odgovornosti političkih aktera za vlastito djelovanje, kako na području zakonodavne, tako i na području izvršne djelatnosti. Preuzimanje odgovornosti pri donošenju političkih odluka daje političkim institucijama i njihovim nositeljima prijeko potreban kredibilitet i autoritet za donošenje političkih odluka, koje utječu na društvo i svakodnevni život građana. Tako postavljeni temelji osiguravaju javnoj upravi, da, kao politički izvršujuća skupina, lakše provodi donesene političke odluke. Isto tako, principijelan i odgovoran rad političkih institucija trebao bi pozitivno utjecati na svijest građana o potrebi njihova snažnijeg angažmana u obavljanju javnih poslova, kao i jednostavnijoj implementaciji političkih odluka u svakodnevni život zajednice.¹⁹ U tom smislu, analizirajući ulogu odgovornosti u svakodnevnom radu političkih i upravnih institucija, Komisija navodi kako bi uloga legislativne i egzekutivne djelatnosti trebala biti jasnija i razvidnija. Svaka institucija Unije bi morala objasniti i preuzeti odgovornost za ono što radi u Europi. Postoji također i potreba za većom razvidnošću i odgovornošću institucija u državama članicama, kao i svih drugih, koji sudjeluju u razvoju i primjeni politika Europske unije na bilo kojoj razini.²⁰

Načelo efektivnosti je načelo koje čini temelj provedbenog menadžmenta u javnom sektoru. Posebno se ističe kako je ovo načelo ključno u analizi rezultata provedbenog menadžmenta, čiji se učinci analiziraju na temelju izlaznih podataka vezanih uz aktivnosti različitih upravnih institucija u javnom sektoru.²¹ Razmatrajući ulogu načela efektivnosti u razvoju koncepta "dobre uprave", Komisija smatra kako politike koje provode tijela Unije trebaju biti efektivne, te se treba osigurati njihova evaluacija na bazi objektivno ustanovljenih činjenica i prošlog iskustva. Mišljenje je Komisije da je efektivnost politika koje tijela Unije provode proporcionalna je u onoj mjeri u kojoj je proces donošenja odluka na odgovarajućoj razini.

Načelo povezanosti, prema shvaćanju Komisije, je načelo koje ukazuje na to da politike koje provode institucije Unije trebaju biti međusobno sukladne i lako razumljive. Potreba za takvim pristupom u Uniji raste zbog niza čimbenika koji na to utječu: broj zadataka koje se trebaju obaviti raste, povećava se njihova raznovrsnost i složenost, promjene poput klimatskih i demografskih mijenjaju granice sektorskih politika na kojima je Unija bila utemeljena i izgrađena, regionalna i lokalna tijela se sve više uključuju u različite politike i projekte Unije. Zbog svega navedenog, ovo načelo zahtijeva vodstvo s autoritetom te snažno izraženom odgovornošću za rad instituci-

18 O temi participacije građana postoji više različitih studija, a posebno se uloga participacije, kao i pasivnost građana u sudjelovanju u obavljanju različitih javnih poslova razrađivala u radovima koji su se bavili New Public Managementom. Usp. Vigoda, E.: *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 62, br. 5., str. 527. – 540.

19 O međuodnosu političara, građana i uprave više u Wang, X. Hu – Montgomery, W. W.: *When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions*, Public Administration Review, Vol. 67, br. 2, str. 265. – 278.

20 Za primjer bi se mogle uzeti izvršne agencije Europske unije. Njihovi su zadaci vezani za provedbu nekog policy programa Zajednice, osnivaju se na ograničeno vrijeme. Osniva ih Komisija, koja zadržava stvarnu kontrolu nad njihovim aktivnostima, te imenuje rukovodeće osoblje. Usp. *Europske agencije – put prema naprijed. Priopćenje Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću*, Hrvatska javna uprava, god. 8., 2008., br. 4., str. 883. – 895.

21 U analizi rezultata provedbenog menadžmenta, efektivnost je važan i nezaobilazan čimbenik, jer nam ukazuje koliko je kvalitetno funkcioniranje upravnih institucija, u situaciji kad istovremeno se inzistira na većoj odgovornosti političkih i upravnih tijela, koja bi istovremeno trebala dovesti do kvalitetnijeg rada i većeg učinka u obavljanju javnih poslova. O tome više u Heinrich, C., J.: *Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness*, Public Administration Review, Vol. 62, br. 6, 2002., str. 712. – 725.

15 Izvorno Commission of the European Communities: *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels, 25. 07. 2001.

16 Usp. Trpin, G.: *Načelo otvorenosti javne uprave*, Javna uprava, br. 34, god. 36., Ljubljana, 2000., str. 409. – 410.

17 Ovo načelo otvorenosti ne predstavlja samo jedno od načela ugrađenih u koncept "dobre uprave", nego ono ujedno predstavlja i jedno od temeljnih načela za izgradnju demokratske uprave. O tome više u Harlow, C.: *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No 1., 2006., str. 187. – 214. Usp. i Irvin, R. A. – Stansbury, J.: *Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort*, Public Administration Review, Vol. 64, br. 1., str. 55. – 65.

ja Unije, kako bi se osigurao konzistentan pristup u ovako kompleksnom i složenom upravnom i političkom sustavu. Ovo načelo nije samo karakteristično za institucije Unije, nego je i primjenjivo i na javnu upravu i institucije država članica, te je jedno od temeljnih načela na kojima bi trebalo počivati ustrojstvo javne uprave.²²

3. 2. NAČELO SUBSIDIJARNOSTI KAO DODATNO NAČELO ZA OŽIVOTVORENJE DOBRE UPRAVE

Pored gore navedenih pet temeljnih načela, koje Komisija smatra ključnim za uspostavu koncepta "dobre uprave" u europskim institucijama, uvodi se i načelo subsidiarnosti i proporcionalnosti koje se kombinira s gore iznesenim načelima. Subsidiarnost ovdje znači da će se u dvojbi koju razinu odlučivanja izabrati (od europske do lokalne), izbor temeljiti na tome da će tijela s niže razine odlučivanja, ukoliko imaju sposobnost donositi i provoditi odgovarajuće odluke, biti u prednosti pred tijelima s više razine odlučivanja. Što se pak tiče proporcionalnosti, ovdje se očekuje da će razina odlučivanja i provođenja odluka biti razmjerna ciljevima koji se tim politikom žele ostvariti. Komisija naglašava da će se, prije nego se krene u pokretanje nekog procesa ili inicijative najprije: a) provjeriti je li određena javna aktivnost uopće potrebna, b) je li europska razina odgovarajuća za takvu vrstu akcije, c) te ukoliko jest, jesu li mjere koje su izabrane proporcionalne ciljevima koji se žele ostvariti.²³ Ipak, iako sama Komisija zagovara primjenu načela subsidiarnosti, u praksi je Europski sud pravde skloniji donositi presude koje idu u korist tijela više razine. Stoga se u pravnoj i upravnoj teoriji smatra kako će se Sud vjerojatno ravnati prema tome radi li se o području na kojem je Unija već počela djelovati, pa će se ona primjenjivati samo onda kad Unija prvi put donosi zakonodavstvo na novom području.²⁴

3. 3. AKTIVNOSTI ZA REALIZACIJU DOBRE UPRAVE

Sukladno navedenim načelima u Bijeloj knjizi se predlažu sljedeće aktivnosti u provođenju doktrine dobre uprave:

22 O ulozu koju ovo načelo ima za funkcioniranje uprave bavili su se i Vincent i Elinor Ostrom, u analizi tradicionalne i moderne teorije o javnoj upravi, a u kontekstu primjene teorije javnog izbora, kao drugačijeg pristupa u razumijevanju na koji se način ponašaju upravne i političke institucije u procesu donošenja i provedbe različitih različitih odluka. O tome više u Ostrom, V. – Ostrom, E.: *Public Choice: A Different Approach to the Study Of Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 31, br. 2, 1971., str. 203. – 216.

23 O korijenima načela subsidiarnosti vidi pobliže i u Lozina, D.: *Lokalna samouprava. Poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2004., str. 102.

24 O tome više u Bakota, B.: *Problemi primjene načela subsidiarnosti*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2007., str. 83. – 86. Bakota dalje navodi kako se načelo subsidiarnosti u dokumentima Europske Unije pojavljuje tek u pripremnom izvješću Europske komisije o Europskoj Uniji. Zasluga za taj dokument pripada ponajprije Altieru Spinelliju, jednom od tadašnjih povjerenika Europske komisije, koji je za navedeni pojam čuo kao učenik u isusovačkoj školi. Spineli kasnije, kao zastupnik u Europskom parlamentu, inicira donošenje Nacrta o Europskoj Uniji, koji parlament usvaja 1984. godine. Nacrt izrijeком spominje načelo subsidiarnosti. Temeljem Ugovora o Europskoj Uniji, zajednica će djelovati samo u okviru ovlasti danih joj Ugovorom, a primjenjivat će se načelo subsidiarnosti glede izvršavanja onih ovlasti koje nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, i to ukoliko ih države članice ne mogu ostvariti na zadovoljavajući način, već ih u smislu opsega ili učinka predloženog djelovanja Unija može ostvariti na bolji način. Dakle, potrebno je ostvariti tri uvjeta. Mora se raditi o području gdje postoji podijeljena nadležnost, same države ne mogu ostvariti nadležnost na zadovoljavajući način, a Unija treba postavljenoj cilju ostvariti na bolje. Ukoliko se načelo subsidiarnosti primjeni, Unija će tada, temeljem načela proporcionalnosti utvrditi koja je to aktivnost kojom će se postavljenoj cilju najbolje ostvariti, a da se ne prijeđu granice postavljene samim Ugovorom o Europskoj uniji. O tome pobliže vidi u Bakota, B., nav. djelo, str. 90. – 91.

razvoj i izgradnja odnosa s nevladinim organizacijama, koji će se graditi na odgovornosti, okrenutosti dijalogu, te otvorenosti prema izgradnji institucija civilnog društva,

veće korištenje vještina i praktičkog iskustva od strane regionalnih i lokalnih tijela, gdje treba poticati države članice da osiguraju odgovarajuće pravne okvire, u skladu sa svojim ustavnim i upravnim okvirom. Unija će napraviti odgovarajuće napore u pravcu kreiranja politika koji će omogućiti jači angažman lokalnih i regionalnih tijela,

izgradnja javnog povjerenja u način na koji se kreiraju javne politike od strane eksperata. Stoga će ekspertni timovi biti otvoreni javnosti i spremni na debatu glede mjera koje su ugrađene u javne politike. U prvom redu to se odnosi na izazove, rizike i etička pitanja koja donosi znanost i tehnologija,

jasnije definiranje ciljeva koji se oblikuju politikama Unije, kao i poboljšanje njihove efektivnosti kombiniranjem formalnih legislativnih, nelegislativnih i samoregulatornih mehanizama, stvaranjem uvjeta za uspostavu regulatornih agencija Unije. One mogu pridonijeti efektivnosti i kvalitetnijoj provedbi europskog prava, vodeći računa kako o interesima javnosti i gospodarskih subjekata na područjima obuhvaćenim regulatornim propisima,

refokusiranje na ulogu i odgovornost svake institucije. To bi trebalo pomoći građanima da od svojih političkih lidera zatraže veću vlastitu odgovornost, kao i odgovornost institucija za odluke koje Unija donosi.

3. 4. ČIMBENICI KOJI UTJEČU NA USPOSTAVU "DOBRE UPRAVE"

Komisija detektira čimbenike koji utječu na uspostavu doktrine "dobre uprave".

Prvo, prijedlozi kojima se kreiraju politike Unije trebaju biti pripremljeni na bazi efektivne analize glede toga što je potrebno urediti na razini Unije, te koje su regulatorne intervencije potrebne. U tom slučaju, analiza treba imati potencijalne ekonomske, socijalne i ekološke efekte, kao i studiju dobiti i gubitka u slučaju tako određenog pristupa.

Drugo, legislativna aktivnost je obično samo dio ponuđenog rješenja, te se kombinira s drugim alatima poput preporuka i smjernica.

Treće, pravi tip instrumenata za provođenje politika Unije treba se koristiti kad god je potrebna legislativa da osigura provođenje ciljeva koji su određeni odlukama institucija Unije:

- korištenje regulativnih propisa treba biti razmatrano u slučajevima kada se želi osigurati jedinstvena primjena i jasna određenost postupanja u cijeloj Uniji. Ovo može biti posebno važno u situaciji kada se želi osigurati ravnopravnost tržišnog natjecanja na zajedničkom europskom tržištu svih subjekata koji djeluju na njemu, te osigurati da nacionalna zakonodavstva država članica ne dovedu u pitanje tu ravnopravnost,
- takozvane "okvirne direktive" trebaju biti također korištene češće, kako bi osigurale regulatorni okvir ponašanja u okviru zajedničkih europskih politika.²⁵

Četvrto, pod određenim okolnostima može se očekivati kako primjena određenih politika može biti pripremljena koregulatornim okvirom, u smislu smjernica i uputa za obavljanje određenih aktivnosti ili pak održavanja određenog standarda u proizvodnji dobara ili pak u osiguranju različitih usluga. Koregulatorni okvir prati legislativnu i regulatornu aktivnost, te dolazi do bolje i kvalitetnije primjene propisa, neovisno o tome da li navedeni propisi detaljno i temeljito

25 O ulozu koju bi drugačija primjena regulatornih okvira trebala imati na razvoj koncepta dobre uprave vidi pobliže u Sabel, C., F. – Zeitlin, J.: *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*, European Governance Papers, br. 02, 2007.

uređuju odvijanje neke djelatnosti unutar Unije. Komisija ukazuje da dosadašnja iskustva pokazuju da na područjima koja Unija regulira, primjerice na jedinstvenom europskom tržištu, kao i na području zaštite okoliša korištenje koregulatornih okvira doprinosi stvaranju zajedničkih europskih standarda u proizvodnji dobara, dostavljanju usluga i gospodarenju okolišem. Zbog takvih, pozitivnih iskustava, Komisija namjerava koristiti koregulatorne mjere gdje god procijeni da će to donijeti korisne učinke za ostvarivanje proklamiranih ciljeva zajedničke europske politike. Komisija određuje i uvjete pod kojima namjerava koristiti koregulatorne mjere. Pa se tako navodi da bi se one trebale koristiti onda kada je jasno da njihova primjena pridonosi općim vrijednostima i služi zajedničkom interesu. To pak implicira da se takve mjere mogu koristiti jedino u onim slučajevima gdje ne dolaze u pitanje temeljna prava, ili gdje se ne mijenja pravac zacrtane zajedničke politike. Ove mjere trebaju biti korištene u situacijama gdje je potrebno osigurati jedinstveno postupanje u svakoj državi članici Unije. Postupanje subjekata i organizacija treba biti takvo da dosljedno slijedi propisanu procedu glede usvajanja i primjene dogovorenih pravila. To je, prema mišljenju Komisije, ključno da bi koregulatorne mjere bile uspješne u izgradnji zajedničkih vrijednosti i standarda.

Peto, na ostalim područjima djelovanje Unije valja primijeniti tzv. "otvorenu metodu koordinacije", kojom će se osigurati i sudjelovanje država članica na koje se mjere i politike Unije primjenjuju. Cilj je ove metode razmjena međusobnih iskustava u praksi i stvaranje zajedničkih ciljeva i smjernica za države članice Unije, a ponekad i oslanjanje na nacionalne razine provedbe javnih politika, primjerice kod ujednačavanja politike zapošljavanja i socijalne isključenosti. Putem "otvorene metode koordinacije" osigurava se mogućnost promatranja napretka u postizanju određenih zadanih ciljeva, čime se omogućuje zemljama članicama koje paralelno provode zadatke, da međusobno izmjenjuju iskustva i uče jedni od drugih. Na nekim je područjima korištenje ove metode snažnije izraženo. To su ona područja gdje se kombinira legislativna aktivnost na razini Unije, s drugim mjerama koje služe za provedbu donesenih propisa i njihovu jedinstvenu primjenu za sve članice Unije. Takva je situacija primjerice na području zapošljavanja, socijalne politike ili pak imigracijske politike. Na drugim područjima, gdje postoji malo prostora za legislativnu djelatnost na razini Unije, manje će se koristiti i ova metoda. Takva situacija je primjerice karakteristična za nacionalne obrazovne sustave, koji su u nadležnosti država članica.²⁶

Šesto, očekuje se snažna kultura naknadne evaluacije i prikupljanja povratnih informacija nakon provođenja mjera zacrtanih javnim politikama, kako bi se naučili kako iz uspjeha, tako i iz pogrešaka u prošlosti. Tako će se pridonijeti stvaranju i implemetaciji kvalitetnijih odluka u procesu razvoja različitih javnih politika u Uniji.

I sedmo, Komisija preuzima na sebe obvezu da će povući vlastite prijedloge u slučaju da dođe do međuinstitucionalne kolizije u nadležnosti između Unije i država članica, te će se u tom slučaju ravnanati sukladno načelu subsidiarnosti i reciprociteta. Komisija naglašava kako pored nje, i Europsko vijeće, kao i Europski parlament trebaju uložiti veće napore da ubrzaju legislativne procese.²⁷

²⁶ Otvorena metoda koordinacije se sastoji od četiri elementa: 1) donošenje smjernica i ciljeva u Vijeću EU, koje se donose jednoglasno i nemaju obvezujući karakter, već se temelje na dobrovoljnosti; 2) ministri se dogovaraju o kvalitativnim i kvantitativnim indikatorima za benchmarking, koji su prilagođeni svakoj od zemalja članica i pojedinim sektorima, da bi se ocijenile i usporedile najbolje prakse u EU i svijetu; 3) države članice prenose te smjernice u nacionalne i regionalne politike, s konkretno definiranim kratkoročnim, srednjoročnim i dugoročnim ciljevima; 4) putem dugoročnog nadgledanja, peer reviews i evaluacije procjenjuje se napredak svake države članice u odnosu na ostale države. O rome više u Koprić, I., – Musa, A., – Lalić Novak, G., nav. djelo, str. 109. – 110.

²⁷ Komisija drži da, kada je to zakonski moguće, Vijeće treba glasovati što je prije moguće o nekom prijedlogu na dnevnom redu, ne razvijajući dalje diskusiju u pravcu postizanja jednoglasnosti. U prikladnim slučajevima, Vijeće i Europski parlament trebaju uz pomoć Komisije gledati usvojiti prijedloge u jednom čitanju, te koliko je to moguće smanjiti dva čitanja. Takav bi pristup mogao smanjiti vrijeme donošenja novih propisa s devet na šest mjeseci.

Komisija uvodi nove načine postupanja, koji se danas smatraju neizostavnim dijelom europskog i nacionalnog sustava upravljanja. To su: bolje zakonodavstvo, koje uključuje pojednostavljenje regulatornog okvira, razvoj kulture dijaloga i sustavnu procjenu utjecaja zakonodavstva, korištenje ekspertnog znanja, suradnja s lokalnim i regionalnim vlastima radi osiguranja implementacije zakonodavstva, postavljanje regulacijakog okvira za europske agencije, jačanje mrežnog upravljanja i jačanje primjene prava.²⁸

3.5. EUROPSKI MODEL DOBRE UPRAVE KAO MOGUĆI DOPRINOS RAZVOJU SVJETSKOG MODELA

U analizi dobre uprave u Europskoj uniji, u papiru "Radne grupe za jačanje europskog doprinosa svjetskoj dobroj upravi"²⁹, daju se preporuke vezane uz ostvarivanje koncepta "dobre uprave", koje bi ujedno trebale pridonijeti razvoju doktrine "dobre uprave" na globalnoj razini. Ovdje će se izdvojiti one koje se čine posebno značajnima za razvoj "dobre uprave" kao upravne doktrine, kako na europskoj, tako i na globalnoj razini. Prva preporuka vezana je uz globalnu odgovornost Unije u svjetskom poretku. Tako se navodi kako bi Unija trebala posvetiti veću pozornost utjecaju politika koje vodi glede zemalja koje predstavljaju njezine partnere, te promovirajući pozitivan pristup u suradnji sa svojim globalnim i regionalnim partnerima. Druga preporuka usmjerena je na davanje prioriteta razvoju, te korištenju analitičkih instrumenata koji će pomoći građanima Unije i kreatorima politika da razumiju utjecaje koje izaziva primjena tih politika, i prije i poslije njihove primjene. Nijedna se javna politika ne bi trebala primjenjivati bez korištenja ovih instrumenata, jer bi se njihovim korištenjem mogao definirati utjecaj koji primjena određene politike ima na interese Unije, kao i na interese na globalnoj razini. Treća se preporuka odnosi na izgradnju partnerstva s globalnim i regionalnim institucijama i subjektima, koja će se temeljiti na zajedničkom usklađivanju i primjeni politika, i s ciljem osiguranja ravnomjerne podjele znanja, kapaciteta i resursa za njihovu primjenu. Nadalje, sugerira se kako bi se Unija trebala koristiti rastućim brojem oprobanih pristupa globalnim problemima (kao što su vrednovanje, recenzija, nehijerarhijsko upravljanje, tzv. meki propisi (soft law), itd.), u cilju stvaranja "tvrdih" elemenata međunarodnog prava. Pored toga, Unija mora osigurati da njezina unutarnja institucionalna operativnost i procesi donošenja odluka bude odazivnija u onim segmentima koji predstavljaju potporu globalnim procesima upravljanja (global governance). Unija također treba objasniti svojim građanima značenje preuzimanja aktivne uloge u globalnim procesima upravljanja. Komisija bi također trebala njegovati veću koherentnost među svim područjima javnih politika koje provodi, u namjeri da ojača svoj doprinos globalnim procesima upravljanja, a strategija održivog razvoja je jedna od ključnih mogućnosti za to.

Bijela knjiga je postavila temelje za postizanje veće demokratičnosti i učinkovitosti, ali je bila izvrgnuta i kritikama. Dvije se mogu smatrati ključnima: dominantna uloga koju bi Komisija trebala imati u poboljšanom modelu europskog upravljanja, čime slabe ostale institucije, te legitimnost Unije, i to posebice neuravnotežena unutarnja strana legitimnosti, posebice u kontekstu pridavanja značenja participaciji, te istovremenom zanemarivanju odgovornosti. Pa ipak, u literaturi se smatra kako je bijela knjiga napravila korak naprijed u poboljšavanju kvalitete europ-

²⁸ Usp. Koprić, I., – Musa, A., – Lalić Novak, G., nav. djelo, str. 102. – 103.

²⁹ Report of workgroup "Strengthening Europe" s contribution to world governance, May, 2001., http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report_en.pdf. Preuzeto 18. 03. 2012.

skog upravljanja, od poticanja kulture dijaloga, usvajanja obveznih konzultacija do uključivanja lokalnih i regionalnih jedinica kao i civilnog društva. Ono što se navodi kao problem je okolnost da se Bijela knjiga nije posebno pozabavila upravnim aspektom upravljanja, nego se prema nje-mu ponašala kao da je neupitan, a taj je propust došao do izražaja posebno u razdoblju prošire-nja Unije, kada je primljen veći broj članica, slabijih upravnih kapaciteta.³⁰

Čini se da se upravo sada, kada se Europska unija suočava s novim, velikim izazovima, koji su uzrokovani velikom gospodarskom i financijskom krizom, koja je izrazito teško pogodila neke države članice, postavlja pitanje može li doktrina dobre uprave, u obliku koji bi bio prilagođen sadašnjem političkom, gospodarskom i socijalnom trenutku, ponuditi odgovore za izazove pred kojima se Unija nalazi. Najnovija zbivanja pokazala su kako u kriznim trenucima Unija ima oz-biljne deficite kako glede procesa upravljanja³¹, koji su doživljavani kao neupitni, tako i glede osi-guranja demokratskih procesa, koji su nužni za osiguranje legitimiteta odluka koje se donose u institucijama Unije.³² Upravo zbog toga se čini da doktrina "dobre uprave" može imati značajnu ulogu u budućem razvoju političkih i upravnih institucija Unije. Naravno, pri tom bi trebalo nje-zine temeljne postavke prilagoditi izazovima pred kojima se Unija i njezine članice nalaze, te po-svetiti odgovarajuću pozornost kako njezinoj upravnoj dimenziji, koja vodi računa o razvoju do-brih upravnih praksi, tako i njezinoj političkoj dimenziji, koja promiče jačanje demokratskih ele-menata, legitimnost političkih aktera i vladavinu prava.

4. ZAKLJUČAK

Dobra uprava je novija upravna doktrina, koja nastaje početkom devedesetih godina dvade-setog stoljeća. Ona predstavlja svojevrsnu reakciju na doktrinu Novog javnog menadžmenta", koji je dominirao u javnoj upravi tijekom osamdesetih godina prošlog stoljeća.

Dok je "novi javni menadžment" prvenstveno bio određen neoliberalnom doktrinom, koja je polazila od toga da je javni sektor naprosto prevelik, a socijalna država prevelik teret za suvre-menu državu, koji bi trebalo reducirati i napraviti prihvatljivijim, dobra uprava pokušava javnom upravljanju pristupiti na drugačiji način. Dobra uprava ne bavi se samo dobrim praksama javnog upravljanja, nego i njegovom demokratskom dimenzijom, koja uključuje aktivnu participaciju građana, javnost rada, otvorenost u donošenju političkih odluka, te uključenosti nevladinih in-stitucija i privatnog sektora u obavljanju javnih poslova.

Doktrinu dobre uprave razvijale su različite međunarodne institucije, poput Ujedinjenih na-roda, Svjetske banke, OECD-a, Europske unije. Zbog toga se ona, kao doktrina, u pojedinim ele-mentima razlikuje, ovisno o tome koja je institucija nastojala odrediti njezin sadržaj. U odredi-vanju sadržaja doktrine, najspornije je bilo pitanje treba li sadržaj doktrine, pored upravnih, sa-državati i političke elemente, posebno onaj koji se odnosi na pitanje je li sastavni dio dobre upra-

30 Usp. Koprić, I., – Musa, A., – Lalić Novak, G., nav. djelo, str. 103.

31 Problemi učinkovitog upravljanja i donošenja odgovarajućih odluka posebno su došli do izražaja u zemljama koje su dio Europske monetarne unije. Iako imaju zajedničku monetarnu politiku, nemaju usklađenu fiskalnu politiku, i taje neusklađenost između monetarne i fiskalne politike dovela do golemih financijskih dubioza, koje su pojedine zemlje Unije praktički dovele na rub bankrota. Javljuju se kritike kako se europske institucije u tako kriznoj situaciji nisu dobro snašle. Ujedno se vidio niz slabosti koje su se otvorile u procesu donošenja odluka koje su trebale zajamčiti financijsku i gospodarsku stabilnost, ne samo zemalja eurozone, nego svih zemalja koje djeluju u okviru jedinstvenog europskog tržišta.

32 Politički deficiti posebno dolaze do izražaja u pojedinim zemljama članicama Europske unije, gdje su imenovana vodstva tih država članica, sukladno ustavu, zakonu i drugim propisima, ali je postojao određeni demokratski deficit u njihovom imenovanju, prvenstveno zbog nedostatka izbornog legitimiteta novoizabranih političkih vodstava.

ve i inzistiranje na demokratskim mehanizmima, koji bi trebali biti jedan od osnovnih gradivnih oblika ove doktrine. Tu se shvaćanja pojma dobre uprave donekle razilaze, ovisno o tome tko su kreatori pojma. Ipak, teško bi bilo zamisliti doktrinu dobre uprave, a da ona na nije na neki na-čin povezana s elementima poput demokratske participacije građana i civilnog društva u proce-su upravljanja, uključenosti građana u procese donošenja odluka, i uopće u demokratsko ozračje, koje je temelj za razvoj osnovnih ljudskih prava, kao i za vladavinu prava.

U Europskoj uniji pojam "dobre uprave" je posebno promoviran kroz Bijelu knjigu Europske unije, iz 2001. godine. U razradi doktrine "dobre uprave" posebno su važna načela na kojima bi trebalo temeljiti dobru upravnu praksu. To su načelo otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti. Paralelno s ovim načelima, Unija kombinira načelo subsidiarnosti, kao jedno od temeljnih načela na kojima bi trebalo počivati funkcioniranje institucija Unije, i nji-hov međuodnos s institucijama država članica, kao i s institucijama na lokalnoj i regionalnoj ra-zini u državama članicama.

Tijekom razvoja institucija Unije pojavila se kritika kako sama Unija, kao i njezine instituci-je, pate od demokratskog deficita u procesu odlučivanja. To je možda posebice došlo do izražaja nakon izbivanja velike gospodarske krize, s kojom se suočila i sama Unija, kroz financijske pro-bleme u kojima su se našle članice Europske unije, a posebice neke članice Europske monetarne unije, koje su vodile fiskalnu politiku koja nije bila usklađena sa zajedničkom monetarnom poli-tikom. Ova neusklađenost pokazala je da su alati koji su korišteni za upravljanje javnim politika-ma pokazali slabosti u usklađivanju politika država članica s politikom Unije.

Doktrina "dobre uprave" u Europskoj uniji trebala bi biti kombinacija dobrih upravnih prak-si i uvođenja demokratskih elemenata u procese donošenja odluka, kako na razini Unije, tako i na razini država članica. U upravnoj dimenziji dobre uprave treba posebnu pozornost posvetiti izgradnji efikasnih upravnih praksi, koje će biti sposobne generirati jedinstveni pristup u suoča-vanju s različitim, često vrlo kompleksnim izazovima, s kojima se suočava Unija i njezine države članice. Za to će vjerojatno trebati izgraditi nove institucionalne mehanizme, kojima bi načela na kojima počiva "dobra uprava" bila temelj za postupanje. Demokratska dimenzija "dobre uprave" uključivala bi jačanje demokratskih elementa poput participacije i nadzora građana i institucija civilnog društva, neposrednijeg odnosa između građana i tijela Unije, vladavinu prava, i dosljed-niju primjenu načela subsidiarnosti.

Na kraju, može se zaključiti kako upravo zbog svoje multidimenzionalnosti i kompleksnosti, doktrina "dobre uprave" može dati snažan poticaj ujednačenom razvoju institucija Unije i država članica, te pridonijeti konsolidaciji europskog upravnog prostora

LITERATURA

Argyriades, D.: *Good governance, professionalism, ethics and responsibility*, International Review of Administrative Sciences, Vol 72. br. 2, 2006.
Bakota, B.: *Problemi primjene načela subsidiarnosti*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2007.
Beck, D. – Conzelmann, T.; *Zwischen Sanktionierung und Dialog: Die Durchsetzung von Good Governance in der Entwicklungspartnerschaft von EU und AKP*, u Pappi, F., U., - Pappi, F., U., - Riedel, E., - Vaubel, S.: *Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme*, Frankfurt am Mein, 2004., str. 286-303.

- Börzel, T. – Pamuk, Y. – Stahn, A.: *Good governance in the European Union, Berlin Arbeitspapier zur Europäischen Integration*, Nr. 7, 2008.
- Börzel, T.: *Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood*, Berlin Center for European Studies, Otto Suhr Institute for Political Science, Freie Universität Berlin, 2009.
- Commission of the European Communities: *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels, 25. 07. 2001.
- Europske agencije – put prema naprijed. Priopćenje Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću*, Hrvatska javna uprava, god. 8., 2008., br. 4.
- Harlow, C.: *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No 1., 2006.
- Heinrich, C., J.: *Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness*, Public Administration Review, Vol. 62, br. 6, 2002.
- Irvin, R. A. – Stansbury, J.: *Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort*, Public Administration Review, Vol. 64, br. 1., 2004.
- Koprić, I.: *Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. 2, br. 1., 2011.
- Koprić, I., – Musa, A., – Lalić Novak, G.: *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
- Lozina, D.: *Lokalna samouprava. Poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2004.
- Moloney, K.: *Public Administration and Governance, A sector Level Analysis of World Bank Aid*, International Review of Administrative Sciences, vol. 75., br. 4., 2009.
- Organization for Economic Cooperation and Development: *Participatory Development and Good Governance*, Paris, 1995.
- Ostrom, V. – Ostrom, E.: *Public Choice: A Different Approach to the Study Of Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 31, br. 2, 1971.
- Perko-Šeparović, I.: *Izazovi javnog menadžmenta. Dileme javne uprave*, Golden Marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.
- Report of working group "Strengthening Europe's contribution to world governance, May, 2001., http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report_en.pdf. (Preuzeto 18. 03. 2012.)
- Riedel, E., - Vaubel, S.: *Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme*, Frankfurt am Main, 2004.
- Sabel, C., F. – Zeitlin, J.: *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*, European Governance Papers, br. 02, 2007.
- Trpin, G.: *Načelo odprtosti javne uprave*, Javna uprava, br. 34, god. 36., Ljubljana, 2000.
- UNDP: *Governance for sustainable human development*, 1997.
- UNESCAP: *What is Good Governance*, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, str. 1. (Preuzeto dana 15. 03. 2012.)
- Vigoda, E.: *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 62, br. 5.
- Wang, X. Hu – Montgomery, W. W.: *When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions*, Public Administration Review, Vol. 67, br. 2., 2004.

Duško Lozina, Ph.D., Full Professor, Faculty of Law in Split, University of Split
Mirko Klarić, Ph.D., Assistant Professor, Faculty of Law in Split, University of Split

"GOOD GOVERNANCE" AS AN ADMINISTRATIVE DOCTRINE IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The paper gives an analysis of the notion of "good governance" in documents of various international organisations. Special attention has been paid to elaboration of the notion "good governance" in the European Union instruments. The White Paper on Good Governance has been analysed, activities aiming at implementation of the doctrine of "good governance" have been stated and factors influencing "good governance" establishment have been listed. In conclusion, importance of the doctrine of "public administration" in institutions of the Union has been analysed.

Key words: administration doctrine, good governance, European Union

Prof. Dr. Duško Lozina, ordentlicher Professor der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität in Split
Doz. Dr. Mirko Klarić, Dozent der Fakultät für Rechtswissenschaften in Split

"GUTE VERWALTUNG" ALS VERWALTUNGSDOKTRIN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Zusammenfassung

Der Gegenstand dieser Arbeit ist die Analyse des Begriffs "Gute Verwaltung" in der Europäischen Union. In der Arbeit wird die Entstehung und die Entwicklung des Begriffs "gute Verwaltung" in den Urkunden verschiedener internationaler Organisationen analysiert. Besondere Aufmerksamkeit wird der Erörterung des Begriffs "gute Verwaltung" in den Urkunden der EU gewidmet. Das Weiße Buch über die gute Verwaltung wird analysiert, die Grundsätze werden angeführt, auf denen sich "gute Verwaltung" gründen sollte, die Aktivitäten zum Zweck der Verwirklichung der Doktrin der "guten Verwaltung" und die Faktoren der Herstellung von "guten Verwaltung" werden gezählt. Am Ende wird die Auswirkung der Doktrin der "öffentlichen Verwaltung" auf das Funktionieren der Europäischen Union analysiert.

Schlüsselwörter: Verwaltungsdoktrinen, gute Verwaltung, Europäische Union