

Ann Marie Bissessar (ed.) Governance: Is it for Everyone

*Petra Đurman**

Prikaz knjige
UDK 35.07(048.1)

Governance: Is it for Everyone urednička je knjiga koju je tiskala 2012. *Nova Science Publishers Inc.* u New Yorku. Urednica knjige je Ann Marie Bissessar, redovita profesorica na Odsjeku za bihevioralne znanosti Sveučilišta West Indies u gradu St. Augustine u Trinidadu i Tobagu. Njezin uži znanstveni interes usmjeren je na javno upravljanje, upravne reforme, implementaciju javnih politika i antikorupcijsku politiku, posebno u karipskim zemljama. Urednica je okupila deset autora, profesora različitih sveučilišta iz sedam zemalja. Uz predgovor, knjiga obuhvaća deset poglavlja u kojima autori razmatraju različite aspekte suvremenog upravljanja. Knjiga ukupno sadržava 190 paginiranih stranica.

Kako se objašnjava u predgovoru, od 1980-ih termin vladanje (*government*) sve se više zamjenjuje terminom upravljanje (*governance*). Tijekom 20. stoljeća u velikom broju država prevladavao je model hijerarhijski organizirane uprave koja provodi javne politike i pruža javne usluge građanima, pri čemu su temeljna načela takve uprave jasna odgovornost, stabilnost i kontinuitet. U takvom modelu proces donošenja odluka vezan je uz snažnu ulogu države koja uvelike isključuje druge društvene, tržišne i netržišne, aktere. Takav model našao se na udaru mnogobrojnih kritika od

* Petra Đurman, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: pdurman@pravo.hr)

kraja 1970-ih, a posebno početkom 1980-ih, utirući put novom modelu »upravljanja« koji pretpostavlja interaktivni odnos države i različitih socijalnih aktera te veću kompleksnost odlučivačkih procesa. Upravljanje podrazumijeva involviranost većeg broja aktera javnoga, privatnog i civilnog sektora u javnopolitičke procese, tj. procese formuliranja javnih politika, kao i njihovu implementaciju. Pritom je temeljna značajka takvog modela međusobna povezanost, suradnja i međuovisnost različitih aktera. U širem smislu, riječ je o načinu donošenja odluka u složenom i povezanom kontekstu te stoga možemo govoriti o upravljanju na globalnoj i nacionalnoj razini ili na razini pojedinih institucija.

Ova knjiga posvećena je upravo objavljivanju ovog novog modela upravljanja te se pojedina poglavlja knjige bave analiziranjem praksi upravljanja na nacionalnoj razini u različitim zemljama svijeta, odnosno u vrlo različitim socijalnim kontekstima, ali i pitanjem modusa upravljanja na nadnacionalnoj, globalnoj razini.

U prvom poglavlju, razmatrajući temeljno pitanje koje se proteže kroz knjigu, tj. može li upravljanje uspjeti u različitim uvjetima te je li ono prikladno za sve države, B. Guy Peters, profesor Sveučilišta u Pittsbourgu, najprije daje dodatna pojmovna pojašnjenja i konceptualna razlikovanja. Premda je jasno da neki oblik upravljanja postoji u gotovo svim društvima, ono se ne odvija svugdje na isti način i s jednakim ishodima. U svom restriktivnijem značenju, upravljanje polazi od ideje »vladavine bez vlade« koja samoorganizirane mreže društvenih aktera smatra boljom, demokračnijom te u konačnici efektivnijom alternativom upravljanju putem predstavničkih tijela i upravnih organizacija. Temeljna logika takvog pristupa proizlazi iz teorije autopoietskih sustava. Uz tu je ideju vezan pojam mrežnog ili interaktivnog upravljanja, kod kojeg se interesne grupe smatraju legitimnim sudionicima procesa donošenja odluka i *policy* procesa općenito. Ono je, dakako, mnogo izglednije u zemljama s razvijenim civilnim društvom te onima s dužim iskustvom korporativizma i korporativnog pluralizma. Važno je naglasiti da interaktivno upravljanje u praksi ne isključuje ulogu države – upravljanje se uvijek odvija barem u »sjeni hijerarhije«. Drugim riječima, vlada, i u slučaju delegacije određenog stupnja kontrole nad nekim *policy* područjem društvenim akterima, nastavlja »nadzirati s daljine« te će, u slučaju donošenja odluka koje su nekompatibilne s njezinim principima, smanjiti ili oduzeti delegirane ovlasti. Nadalje, još jedan pojam koji se danas često upotrebljava je dobro upravljanje (*good governance*). Ono se, pojašnjava Peters, odnosi na normativni aspekt upravljanja i u najjednostavnijem obliku podrazumijeva upravljanje temeljeno na vladavini prava i bez korupcije. Peters naglašava da je fun-

damentalno pitanje u vezi s upravljanjem – postoji li efektivna vlada ili su drugi društveni akteri sposobni osigurati rješavanje kolektivnih problema i ostvarivanje društvenih ciljeva. Upravno je to bitan problem tzv. propalih zemalja, čiji primjeri pokazuju, zaključuje Peters, da upravljanje, ili barem javno upravljanje, nije za svakoga.

U drugom poglavlju profesor Pekka Kettunen sa Sveučilišta Tampere u Finskoj na primjeru zdravstvenog sustava u Finskoj pokazuje promjene koje su u novije vrijeme zahvatile političko-upravni sustav te ispituje njihov utjecaj na građane. Glavno pitanje koje postavlja odnosi se na mogućnost očuvanja javnog interesa u izmijenjenim i složenijim uvjetima suvremenog javnog sektora. To je pitanje tim zanimljivije što se radi o skandinavskom modelu države blagostanja koji u središte postavlja kvalitetu javnih usluga i univerzalizam, odnosno jednaku dostupnost javnih usluga svim građanima. Tradicionalno je finski zdravstveni sustav, u skladu s načelima skandinavskog modela države blagostanja, obuhvaćao isključivo javne zdravstvene ustanove. Međutim, u novije vrijeme to se mijenja integriranjem elemenata privatnog sektora, čime dolazi do fragmentacije i veće kompleksnosti zdravstvenog sustava. Takve tendencije, prema Kettunenu, imaju svojih prednosti i nedostataka. Temeljno pitanje kojim je preokupiran odnosi se na potencijalnu ugroženost načela univerzalnosti javne službe budući da takav novi sustav zdravstvene zaštite pogoduje zaposlenima i imućnijim građanima, što nosi opasnost podjele građana ovisno o mogućnostima plaćanja, a posljedično i manju mogućnost siromašnijih građana da se koriste uslugama. Usto, treba uzeti u obzir da se prilikom nadmetanja oko osoblja privatne zdravstvene organizacije pokazuju puno uspješnijima u privlačenju kvalitetnijeg kadra, što sve u konačnici može rezultirati slabijom uslugom, a posljedično i slabljenjem podrške građana javnim službama financiranim novcem poreznih obveznika. Naravno, takav razvoj događaja može dovesti u pitanje čitavi tradicionalni sustav države blagostanja, upozorava Kettunen.

Upravljanje u zemljama jugoistočne Europe tema je trećeg poglavlja autora profesora Ivana Koprića sa Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Koprić identificira četiri čimbenika koji su zajednički zemljama jugoistočne Europe i koji utječu na procese upravljanja u njima: riječ je o procesu europeizacije, provođenju upravnih reformi pod utjecajem doktrina novoga javnog menadžmenta i dobrog upravljanja, potrazi i nastojanju definiranja nacionalnih političkih, upravnih i kulturnih identiteta te suradnji između zemalja regije. Usprkos reformskim nastojanjima, gotovo sve zemlje suočavaju se s problemom korupcije, nedostatkom političkog legitimiteta i slabih upravnih kapaciteta. Razmatrajući procese upravlja-

nja, Koprić na temelju analize triju indikativnih primjera, uvođenja neposrednih izbora za načelnike i gradonačelnike te drugih instrumenata za jačanje političkog legitimiteta, upravljanja ljudskim potencijalima i razvoja upravnog obrazovanja te pravne zaštite građana u odnosu na organizacije javne uprave, zaključuje da se u tim zemljama može govoriti o postojanju »zamršenog« upravljanja (*muddled governance*). Takav modus upravljanja obilježava uglavnom klasična, hijerarhijska uprava s blagim prodiranjem elemenata horizontalnog upravljanja, preuzimanje nekih koncepata menadžerske doktrine i dobrog upravljanja, *top-down* pristup europeizaciji javne uprave, visok stupanj politizacije, organizacijska kultura pretežno autoritarnog tipa te procesi suradnje i uzajamnog učenja između zemalja regije. Rezultat je to, ističe Koprić, spoja europeizacijskih procesa i potrebe usvajanja europskih načela dobre uprave, s jedne strane, te nepostojanja jasnog koncepta o sustavu upravljanja koji se želi imati i slabih upravnih kapaciteta na nacionalnoj razini, s druge strane.

Četvrto, peto i šesto poglavlje knjige bave se nadnacionalnom razinom upravljanja. Michael Strange sa Sveučilišta Roskilde u Danskoj analizira ulogu tzv. transnacionalnih upravljačkih mreža u sustavu globalnog upravljanja. To čini na primjeru Svjetske trgovačke organizacije (WTO) ispitujući utjecaj nedržavnih aktera na države članice organizacije. Autor dolazi do uvida da ne postoji jedna, već čitava serija manje ili više preklapajućih veza između višestrukih mreža aktera koje uključuju i države članice i predstavnike privatnog biznisa. Strange upozorava na opasnost neuključivanja zainteresiranih aktera u procese globalnog upravljanja, što bitno može umanjiti efektivnost upravljanja.

Robert Henry Cox, profesor na Sveučilištu South Carolina, bavi se pitanjem globalizacije i njezina utjecaja na političke, ekonomske i kulturne sustave diljem svijeta. Globalizacija je, prema njemu, u sva tri sustava dovela do širenja slobode, odnosno do pozitivnih iskoraka i promjena, iz čega izvodi zaključak da globalizacija jest za svakoga.

U sljedećem poglavlju Peter Aagaard, sa Sveučilišta Roskilde, i Michael Strange pokazuju na koji način proučavati kompleksan sustav globalnog upravljanja. Ono je višerazinsko, isprepleteno i difuzno, zbog čega je ključno identificirati tri stavke. U prvom redu potrebno je odrediti aktere (odgovoriti na pitanje tko), a zatim je potrebno definirati odluke i strategije koje oblikuju globalnu politiku (odgovor na pitanje kako). U nastavku teksta autori daju detaljniji prikaz same metodologije.

Reforme u sustavu upravljanja bivše kolonijalističke zemlje, Trinidada i Tobaga, tema su sedmog i osmog poglavlja, a o njima je pisala uredni-

ca knjige. U sedmom poglavlju Ann Marie Bissessar ispituje koji utjecaj imaju ustavne promjene i reforme pravosudnog sustava na upravljanje u jednoj maloju postkolonijalnoj državi te nastoji predvidjeti moguće posljedice reforme koja je provedena 2011. Autorica navodi kako je u Trinidadu i Tobagu provedena reforma u sklopu koje je osnovano novo Ministarstvo pravosuđa. Cilj reforme bio je unapređenje funkcioniranja pravosuđa, i to tako da se osnivanjem ministarstva postigne strukturalna devolucija, veća menadžerska autonomija te usmjerenost na rezultate. Novo je Ministarstvo preuzelo kontrolu nad nekoliko pravosudnih organizacija za koje je dotada bio odgovoran predsjednik Vrhovnog suda. Ono što je pritom problematično za Bissessar jest to što je do te promjene došlo ponajprije zbog ideoloških razloga, a ne na temelju sustavne analize temeljene na dokazima. Ujedno upozorava na problematičnost usvojenog pristupa – za koji se često poseže i u drugim državama – preuzimanja praksi ili rješenja koja su se pokazala uspješnim u drugim državama bez dovoljnog razmatranja mogućih negativnih ili neželjenih posljedica njihove primjene u drugačijem kontekstu. Zaključuje da će se neke od posljedica ove novine u pravosudnom sustavu odnositi na povećanje kompleksnosti, probleme u koordinaciji te reduciranu mogućnost kontrole i osiguravanja odgovornosti.

U osmom poglavlju John Gaffar le Guerre, profesor sa Sveučilišta West Indies, bavi se odnosom između ustavnog uređenja i kvalitete upravljanja u Trinidadu i Tobagu, pri čemu kao indikatore kvalitete upravljanja uzima one koje je postavila Svjetska banka 1994. (efikasnost javnih službi, neovisno sudstvo, politička odgovornost, itd.). Pokazuje se da ustavna rješenja usvojena nakon stjecanja neovisnosti nisu odgovarala zahtjevima pluralnog društva u kojem su etnički rascjepi vrlo važni čimbenici socijalnog i političkog sustava. Ustavu iz 1976., koji je i danas na snazi, zamjera se prevelika koncentracija moći u rukama predsjednika. Sadašnje i buduće debate i prijedlozi za ustavnu reformu moraju, prema La Guerri, voditi računa o dinamičnosti i promjenama koje se kontinuirano događaju unutar pluralnog društva te odražavati izmijenjene političke, ekonomske i društvene uvjete.

Tema devetog poglavlja odnosi se na usporedbu upravljanja u demokratskim i nedemokratskim zemljama. Autor Kenneth Janda, profesor sa Sveučilišta Northwestern u Evanstonu, postavlja naizgled vrlo jednostavno pitanje je li upravljanje bolje u demokratskim nego u nedemokratskim državama, pri čemu pod upravljanjem razumije stupanj u kojem država zadovoljava potrebe svojih građana. Premda se odgovor na postavljeno pitanje čini očiglednim, autor upozorava na nedavna istraživanja javnog

mnijenja u SAD-u i Kini koja su pokazala da je postotak građana koji su zadovoljni smjerom vođenja zemlje manji u Sjedinjenim Državama nego u Kini. To, prema Jandi, nije nerelevantan indikator. Autor stoga ispituje postavku da je upravljanje općenito bolje u demokratskim nego u nedemokratskim zemljama, koristeći se indikatorima upravljanja Svjetske banke iz 2007. godine. Analiza ipak potvrđuje početnu postavku i uvjerljivo pokazuje da je upravljanje doista bolje u slobodnim demokratskim zemljama.

U posljednjem, desetom poglavlju Kenwyn Taylor, sa Sveučilišta West Indies u St. Augustineu, bavi se utjecajem menadžerskih reformi, uvođenih tijekom 1980-ih i 1990-ih, na sustave upravljanja triju karipskih zemalja – Jamajke, Gvajane i Trinidada i Tobaga. Strukturalna prilagodba ekonomskim politikama usmjerenima na efikasnost i slobodno tržište bila je uvjet dobivanja pomoći Međunarodnoga monetarnog fonda. Pokušaji provođenja menadžerskih reformi, međutim, nisu vodili računa o postojećim političkim i društvenim uvjetima tih zemalja, što je onemogućavalo poboljšanja u sustavu upravljanja. Reforme nisu nailazile na podršku među građanima niti se one na koje su se nove politike odnosile uključivalo u procese odlučivanja.

* * *

Zaključno, pojam upravljanje (*governance*) danas je vrlo popularan i upotrebljavan, često ga koriste mnogobrojni javnopolitički akteri u različitim kontekstima, a njime se koristi u medijskom, pa i u svakodnevnom diskursu građana. Ipak, često ostaje nedovoljno jasno na što se točno taj pojam odnosi. Dodatni je problem njegov prijevod na hrvatski, u kojemu ne postoji jasni i ustaljeni termin za englesku riječ *governance* te stoga treba biti oprezan prilikom njegova korištenja i voditi računa o kojoj je vrsti upravljanja u konkretnom slučaju zapravo riječ.

Nastojanju da se njegov smisao ne izgubi, odnosno da ne postane preekstenzivan, kišobranski pojam, znanstvene rasprave poput ove koja se nudi u prikazanoj knjizi važan su doprinos. Posebno je važno rasvjetljavanje pojmova koje se nudi u prvom poglavlju knjige. Važno je shvatiti da se, iako nekakav oblik upravljanja u smislu nastojanja rješavanja kolektivnih društvenih problema postoji u gotovo svim državama, koncept upravljanja kojim se bavi ova knjiga odnosi na relativno nov način upravljanja koji se javio kao alternativa klasičnome hijerarhijskom upravnom modelu u kojem snažnu ulogu ima država (upravljanje u užem smislu). U takvom

novom modelu upravljanja ključan je element uključivanje i suradnja društvenih (tržišnih i netržišnih) aktera, uz istovremeno umanjenu ulogu države. Takav oblik upravljanja ima utemeljenje u tzv. mrežnoj teoriji (*network theory*), koja polazi od višestrukih i preklapajućih horizontalnih odnosa između zainteresiranih aktera. Utoliko je o mrežnom upravljanju moguće govoriti u kontekstu nacionalnih država, na subnacionalnoj, kao i na nadnacionalnoj razini. Najvažniji je doprinos knjige u različitosti perspektiva sa kojih se sagledava upravljanje – prikazuju se upravljački procesi i problemi upravljanja u pojedinim državama (razvijenijima i slabije razvijenim, demokratskim i nedemokratskim zemljama), ali i modusi upravljanja na globalnoj razini. Knjiga pokazuje raznovrsnost upravljanja u drugačijim kontekstima; u slučaju slabije razvijenih, nestabilnih demokracija (tzv. poludemokracija), a napose propalih država u kojima ne postoji upravljanje (*governance*) u užem značenju. Stoga je i odgovor na pitanje je li upravljanje za svakoga – negativan.

Knjiga je zato doprinos znanstvenoj raspravi o javnom upravljanju te objašnjava novi pojam koji se često koristi, ali se možda ne shvaća u cijelosti. Osim toga, knjiga je vrlo korisna za hrvatske čitatelje, kao i čitatelje iz zemalja jugoistočne Europe, budući da obrađuje pitanje upravljanja (*governance*) upravo u tim zemljama, no istovremeno daje uvid i u nama egzotične zemlje o čijoj se javnoj upravi i njezinom funkcioniranju iznimno malo zna.

Iako bi se knjizi moglo prigovoriti da ne obuhvaća i razvijene zemlje zapadne Europe i Amerike, koje bi mogle pokazati primjere najbolje prakse *dobrog upravljanja*, te da nedostaje zaključno poglavlje koje bi povezalosva prethodna u koherentnu cjelinu, ova knjiga na vrlo pristupačan način objašnjava jednu od modernih i aktualnih tema suvremene javne uprave te stoga predstavlja korisno i preporučljivo štivo za sve znanstvenike i praktičare s područja javne uprave. Zbog jezične pristupačnosti i objašnjenja osnovnih pojmova knjigu vrlo lako mogu pratiti i studenti svih razina koji se bave tematikama upravljanja u javnoj upravi i modernizacijom javne uprave općenito.

