

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 9. siječnja 2016.

Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije

TIJANA VUKOJIČIĆ TOMIĆ

Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Analizira se koncept dobre vladavine, počevši od razloga koji su doveli do njegova razvoja, temeljnih značajki i mogućnosti utjecaja na reformske pri-stupe kojima je cilj doseganje kvalitetne suvremene vladavine. Najprije se analiziraju različita shvaćanja i razvojne karakteristike koncepta vladavine, zaključno sa suvremenom konceptualizacijom koja se u radu povezuje s učin-cima menadžerskih reformi javne uprave i procesom globalizacije, a koja stre-mi iznalaženju modela koji bi omogućio šire uključivanje građana i civilnog društva te istodobno djelotvornost u radu javne uprave kao preduvjet eko-nomskog i društvenog razvoja. U tu se svrhu posebno analiziraju načela dobre vladavine iznesena u “Bijeloj knjizi europske vladavine” uz početnu pretpo-stavku da su ona prisutna u očekivanjima ispunjenja političkih, ekonomskih i institucionalnih, tzv. kopenhaških kriterija za pridruživanje Europskoj uniji. U radu se jačanje upravnih kapaciteta, utvrđivanje načela uz pomoć kojih se mo-že ocijeniti kvaliteta suvremene vladavine i šire uključivanje civilnog društva identificiraju kao temeljna obilježja različitih pristupa dobroj vladavini.

Gljučne riječi: vladavina, dobra vladavina – doktrinarni pristup i načela, Eu-ropska unija, upravni kapaciteti, participacija

Uvod

Europska komisija 2001. godine donosi dokument pod nazivom “Bijela knjiga eu-ropske vladavine” (“European Governance – A White Paper”) u kojem identificira ključne probleme i slabosti složenog sustava europske vladavine. U skladu sa su-vremenim shvaćanjem pojma *governance* propituje se uloga političkih institucija u Europskoj uniji, ali i šire, a kao osnovni problem ističe se otuđenost građana od institucija političke vlasti. “Bijela knjiga” je, međutim, samo prvi u nizu pokušaja da se na razini Europske unije raspravi o njezinoj budućnosti i odgovori na izazove s kojima se suočava. Kao temeljni problemi koji zahtijevaju donošenje strateških

odluka koje daju smjer reformi političkih institucija ističu se demokratski deficit Europske unije, nova uloga Europe u globaliziranom svijetu i očekivanja građana u pogledu donošenja odluka i provedbe politika u Europskoj uniji.¹ “Bijela knjiga” je posebno značajna utoliko što definira načela dobre vladavine i daje prijedloge mjera uz pomoć kojih se može ocijeniti kvaliteta suvremene vladavine. Značajna je i zato što se načela dobre vladavine danas mogu smatrati univerzalnim okvirom za smjer reformi političkog, upravnog, pravnog i gospodarskog sustava svih zemalja, a posebno novih i budućih članica Europske unije.

Posljednjih nekoliko desetljeća obilježeno je upravnim reformama inspiriranim različitim upravnim doktrinama koje nastoje dati odgovor na aktualne društvene probleme i streme k povećanju institucionalnog kapaciteta za rješavanje tih problema. Doktrina dobre vladavine, koju 1990-ih počinju zagovarati međunarodne organizacije, javlja se kao odgovor na loše učinke menadžerskih reformi javne uprave poznatih pod zajedničkim nazivom *novi javni menadžment (New Public Management)*. Novim pristupom zagovara se reafirmacija demokratskih, pravnih i političkih vrijednosti koje su, pod utjecajem novog javnog menadžmenta, zanemarene zbog isticanja ekonomskih vrijednosti. U takvim okolnostima “Bijela knjiga” ističe kako su za uspostavljanje dobre vladavine važna načela otvorenosti, sudjelovanja, odgovornosti, učinkovitosti i usklađenosti.

Doktrina dobre vladavine razvila se u skladu sa suvremenim teorijskim pristupom konceptu vladavine koji više naglašava procese vladavine i rezultate koji se pritom postižu, a manje institucije vlasti, te potrebu širenja kruga dionika u oblikovanju javnih politika i donošenju kolektivnih odluka. U tom je smislu suvremeni pristup korektiv tradicionalnom konceptu vladavine, a mnogi autori pripisuju ga lošim učincima menadžerskih reformi javne uprave i procesu globalizacije. Zato se u prvom dijelu rada iznose različita shvaćanja i razvojne karakteristike koncepta vladavine te razlozi koji su doveli do propitivanja tradicionalne uloge države “zapovijedaj i kontroliraj” (*command and control*).

U drugom dijelu rada takva se suvremena konceptualizacija povezuje s učincima menadžerskih reformi javne uprave, krize i pada povjerenja građana u institucije političke vlasti. U tu svrhu iznose se temeljna obilježja i modeli tih reformi te razlozi koji su doveli do povećanog interesa znanstvene i stručne javnosti za iznalaženje modela koji bi omogućio šire uključivanje građana i civilnog društva, a istodobno i djelotvornost u radu javne uprave kao preduvjet ekonomskog i društvenog razvoja.

S obzirom na činjenicu da se u “Bijeloj knjizi” na više mjesta naglašava kako se načela dobre vladavine ne odnose samo na Europsku uniju, nego i šire, za pretpostaviti je da se reformska nastojanja zemalja u postupku pridruživanja trebaju odvi-

¹ O tome više u npr. Koprić *et al.*, 2012; Smerdel, 2012.

jati uz poštivanje tih načela. Iako se u pregovorima za članstvo na njima ne inzistira eksplicitno, početna je pretpostavka da su ona prisutna u očekivanjima ispunjenja političkih, ekonomskih i institucionalnih, tzv. kopenhaskih kriterija za pridruživanje. Kako bi se to provjerilo, u trećem dijelu rada analiziraju se izvještaji Europske komisije o napretku Republike Hrvatske tijekom pregovaračkog razdoblja 2005-2011. godine.

Uz jačanje upravnih kapaciteta i utvrđivanje načela uz pomoć kojih je moguće ocijeniti kvalitetu suvremene vladavine, u radu se šire uključivanje građana i civilnog društva u procese oblikovanja javnih politika prepoznaje kao još jedno važno obilježje koncepta dobre vladavine. U četvrtom se dijelu analiziraju razlozi i modeli suradnje organizacija civilnog društva s tijelima na lokalnoj razini, na kojoj se artikulirani interesi građana mogu najuspješnije zadovoljiti i u čijoj je osnovi orijentacija na građane.

1. Koncept dobre vladavine: određenje pojma i razvoj

Koncept dobre vladavine (*good governance*) razvija se kao upravna doktrina². Sam pojam *vladavina* posljednjih desetljeća izaziva velik interes znanstvenika i praktičara, i ima puno značenja. Lynn, Heinrich i Hill ističu kako je pojam “jednako široko prisutan u javnom i privatnom sektoru... i zato što ima intuitivan prizvuk, precizna definicija smatra se nepotrebnom” (prema Frederickson, 2004: 6). Kao rezultat, kada autori *governance* smatraju važnim u ispunjenju *policy* ili organizacijskih ciljeva, često je nejasno misle li pritom na organizacijsku strukturu, upravne procese, donošenje odluka, sustav pravila i poticaja, organizacijsku kulturu ili na kombinaciju tih elemenata. Sve to upućuje na činjenicu da je riječ o kompleksnom pojmu koji ima “složenu povijesnu, političku i socio-kulturološku podlogu, te da samim time zahtijeva interdisciplinarni pristup” (Bađun, 2004: 127).

Kako će biti prikazano u sljedećem poglavlju, pokušaji da teorijsko poimanje bude jednoznačno prihvaćeno nisu urodili plodom. Ipak, postignut je temeljni konsenzus o *governance* (dalje: *vladavina*³) kao procesu u kojem “granice između

² Upravna doktrina može se definirati kao “sustav ideja o poželjnim načinima djelovanja i uputama o dobrim praksama organiziranja i upravljanja koji je utemeljen na poželjnim vrijednostima i sistematiziranom iskustvu o upravljanju” (Koprić *et al.*, 2014: 11).

³ Neki autori smatraju da je prikladnije upotrebljavati engleski termin jer ne postoji sasvim adekvatan prijevod koji bi jednoznačno obuhvatio sve implikacije procesa “*governance*”. Drugi pak rabe termin “upravljanje” iako se njime u određenoj mjeri udaljavamo od države i institucija kao središnjih pojmova kad je u pitanju donošenje važnih društvenih odluka (o tome npr. Bađun, 2004: 127). Povrh toga upravljanje “ne upućuje u potpunosti na transformaciju upravljanja što ga provode vlade, odnosno, različite razine vlasti” (Petak, 2008a: 12). U relevantnoj literaturi koristi se i prijevod *javno upravljanje*, koji u engleskom jeziku označuje *public governance* kao

javnog i privatnog sektora postaju zamućene” (Stoker, 1998: 17). Slično tomu shvaćanje “dobre vladavine” ovisi o temeljnom polazištu, doktrinarnom usmjerenju i trenutnim potrebama, pa se ne može sasvim precizno definirati. Ipak, i ono, između ostalog, pretpostavlja uključivanje raznih dionika u proces donošenja kolektivnih odluka, napuštanje strogo hijerarhijskih struktura s dominantnom ulogom centralnih državnih vlasti i jače povezivanje s građanima.

1.1. Različita teorijska i disciplinska uporišta u definiranju pojma vladavine

Tradicionalno shvaćanje poistovjećuje vladavinu s funkcijama formalnih institucija države i njihova monopola nad korištenjem fizičke prisile. Vladavina se pretežno javlja kao sinonim za djelokrug i ovlasti centralnih državnih vlasti, pa čak i vladu. Tako npr. Osborne i Gaebler vide vladavinu kao puki posao institucija vlasti (prema Pierre i Peters, 2005: 2), ili se pak govori o užem određenju prema kojem se “vladavina odnosi na politički vrh... odnosno na predsjednike, premijere i ministre” (Hague *et al.*, 2001: 6).⁴ U kasnijem razvoju vladavina se “sve više koristi kao alternativa pojmu vladanja i korektiv tradicionalnom konceptu javne uprave” (Musa, 2011: 119), a suvremeni je koncept u usporedbi s tradicionalnim javnim upravljanjem širi, inkluzivniji i manje hijerarhičan (Koprić *et al.*, 2014: 6). Institucije vlasti nesumnjivo zauzimaju centralno mjesto u upravljanju društvenim poslovima, ali se naglašava potreba širenja kruga dionika u oblikovanju javnih politika i donošenju kolektivnih odluka.⁵ Frederickson (2004: 20, 21) tako razlikuje tri oblika vladavine: horizontalnu i vertikalnu suradnju između organizacija i resora javne uprave, obavljanje javnih poslova od strane trećih osoba/izvršitelja te kreiranje i provedbu javnih politika od strane nedržavnih aktera, odnosno subjekata koji ne spadaju u javnu upravu (slično u Koprić *et al.*, 2014: 6). Stoker (1998: 18), primjerice, predlaže da

“način na koji svi zainteresirani [*stakeholders*] stupaju u interakciju da bi utjecali na ishod javne politike” (Bovaird i Löffler, prema Perko Šeparović, 2006: 14). Iako “*governance*” označava odstupanje od tradicionalnog shvaćanja uloge javne vlasti “zapovijedaj i kontroliraj” (*command and control*), pa se u tom smislu preklapa s temeljnim značenjem javnog upravljanja, ipak se s obzirom na naglašenu ulogu formalnih institucija čini prikladnim upotrebljavati izraz “vladavina”.

⁴ Isti autori u nastavku navode i šire određenje vladavine koju čine sve institucije kojima je zadaća odlučivati u ime cijele zajednice, a *vladanje* vide kao proces kolektivnog odlučivanja, pregovaranje u kojima formalne institucije vlasti ne moraju imati vodeću ulogu – vide to kao slučaj vladanja bez vlasti.

⁵ Prema Pierre i Peters (2005: 3-5), vladavina obuhvaća četiri temeljne (klasične) aktivnosti primarno političkih institucija, ali u novije doba i drugih društvenih aktera koji se s vremenom sve više uključuju u obavljanje tih skupina aktivnosti. Riječ je o: (1) određivanju zajedničkih prioriteta i ciljeva nekog društva oko kojih u načelu postoji društveni konsenzus, (2) postizanju koherentnosti i koordiniranog upravljanja različitim sektorskim politikama, (3) osiguranju dostatnih upravljačkih kapaciteta da bi se ostvarili naznačeni društveni ciljevi i (4) uspostavljanju zahtjeva za odgovornošću u pribavljanju javnih usluga za društvo.

se u razmatranju značenja pojma vladavine odustane od jednoznačnog definiranja; korisnijim smatra uzimanje u obzir različitih aspekata s kojih se može promatrati taj pojam. Tih, po njegovu nalazu, pet aspekata vladavinu vide kao: institucije i aktere koji proizlaze iz središnje vlasti, ali i preko njezinih granica; zamučivanje granica i odgovornosti za rješavanje socijalnih i ekonomskih problema; međuovisnost moći (*the power dependence*) koja je prisutna u odnosima svih institucija uključenih u kolektivnu akciju; autonomne i samoupravljačke mreže aktera; kapacitet za rješavanje problema, pri čemu središnja vlast više nema zapovjedničku i autoritarnu, nego koordinativnu i nadzornu ulogu.

Zanimanje teorije za koncept vladavine posebno je dobilo na zamahu tijekom reformi javne uprave koje su u većini zemalja započele 1980-ih i 1990-ih (Rhodes, 2003: 66) pod okriljem ideja neoliberalizma i dominacijom doktrine novog javnog menadžmenta, a koje su dovele do toga da se pojam vladavine počinje upotrebljavati vrlo specifično kako bi se opisale promjene same prirode države i njezinih funkcija kao rezultat menadžerskih reformi. Počinje se propitivati uloga države, a označava “zaokret od tipično hijerarhijske javne uprave prema širem uključivanju tržišta, kvazi-tržišta i mreža u pružanju javnih usluga” (Bevir, 2007: 364). Vladavina se počinje shvaćati šire i odnosi se na samoorganizirajuće, interorganizacijske mreže koje su šire od države te uključuju i nedržavne aktere (vidi npr. Perko-Šeparović, 2006: 136; Petak, 2008a: 13). Počinje se tumačiti kao proces koji se odvija uz pomoć i putem mreža⁶ kao “rezultat interaktivnih socijalno-političkih oblika vladanja” (Rhodes, 1996: 658; 2003: 67). Umjesto jedne suverene vlasti vladavina predmnijeva postojanje više aktera ovisno o *policy*-području, međuovisnost na osi društvo – politika – uprava, zajedničke ciljeve, nejasne granice između privatnog, javnog i dobrovoljnog sektora te višestruke i nove oblike djelovanja, intervencije i kontrole. Vladavina kao minimalna država, društveno-kibernetički sustav i samoorganizirajuće mreže⁷ ima nekoliko temeljnih obilježja: (1) međuovisnost organizacija, pri čemu obuhvaća i nedržavne aktere – mijenjaju se granice države, kao i granice između javnog, privatnog i dobrovoljnog sektora, (2) postoji stalna interakcija između članova zbog potrebe razmjene resursa i utvrđivanja zajedničkih ciljeva,

⁶ Mreže se pritom samoorganiziraju i samokontroliraju uz odsustvo kontrole od strane države, zbog čega mreže trebaju razviti mehanizme samoodgovornosti (Rhodes, 1996: 659).

⁷ Rhodes (*ibid.*: 653) navodi šest različitih značenja u kojima se upotrebljava izraz “vladavina”:
– kao minimalna država,
– kao korporativno upravljanje,
– kao novi javni menadžment,
– kao “dobra vladavina”,
– kao društveno-kibernetički sustav,
– kao samoorganizirajuće mreže.

(3) interakcija je nalik igri čija pravila sudionici prethodno dogovaraju, a temelji se na uzajamnom povjerenju, (4) stupanj autonomije u odnosu na državu je značajan (mreže se samoorganiziraju i nisu odgovorne državi, pri čemu država “indirektno i imperfektno” upravlja mrežama) (Rhodes, 1996: 660).

Uključivanje privatnog i neprofitnog sektora u određivanje javnih problema i pružanje javnih usluga uopće, mijenja percepciju i položaj države, kojoj se dodjeljuje uloga “nadzornika”. Pritom nije riječ o smanjenju uloge države, već o promijenjenoj ulozi zasnovanoj na koordinaciji i spajanju javnih i privatnih resursa (Pierre i Peters, 2000; Sørensen i Torfing, 2007a). Neki autori smatraju da je opći skepticizam glede uloge i sposobnosti države u upravljanju društvenim poslovima rezultat, prije svega, pada povjerenja u institucije vlasti i gubitka moći države da kontrolira ishode javnih politika. To je dovelo Rhodesa do teze o “upravljanju bez vlade”, vladavini u kojoj država više nema središnje mjesto i ključnu ulogu u oblikovanju i provođenju politika, već samo uređuje zakonodavni okvir unutar kojeg različite vrste mreža i samo-referentnih struktura upravljaju društvenim poslom (prema Pierre i Peters, 2005: 2). Takav pomalo ekstreman pristup razumijevanju fenomena izraz je suvremenog shvaćanja,⁸ koje odstupa od tradicionalne uloge javnih vlasti “zapovijedaj i kontroliraj” i naglašava nove funkcije države koje uključuju pregovaranje sa zainteresiranim dionicima. Ipak, to nikako ne može značiti potpunu supremaciju mrežnih i nevladinih struktura, jer je samo središnja vlast sposobna rješavati društvene sukobe i upravljati raspodjelom resursa.

Propitivanje uloge države, smanjenje značaja hijerarhijskog principa u upravljanju javnim poslovima, spekuliranje s mrežnim strukturama, uključivanje nevladinih aktera u oblikovanje i provođenje javnih politika, podijeljena odgovornost i slično obilježja su suvremenog shvaćanja pojma vladavine. Počinju se isticati institucionalni i *policy*-kapaciteti države za oblikovanje i provedbu politika koje imaju značaj za pojedinu zajednicu. Painter i Pierre (2005: 12-13) izvor *policy*-kapaciteta države vide u procesu savjetovanja, koordinacije i pregovaranja koje prelazi dotad jasno utvrđene granice institucija vlasti. Država ima ključnu ulogu u postavljanju ciljeva i određivanju prioriteta, a oblikovanje javnih politika u velikoj se mjeri odvija u interakciji središnjih državnih institucija s njihovom okolinom. Upravo tu interakciju autori smatraju ključnom za razvijanje *policy*-kapaciteta usmjerenih na ostvarenje kolektivnih interesa, a slabosti vide u neuspjelom procesu savjetovanja, koordinacije i pregovaranja države s drugim akterima, osobito privatnim sektorom.

⁸ Npr. u pokušajima da razluči suvremeno shvaćanje pojma vladavine, koje se razvilo prvenstveno kao rezultat menadžerskih zahvata u strukturu i procese javnog upravljanja, od onog koje je prevladavalo prije razdoblja reformi javne uprave, Bevir se koristi terminom “nova vladavina” (*the new governance*) (2007: 365).

U tom smislu sveobuhvatnim se čini shvaćanje vladavine koje iznosi Ahrens (2001: 47-48), jer razdvaja tzv. strukture vladavine od vladavine kao procesa. Strukture vladavine definira kao institucionalnu okolinu koju čine formalne i neformalne političke, ekonomske i društvene institucije koje postoje u određenoj zemlji, koje mogu povećati djelotvornost reformskih politika ili se pak pokazati štetnima za gospodarski i društveni napredak. Pritom vladavina nije cilj, već sredstvo za temeljito provođenje javnih politika. To podrazumijeva sposobnost postojećih struktura vladavine, pri čemu političke institucije imaju dominantnu ulogu u određivanju načina na koji se različiti akteri uključuju u političke procese, u određivanju vrsta ekonomskih reformi koje su politički ostvarive i u oblikovanju ponašanja pojedinih (su)dionika. Takav suvremeni pristup vladavini koji ističe “vodoravnu dimenziju u stvaranju politika”, pri čemu “vlade više ne provode vlast odozgo putem hijerarhijskih struktura, nego pregovaraju s društvenim akterima” (Petak, 2008a: 14), mnogi autori pripisuju lošim efektima menadžerskih reformi javne uprave i procesu globalizacije uopće.⁹ Proces globalizacije slabi teritorijalni princip upravljanja (Musa, 2011: 118). Rastuća ovisnost nacionalnih država o međunarodnom svjetskom društvu i organizacijskim mrežama sužava suverenost pojedine države, a uključivanje brojnih drugih aktera u rješavanje društvenih problema postaje neminovnost.¹⁰ S druge pak strane, loši učinci “minimizirajućih i tržišnih reformi javne uprave” (Koprić, 2006b: 355) dovode do reafirmacije demokratskih političkih vrijednosti i ponovne orijentacije na građane. U tom smislu Koprić govori o promijenjenoj ulozi građana koji su primjenom modela i instrumenata menadžerskih reformi dovedeni u položaj potrošača/konzumenata koji javne usluge kupuju ovisno o svojoj ekonomskoj i platežnoj moći, a nova razmišljanja o ulozi javne uprave i njezinu odnosu s građanima naglašavaju participaciju građana kao preduvjet ravnoteže legitimacijskih i razvojnih ciljeva (2006: 256).

Posljednjih nekoliko desetljeća obilježeno je upravnim reformama¹¹, bilo da je riječ o politički motiviranim reformama, reformama koje se provode kao odgovor

⁹ Tako npr. Wilkinson govori o “globalnoj vladavini” kao načinu na koji se upravlja svijetom i utjecaju koji globalne organizacije kao središnji akteri (države, međunarodne i regionalne organizacije, nevladine organizacije, multinacionalne korporacije i financijsko tržište) imaju na međunarodno okruženje, svjetsku ekonomiju, međunarodni politički sustav itd. (Wilkinson, 2007: 344).

¹⁰ Pusić upozorava na dva moguća scenarija razvitka suvremenih država pod utjecajem nastanka svjetskog društva: mogućnost da postojeće države izgube monopol upotrebe fizičke sile na svom području i mogućnost da izgube samostalnost u djelovanju zbog ovisnosti o drugim globalnim procesima (2002: 73).

¹¹ Prema Kopriću, reformom se ne mogu proglasiti svi zahvati u sustav javne uprave, nego je riječ samo o onim promjenama koje predstavljaju značajnije institucionalne inovacije u sustavu javne uprave pojedine zemlje, do kojih obično dolazi periodično (2006a: 145).

na promijenjene uvjete u ekonomskom okruženju ili reformama iza kojih stoji više različitih uzroka (o tome više u npr. Koprić, 2006a: 145-148). One su, u svakom slučaju, uvijek odgovor na aktualne društvene probleme i streme k povećanju institucionalnog kapaciteta za rješavanje tih problema. Usporedo sa svim izazovima i ograničenjima koje državama nameću procesi globalizacije, europeizacije te efekti ponavljajućih kriza financijskog tržišta mijenja se i uloga države. “Nova perspektiva shvaćanja vlasti [*government*] – njezina promijenjena uloga u društvu i promjena njezina kapaciteta u slijeđenju kolektivnih ciljeva u situaciji teških izvanjskih i unutarnjih ograničenja – nalazi se u jezgri vladavine [*governance*]” (Pierre i Peters, 2000: 7).

Razvoj uloge države pod utjecajem upravnih reformi tekao je od socijalne i intervencionističke države 1970-ih preko reducirane socijalne dimenzije države i marketizacije u ranije dominantnom području države blagostanja (Bežovan, 1993: 114) sve do širokog i promjenjivog javnog sektora čije su granice nejasne i koji se na razne načine povezuje s neprofitnim i privatnim sektorom. U takvim okolnostima građani se teško snalaze i nerijetko gube povjerenje u institucije vlasti, pa je zadaća upravnih reformi novijeg doba osigurati kanale povratnog utjecaja građana na upravu, javnosti rada uprave i partnerskih modela građana i uprave. Aktualna postaje upravna doktrina dobre vladavine (*good governance*) koju su, kao alternativu novom javnom menadžmentu, ponudile međunarodne organizacije.

1.2. Dobra vladavina

Od 1980-ih su godina u zemljama anglosaksonskog kruga, ali i dijelu zemalja europskog kontinenta reforme javne uprave bile značajno obilježene ekonomskim vrijednostima i naporima da se “čitav javni sektor u najvećoj mogućoj mjeri podvrgne tržišnim načelima, metodama razvoja poduzetničkog ponašanja” (Koprić, 2006b: 354) uz istodobno rezanje javnih troškova. Čitav poduhvat, poznat kao doktrina novog javnog menadžmenta, bio je snažno orijentiran na povećanje efikasnosti i efektivnosti, dok su sve druge vrijednosti (demokratske, pravne, političke i sl.) pale u drugi plan. Novi javni menadžment zajednički je naziv za niz menadžerskih reformi koje su dominirale strukturalnim, funkcionalnim i drugim promjenama u javnom sektoru mnogih zemalja. Iako postoje značajne razlike među zemljama koje su prihvatile ideologiju novog javnog menadžmenta¹² kako s obzirom na njihove društvene, gospodarske, kulturne i druge značajke tako i u stupnju i obuhvatu primjene metoda inspiriranih novim javnim menadžmentom, ipak se kao zajednička značajka

¹² Najšire je prihvaćen na Novom Zelandu, u Velikoj Britaniji, Kanadi, Australiji i SAD-u, ali i nordijskim i germanskim zemljama te nekim tranzicijskim i zemljama u razvoju. Koprić ipak ističe kako su zemlje europskog kontinenta toj upravnoj doktrini pristupile mnogo rezerviranije i opreznije od anglosaksonskog kruga zemalja (2006: 256).

ističe uvođenje mikroekonomskog razmišljanja i tehnika u upravljanje organizacijama javnog sektora. Perko Šeparović tako svodi sve modele reforme na dvije osnovne grupe s obzirom na primarni mehanizam regulacije: britanski, u kojem su naglašeni privatizacija i tržište, švedski, s upravljanjem putem rezultata (*management by results*) kao primarnim mehanizmom regulacije, i nizozemsko-danski kao treći koji je manje profiliran, a u kojem se ističe devolucija/decentralizacija (2006: 75).

Već početkom 1990-ih pokazalo se da početna očekivanja zagovornika i simpatizera menadžerskih metoda, koja su ponajprije bila usmjerena na smanjenje javnih troškova i sužavanje upravnog sustava uopće te povećanje efikasnosti i efektivnosti upravnih organizacija, nisu bila ispunjena. U nekim zemljama javni troškovi su bili veći nakon menadžerskih zahvata u javni sektor, a istodobno je kvaliteta javnih usluga pala.¹³ Počele su se isticati i brojne negativne posljedice reformi inspiriranih novim javnim menadžmentom, među kojima i “zamućivanje linija političke odgovornosti, smanjenje transparentnosti, veća korupcija, novi javni troškovi, zanemarivanje prava građana, ponovno snaženje regulacijske aktivnosti države i drugi loši učinci” (Koprić, 2006b: 355). Sve to rezultira padom povjerenja i otuđenošću građana od institucija političke vlasti.

“Loša” vladavina počinje se identificirati kao osnovni razlog socijalne nejednakosti, neujednačenog razvoja i skandala koji potresaju korporativni sektor (Mehta, 2007: 359). Fokus teorije i struke pomiče se prema potrebi definiranja osnovnih elemenata vladavine, a ključno postaje donošenje kriterija prema kojima možemo ocijeniti kvalitetu suvremene vladavine. Postaje očigledno da se gospodarski razvoj neke zemlje, posebno tranzicijskih i zemalja u razvoju, ne može promatrati kao kategorija odvojena od svih drugih aspekata razvoja. Čak i Svjetska banka, kojoj njezin statut zabranjuje bilo kakvu političku intervenciju, a dopušta samo gospodarska razmatranja (Perko Šeparović, 2006: 137), počinje sve više naglašavati snažnije uključivanje civilnog društva, otvorenu i predvidljivu politiku, socijalno uključivanje i koheziju, izgradnju kapaciteta vlada, transparentnost i sl. u kontekstu gospodarskog i društvenog razvoja.¹⁴ Upravo međunarodne organizacije konceptualiziraju dobru vladavinu kao novi pristup koji objedinjuje obnovu demokratskih i političkih vrijednosti i ciljeva sa zahtjevom za djelotvornošću u radu javne uprave, a između ostalog upućuje na “promjenu naglaska u međunarodnim organizacijama s gospodarskog na politički menadžment kako bi se utjecalo na ishode politike” (*ibid.*: 138). Tako kriterije dobre vladavine nude Organizacija ujedinjenih naroda

¹³ Koprić tako navodi primjere Velike Britanije – koja je za vrijeme mandata Margaret Thatcher kao predsjednice vlade prošla kroz prilično radikalna rezanja javnog sektora pod utjecajem doktrine novog javnog menadžmenta – i SAD-a (više u Koprić, 2006: 257).

¹⁴ V. dokumente Svjetske banke kao što su *Governance: The World Bank Experience* (1994) ili *Building Institutions for Markets, The World Bank Development Report 2002* (2002).

(OUN), Svjetska banka, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), Europska komisija, Međunarodni monetarni fond, ali i akademska zajednica. Koncept dobre vladavine prvi put spominje Svjetska banka 1989. godine (World Bank, 1989) u kontekstu “nužnosti strukturalne prilagodbe kao preduvjeta za reformu tržišta” (Chowdhury i Skarstedt, 2005: 4). Svjetska banka je nakon toga nekoliko puta nadopunjavala svoje viđenje dobre vladavine koja, zajedno s efikasnom državnom upravom, čini pretpostavku održivog razvoja i omogućava ocjenu upravnih kapaciteta pojedine zemlje. Iz daljnje analize dokumenata međunarodnih organizacija proizlazi da je doktrina dobre vladavine preskriptivne naravi jer nudi načela koja omogućuju ocjenu kvalitete suvremene vladavine i “mjerilo je valjane razvojne politike” (Conzelmann prema Börzel *et al.*, 2008: 6).

Pojam dobre vladavine različito se definira i nije sasvim precizan, ali može se reći da je riječ o “načinu na koji u organizacijama treba donositi odluke kao i djelovanju formalnih i neformalnih institucija usmjerenih na provođenje tih odluka” (Mehta, 2007: 359). Bovaird i Löffler pak pod pojmom dobre vladavine misle na “pregovaranje svih strana zainteresiranih za poboljšanje ishoda javne politike i sporazum o načelima upravljanja koja primjenjuju i redovito ocjenjuju svi zainteresirani” (prema Perko Šeparović, 2006: 14-15). Često korištenu konceptualizaciju dobre vladavine iznosi UNDP (*United Nations Development Programme*) u svom *policy*-dokumentu iz siječnja 1997. godine koji sposobnost gospodarskih, političkih i upravnih tijela da rješavaju javne probleme vidi kao pretpostavku održivog društvenog razvoja.¹⁵ U tom smislu UNDP dobru vladavinu temelji na devet ključnih značajki: participacija, vladavina prava, transparentnost, odazivnost, orijentacija na konsenzus, pravičnost i uključivost, učinkovitost i efikasnost, odgovornost i nužnost strateške vizije. Ono što je zajedničko svim pristupima konceptu dobre vladavine jest inzistiranje na širem uključivanju građana i civilnog društva u procese oblikovanja javnih politika, jačanju upravnih kapaciteta i utvrđivanju načela uz pomoć kojih postaje moguće mjeriti kvalitetu suvremene vladavine. Uz Svjetsku banku i druge su donatorske organizacije odredile definiciju dobre vladavine, što ne čudi jer “upravo oni kroz mehanizme pomoći nastoje nametnuti određeni model upravljanja, tj. globalni model reforme države i upravljanja” (Perko Šeparović, 2006: 138). Dobra vladavina tako postaje zahtjev na kojem međunarodne donatorske organizacije inzistiraju prilikom odobravanja kredita, ali načela dobre vladavine odnose se i na zemlje koje žele postati članicama Europske unije.

¹⁵ Društveni razvoj, prema shvaćanju UNDP-a, odnosi se na širenje prostora interesa svih građana, pri čemu se naglašava središnja uloga siromašnih i marginaliziranih skupina u društvu. Pet je aspekata održivog društvenog razvoja: osnaživanje (kapaciteta i izbora žena i muškaraca), suradnja, pravičnost (jednakost), održivost i sigurnost. Više na <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>.

Europska komisija 2001. godine donosi dokument pod nazivom “Bijela knjiga europske vladavine” kao “polazište za raspravu o daljnjoj izgradnji upravljačkih institucija Europske unije” (Smerdel, 2013: 50). Kao akutan problem s kojim se suočavaju ne samo europske institucije već i političke institucije svih zemalja, “Bijela knjiga” ističe pad povjerenja građana u institucije vlasti i političke mjere koje one donose, a koji je u nerazmjeru s očekivanjima koja građani imaju od tih institucija glede rješavanja problema s kojima se društva suočavaju. “Bijela knjiga” zato traži povezivanje Europe s njezinim građanima kao polazni uvjet za “učinkovitije i svrsishodnije javne politike” (“Europska vladavina. Bijela knjiga”, 2005: 189). U raspravi o potrebi donošenja takvog dokumenta analiziraju se postignuća, ali i slabosti postojećeg složenog sustava, a kao osnovne se ističu one da je proces donošenja političkih odluka u Uniji tako složen da jako malo običnih Europljana ima osnovnog pojma o njemu ili sa sigurnošću može kazati tko je odgovoran za politike koje se primjenjuju te da ima malo saznanja o tome u kojoj se mjeri europsko zakonodavstvo zaista provodi širom Europske unije (prema Smerdel, 2013: 223). Zato se kao nužna ističe potreba reforme europske vladavine,¹⁶ posebno s obzirom na načela otvorenosti, sudjelovanja, odgovornosti, učinkovitosti i usklađenosti. Upravo se tih pet načela ističu kao nužna za uspostavljanje dobre vladavine, a dodatno osnažuju poštivanje načela razmjernosti i načela proporcionalnosti. Iako su ta načela prvenstveno odgovor na izazove koji stoje pred institucijama Europske unije, ona se mogu smatrati općevažećima, a posebno su značajna zemljama kandidatkinjama za članstvo u Europskoj uniji kao pravac reformi pravnog, političkog, upravnog i gospodarskog sustava.

2. Dobra vladavina kao uvjet za članstvo u Europskoj uniji?

Iako je Europska komisija tek 2001. godine jasno definirala načela dobre vladavine kao dio strateškog cilja reforme europske vladavine, smjer u kojem se treba kretati prilagodba zemalja koje se kandidiraju za članstvo u Europskoj uniji formuliran kroz tzv. kriterije za pridruživanje, odražava duh dobre vladavine. Početne kriterije EU za pridruživanje novih zemalja članica formuliralo je Europsko vijeće u Kopenhagenu 1993. godine, a riječ je o političkim i ekonomskim kriterijima. Oni uključuju “stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, zaštitu ljudskih i

¹⁶ Nakon donošenja “Bijele knjige” rasprava o reformi političkih institucija Europske unije i budućnosti Europe dodatno se intenzivira donošenjem Laekenske deklaracije na sastanku Europskog vijeća u prosincu 2001. Na temelju nje sazvana je međuvladina konvencija koja je izradila prijedlog Ustava, a predstavnici država članica Europske unije potpisali su u Rimu 29. listopada 2004. ugovor kojim se uspostavlja ustav za Europu. Međutim, donošenje europskog ustava zaustavljeno je zbog negativnih ishoda referendumu o ratifikaciji Ustavnog ugovora u Francuskoj i Nizozemskoj.

manjinskih prava, prihvaćanje političkih ciljeva EU, postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva, prihvaćanje zajedničke europske pravne stečevine te prihvaćanje ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije” (Koprić *et al.*, 2012: 102). Između 1994. i 1996. prijave za članstvo podnijelo je 10 istočnoeuropskih zemalja,¹⁷ čime se Europska unija našla pred novim izazovom. Naime, zbog nepovjerenja u sposobnost javnih uprava zemalja postsocijalističke tranzicije da se nose sa zahtjevima europske integracije i zajedničkog europskog funkcioniranja (Koprić, 2014: 11) EU počinje inzistirati na ubrzanju upravnih reformi u zemljama kandidatkinjama. Na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. godine kao kriterij procjene spremnosti neke zemlje za članstvo u EU postavlja se treći, tzv. institucionalni kriterij koji se odnosi na upravne kapacitete zemalja koje su podnijele prijavu za članstvo. On, konkretnije, procjenjuje mogućnost prilagodbe javne uprave standardima EU kako bi se omogućila učinkovita primjena i provedba pravne stečevine Unije.

Veza između upravnih kapaciteta i općeg razvoja upravnih sustava pojedinih zemalja (o tome npr. Koprić, 2009: 148; Marčetić, 2005: 175) nedvojbeno je istaknuta i sa stajališta europskih institucija i iz znanstvenih krugova. Znanstveno shvaćanje upravnih kapaciteta, navodi Koprić, znatno je šire te pored pitanja koja ističe EU obuhvaća i niz drugih. Sve njih sistematizirao je u nekoliko temeljnih skupina: pravna, organizacijska, personalna, funkcionalna i pitanja o potpori izgradnje primjerenog upravnog kapaciteta (2009: 149).¹⁸ EU je u formulaciji institucionalnih kriterija ipak bila usmjerena prvenstveno na proces pristupanja novih zemalja čla-

¹⁷ Ulazak u Europsku uniju tih 10 zemalja (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija, Estonija, Latvija, Litva, Cipar, Malta) 1. svibnja 2004. i još dviju zemalja (Bugarske i Rumunjske) 1. siječnja 2007. naziva se Istočno proširenje.

¹⁸ Koprić znanstveno shvaćanje upravnih kapaciteta klasificira na sljedeći način:

1. Javne politike, strateško planiranje upravnih reformi i pravna regulacija: participacija građana i stručna podloga oblikovanja javnih politika, strateško planiranje upravnih reformi, kvaliteta pravne regulacije, redukcija propisa – deregulacija, procjena učinaka novih propisa.
2. Organizacijska pitanja: organizacija teritorijalnog upravnog sustava u cjelini, organizacijska primjerenost formalne organizacijske strukture državne uprave, oblikovanje i prilagodbe organizacijske strukture pojedinih upravnih organizacija, organizacija centra vlade, smanjenje javnog sektora, organizacijska kultura.
3. Funkcionalna pitanja: efikasno upravno postupanje u pojedinačnim slučajevima, efikasna pravna zaštita prava građana i poslovnih subjekata, autonomija javnih menadžera i kvaliteta upravnog i javnog vođenja općenito. Strateško planiranje upravnog djelovanja, suradnja javnog, privatnog i civilnog sektora, e-uprava i primjena suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije.
4. Personalna pitanja: depolitizacija, osiguranje političke neutralnosti i lojalnosti službenika, etički standardi, primjeren službenički sustav, pravno obrazovanje i usavršavanje.
5. Potpora razvoju upravnih kapaciteta: akademsko-istraživačka potpora domaćih institucija, stručno-tehnička pomoć iz inozemstva (2009: 149 i 150).

nica i prilagodbe nacionalnih upravnih sustava europskim standardima, pa su tako i upravni kapaciteti shvaćeni kao sposobnost javne uprave neke zemlje da: sudjeluje u oblikovanju i provodi europske javne politike, provodi zajedničku europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) te usvoji određene standarde, koji se uglavnom odnose na službenički sustav, sasvim određeni tip njegove pravne regulacije te politiku upravnog osoblja (šire u Koprić *et al.*, 2012: 102).¹⁹ Pitanje upravnih kapaciteta tako postaje ključno u ocjeni spremnosti zemlje kandidatkinje za pristupanje EU. Procjenjujući spremnost pojedine zemlje za članstvo u EU, Europska komisija donosi redovite izvještaje o napretku u kojima se analizira stanje u zemlji s obzirom na političke i ekonomske kriterije za članstvo. Institucionalni kriterij nije posebno istaknut niti se otvara zasebno pregovaračko poglavlje o pitanju upravnih kapaciteta, ali se ono raspravlja unutar svakog poglavlja.

Analizirajući stanje u svakoj pojedinoj zemlji s kojom je otvorila pregovore o članstvu, EU ne inzistira eksplicitno na ostvarenju načela dobre vladavine iz “Bijele knjige” kao uvjeta za pridruživanje. Međutim, kako je već istaknuto, ta su načela prisutna u očekivanjima ispunjenja političkih, ekonomskih i institucionalnih kriterija. Treba provjeriti je li i u kojoj mjeri EU ocjenjivala ostvarenje vlastitog viđenja dobre vladavine tijekom pregovaračkog procesa sa zemljama kandidatkinjama.

2.1. Praćenje i ocjena ostvarenja načela dobre vladavine u izvještajima Europske komisije o napretku Republike Hrvatske

U nastavku će se, analizom izvještaja o napretku Hrvatske, pregledati ocjenjuje li Europska komisija kvalitetu vladavine u Hrvatskoj na osnovi načela dobre vladavine te u kojoj se mjeri može govoriti o njihovu ostvarenju. Analizom je obuhvaćeno

¹⁹ U literaturi se još govori i o izgradnji/razvoju sposobnosti (*capacity-building*), što se uglavnom shvaća nešto šire nego jačanje upravnih kapaciteta, ali je vrijedno pažnje ponajprije zato što se stavlja u usku vezu s (dobrom) vladavinom. Tako Ahrens izgradnju sposobnosti vidi kao djelovanje usmjereno k ostvarenju načela na kojima počivaju strukture vladavine – odgovornosti, participacije, predvidljivosti i transparentnosti. Dalje navodi kako se izgradnja sposobnosti sastoji od triju komponenti: izgradnje institucija, organizacijskog restrukturiranja i razvoja ljudskih potencijala (2001: 48). Definirajući izgradnju sposobnosti, neki autori govore o “zainteresiranim stranama (pojedincima, organizacijama, zajednicama i državama) koje razvijaju svoje sposobnosti da sudjeluju u upravljanju” (Banyan, 2007: 66), a drugi sužavaju područje na organizacije javnog sektora koje razvijaju “sposobnost identificiranja problema koji zahtijevaju javnu akciju, razmatraju mogućnosti rješavanja tih problema, razvijaju javne politike koje će adekvatno odgovoriti na uočene probleme, provode zadatke koje su predviđeni javnim politikama... kako bi utjecali na ekonomski i socijalni razvoj” (Hilderbrand i Grindle, 1994; usp. Perko Šeparović, 2006: 140 i 141). Sličnu situaciju nalazimo i kod međunarodnih organizacija koje izgradnju sposobnosti povezuju s vladavinom i održivim razvojem, a konceptualizacije se uglavnom razlikuju po tome na koga se ona odnosi. To može biti čitav spektar dionika, od pojedinca do same države, dok se neke međunarodne organizacije koncentriraju samo na organizacije javne uprave (o tome više u npr. Whyte, 2004).

razdoblje postupka pridruživanja, zaključno sa zadnjim Izvještajem o monitoringu za Hrvatsku iz ožujka 2013. godine.²⁰

U tu svrhu treba vidjeti kako su formulirana načela dobre vladavine i kako se ona mogu tumačiti u odnosu na formalne obveze koje zemlja kandidatkinja preuzima u postupku pridruživanja i eventualne mjere za procjenu reforme postojećih sustava koji se trebaju približiti europskim standardima.

(1) Načelo otvorenosti (*openness*) “Bijela knjiga” smatra ključnim za jačanje povjerenja građana, što bi trebalo postići otvorenijim radom institucija, aktivnim raspravama o djelovanju institucija i odlukama koje donose, pri čemu se trebaju služiti rječnikom koji će biti pristupačan i razumljiv najširoj javnosti. Kako ističe Musa, transparentnost je u samoj srži dobre vladavine, a njezine se koristi očituju u “povećanoj odgovornosti, smanjivanju diskrecije i arbitrarnosti, smanjenoj korupciji, informiranom građanstvu i posljedično boljoj kvaliteti demokracije i vladavini prava” (2013: 9). Ista autorica navodi da između termina otvorenosti i transparentnosti, iako se često poistovjećuju, postoji razlika jer su kod otvorenosti “građani aktivni – oni sudjeluju, daju mišljenje, komuniciraju s javnom vlasti; kod transparentnosti javna je vlast ta koja je aktivna, pruža informacije, komunicira, daje na uvid” (Héritier prema *ibid.*: 11). Uzimajući u obzir spomenuto razlikovanje, to bi se načelo više odnosilo na nešto pasivniju transparentnost, a tema otvorenosti obuhvaćena je načelom sudjelovanja.

(2) Načelo sudjelovanja (*participation*) podrazumijeva široko sudjelovanje u procesu donošenja odluka – od formuliranja politika do njihove provedbe. Samo takav pristup može osigurati kvalitetu, značaj i učinkovitost javnih politika, a istodobno utječe na jačanje povjerenja u rezultat i institucije koje provode politike. Načela otvorenosti i sudjelovanja u najužoj su vezi s jednim od temeljnih instrumenata u odnosu građana i uprave, a to je institucija javnosti uprave. Pusić definira javnost uprave kao dvosmjernan proces jer je ona “svjesno nastojanje da se što većem broju građana pruži maksimalan uvid u organizaciju i rad upravnih organizacija i da se tim upravnim organizacijama osigura što veća obaviještenost o potrebama, mišljenjima i stavovima građana u odnosu prema radu uprave”, a osnovna joj je svrha mogućnost utjecaja građana na “strukturu i rad tih organizacija” (Pusić, 1997: 129).²¹

²⁰ Pregovori o članstvu s Republikom Hrvatskom formalno su otvoreni u listopadu 2005., a zatvoreni u lipnju 2011., nakon čega ona postaje članicom EU u srpnju 2013. godine. Tijekom tog razdoblja Europska komisija svake godine donosi izvještaj o napretku, odnosno izvještaje o monitoringu pred sam kraj pregovaračkog procesa.

²¹ Kao glavne modalitete ostvarivanja institucije javnosti Pusić navodi: javnost funkcioniranja (javnost sjednica predstavničkih i izvršnih organa, javnost materijalno-financijskog poslovanja teritorijalnih jedinica, javnost upravnih izvješća i publikacija propisa), sustavni kontakti uprave i građana (savjetovanja i sastanci, javne rasprave, traženje i davanje mišljenja, predstavke i anket) i sredstva javne komunikacije (1997: 130-133).

Neposredno sudjelovanje građana u radu uprave, bilo ono unutarnje ili vanjsko,²² pretpostavka je utjecaja i političke kontrole građana nad radom uprave. Sudjelovanje podrazumijeva i veću uključenost lokalnih i regionalnih vlasti u proces donošenja i izvršenja javnih politika i programa te suradnju tijela javne vlasti s udruženjima lokalnih jedinica.

(3) Načelo odgovornosti (*accountability*) inzistira na tome da uloge u zakonodavnim i izvršnim procesima moraju biti jasnije, a institucije moraju objasniti ono što čine i preuzeti za to odgovornost. Po pitanju odgovornosti engleski jezik čini distinkciju između *responsibility* i *accountability*. Oba pojma podrazumijevaju djelovanje tijela javne vlasti u skladu s odgovornostima zaštite javnog interesa, a u novije vrijeme, sve raširenijim korištenjem pojma *accountability*, tomu se dodaje i nužnost “polaganja računa” za takvo djelovanje (v. npr. Perko Šeparović, 2006: 136; Castiglione, 2007). Naglasak je na razvijanju mehanizama političke kontrole tijela javne vlasti od strane građana i mogućnosti utvrđivanja njihove stvarne odgovornosti, a prethodi mu ostvarenje načela otvorenosti i transparentnosti.

(4) Prema načelu učinkovitosti (*effectiveness*) politike moraju biti učinkovite i pravodobne, utemeljene na jasnim ciljevima, procjeni budućih učinaka i, kad je to moguće, ranijih iskustava. Učinkovitost ovisi i o provedbi politika razmjerno ciljevima i donošenju odluka na odgovarajućoj razini. U kontekstu usmjeravanja zakonodavne politike Smerdel (2013: 52-53) govori o svrsi “donošenja ‘strategija zakonodavne djelatnosti’ po pojedinim područjima”, protiv čega djeluju “brze reakcije i ponekad ishitrene mjere”, što otvara pitanje njihove stvarne djelotvornosti. Dalje ističe da donošenje odluka na odgovarajućoj razini ovisi o jačanju lokalne samouprave i daljnjoj decentralizaciji. U suvremenoj konceptualizaciji pojma vladavine ističe se vodoravna dimenzija u stvaranju politika, što se odnosi na proces pregovaranja tijela javne vlasti s društvenim akterima i njihovo uključivanje u proces donošenja kolektivnih odluka,²³ čime se načelo učinkovitosti stavlja u direktnu vezu s prethodna tri načela dobre vladavine.

(5) Načelo usklađenosti (*coherence*) traži da političke mjere budu usklađene i lako razumljive, a kako bi se osigurao dosljedan pristup u okviru složenog sustava, institucije moraju preuzeti političko vodstvo i snažnu odgovornost. Kao osnovnu pretpostavku usklađenih javnih politika, teorijski pristup vladavine ističe koordina-

²² Pusić razlikuje unutarnje sudjelovanje, koje se odnosi na neposredno sudjelovanje građana u radu uprave (npr. građani izabrani u organe upravljanja ustanova javnih službi), i vanjsko sudjelovanje, odnosno utjecaj građana na rad uprave (npr. utjecaj korisnika neke upravne službe koji kroz zajednice utječu na rad službe za koju su zainteresirani) (2002: 147).

²³ O potrebi povezivanja konceptualnog okvira javnih politika i *governance*-pristupa, što “može biti korisno za razumijevanje regulacije u kriznim situacijama s kojima se suočavaju suvremena društva”, šire u Petak, 2008a.

tivnu i usmjeravajuću ulogu tijela javne vlasti koju ne može preuzeti nijedna druga struktura. Prema Pierreu i Petersu, institucije političke vlasti još uvijek imaju centralnu ulogu u provođenju četiriju vrsta aktivnosti koje obuhvaća pojam vladavine: određenje zajedničkog skupa prioriteta temeljnih ciljeva za društvo, postizanje koherentnosti i koordinacije u funkcioniranju različitih sektorskih politika, osiguranje dostatnih upravljačkih kapaciteta za ostvarenje naznačenih društvenih ciljeva i uspostavljanje zahtjeva za odgovornošću u pribavljanju javnih usluga za društvo (Šire u Petak, 2008: 447 i 448). "Bijela knjiga" rezimira da se načela dobre vladavine ne mogu promatrati kao odvojene akcije jer učinkovitost javnih politika ovisi o širem uključivanju u njihovu pripremu i izvođenje. Time se dodatno naglašava potreba interakcije između javne vlasti, civilnog društva i privatnog sektora u određivanju javnih problema te njihovom adekvatnom rješavanju.

Otvorenost i transparentnost u radu političkih i upravnih tijela uglavnom se ispi- tuje kao pravo na pristup informacijama i otvaranje kanala putem kojih se građanima olakšava dobivanje informacija o javnim uslugama te omogućavanje komunikacije s građanima. Odnosi građana s institucijama vlasti mogu se stupnjevati na sljedeći način: pristup informacijama (informiranje), konzultiranje i sudjelovanje/participira- nje (više u OECD, 2004: 30-73). Bilo da je riječ o najnižem stupnju jednosmjernog informiranja građana ili njihovom aktivnijem uključivanju u proces donošenja i pro- vedbe javnih politika i programa, ključno je donošenje zakona kojim se regulira to područje i razvijanje informacijsko-komunikacijskih servisa kao preduvjeta za jača- nje uloge građana. Europska je komisija, prateći razvoj upravnih kapaciteta u Hrvat- skoj, snažno inzistirala na provedbi mjera za suzbijanje korupcije i sukoba interesa, u čemu značajnu ulogu ima povećanje transparentnosti u radu uprave. Preventivnim mjerama za suzbijanje korupcije tako se smatraju usvajanje i provođenje Zakona o pravu na pristup informacijama, uspostavljanje institucionalnih mehanizama za pra-ćenje provedbe zakona, jačanje kontrole u financiranju političkih aktivnosti i izbor- ne promidžbe te transparentne javne nabave. U pogledu prava građana na pristup informacijama posebna se pažnja pridaje uvođenju tzv. testa razmjernosti i javnog interesa u slučajevima uskraćivanja informacija kao temeljnog ograničenja prava javnosti.²⁴ Ocjenjivala se i provedba Zakona o općem upravnom postupku u smislu uspostave profesionalnih i prema građanima orijentiranih upravnih usluga te razvija- nje sustava koji će biti utemeljen na pojednostavljenim i transparentnim postupcima. Polazeći od premise da kvaliteta, primjerenost i učinkovitost javnih politika ovise o sveobuhvatnom sudjelovanju, od njihovog osmišljavanja do izvedbe, kontinuirano se nedostatnim ocjenjivao dijalog između državnih i lokalnih vlasti, čemu djelo-

²⁴ "Upravo revolucionarno značenje ima pravilo (nastalo na temelju kritike engleske prakse!) da u slučaju sukoba načela i pravila [onih koja se odnose na moguća ograničenja prava javnosti – op. a.], prevagu ima javni interes, pravo javnosti da zna" (Kregar, 2008: 230).

mično pridonosi nezadovoljavajuća razina obuke i stručnog usavršavanja državnih i lokalnih dužnosnika i službenika. Posebno se pratio analitički i financijski kapacitet organizacija civilnog društva, za koje se ističe kako imaju vrlo značajnu ulogu u promociji i zaštiti ljudskih prava, demokracije i prava manjina. Pitanja odgovornosti i djelotvornosti tiču se temeljnih prigovora koji su se upućivali radu javne uprave i političkih tijela, a koncentrirani su oko nekoliko značajnih problema. Prije svega to je visoka razina politizacije upravnog sustava, pri čemu je vođenje javnih politika primarno u rukama političkih a ne profesionalnih upravnih savjetnika, a donošenje odluka uopće centralizirano je, što dovodi u pitanje djelotvornost. S tim u vezi ključnim se isticalo nepostojanje jasne političke volje i kapaciteta u vođenju procesa decentralizacije, čemu treba pridodati i potrebu stručnog usavršavanja lokalnih dužnosnika i službenika. Što se tiče političkih tijela na lokalnoj razini, Komisija je ocijenila da je odnos između neposredno izabраниh lokalnih čelnika kao izvršnih tijela i predstavničkih tijela nedovoljno jasno uređen, što može otežati proces lokalnog upravljanja i ugroziti načela odgovornosti i djelotvornosti. Djelotvornost se, prema "Bijeloj knjizi", postiže i procjenom budućih učinaka politika te razmjernošću ciljeva i sredstava.²⁵ Zato je Europska komisija tijekom pretpristupnog razdoblja pratila usklađivanje propisa, organizacijske promjene i projekte Vlade RH (npr. Hitro.hr i Hitrorez) koji su za cilj imali pojednostavljenje upravnog postupanja, uvođenje procjene učinka propisa, ali i svih drugih akata koje Vlada donosi ili predlaže i stvaranje uravnoteženog regulatornog okruženja. Načelo usklađenosti, nedjeljivo od svih prethodnih, a naročito od načela odgovornosti, očituje se kroz nepovoljnu ocjenu političke i tehničke koordinacije između ministarstava te između ključnih dionika na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini. U takvom sustavu teško je utvrditi linije odgovornosti, pa je samim time i nadzor krajnje otežan.

Rezultati provedene analize izvještaja Europske komisije o napretku Hrvatske u pretpristupnom razdoblju potvrđuju prethodno iznesenu tezu da načela dobre vladavine, iako izvorno formulirana kao polazište za reformu europskih institucija, predstavljaju okvir za procjenu i unapređenje političkih sustava koji trebaju udovoljiti kriterijima Europske unije. Načela dobre vladavine, ojačana prijedlozima za promjenu u obliku mjera koje bi trebale doprinijeti ostvarenju tako formuliranog modela dobre vladavine, mogu se smatrati univerzalnim preporukama za efikasniji rad političkih i upravnih tijela, uz istodobno poštivanje demokratskih procedura

²⁵ Prema Banić, pojam bolja regulacija (*better regulation*) podrazumijeva strategiju Europske unije kojom se želi postići učinkovit, praktičan i jasan regulacijski sustav u korist građana, a glavni je cilj procesa bolje regulacije smanjivanje administrativnih troškova i opterećenja te poboljšanje kvalitete propisa, uz poštivanje supsidijarnosti, razmjernosti i dobre regulacije. Pritom je procjena učinka propisa jedan od ključnih elemenata uspješnosti tog procesa, a ogleda se u značajnoj promjeni kreiranja politike unutar Europske komisije (šire u Banić, 2008).

odlučivanja, a sve je to moguće samo na osnovi intenzivnije suradnje s građanima i civilnim društvom. Kako ističe Koprić, “samo dobro usklađene i široko prihvaćene javne politike imaju šansu rezultirati efikasnim ostvarenjem ekonomskog i društvenog razvoja” (2006: 355).

Uz jačanje upravnih kapaciteta i formuliranje načela uz pomoć kojih se može ocijeniti kvaliteta suvremene vladavine, šire uključivanje građana i organizacija civilnog društva u upravljanje društvenim poslovima temeljno je obilježje koncepta dobre vladavine. Pritom odnos građana i tijela upravljanja najviše dolazi do izražaja u lokalnoj samoupravi u čijoj je osnovi “orijentacija na građane” (Đulabić, 2008: 138). Različiti oblici neposredne participacije građana u lokalnom upravljanju mogu se manje-više jasno pravno regulirati te ustanoviti kao modeli i mjere jačeg utjecaja građana na lokalne odluke i poslove.²⁶ Međutim, civilno društvo i organizacije od kojih se ono sastoji mnogo je teže definirati i “relativno je malo slaganja o njegovu značenju”, pa “dio istraživača civilno društvo vidi kao apstraktnu kategoriju... Drugi zastupaju individualistički pristup te naglašavaju pojam civilnog djelovanja i socijalnog kapitala. Treći, pak, civilno društvo vide kao institucije i organizacije smještene u javnoj sferi” (Bežovan i Zrinščak, 2007: 17). Međunarodni dokumenti i relevantna znanstvena literatura imaju velika očekivanja od organizacija civilnog društva kao važnog čimbenika dobre vladavine na lokalnoj razini. S obzirom na takvu amorfnu prirodu *prostora* ili *područja* civilnog društva i njegove nestalne granice postavlja se pitanje na koji je način moguće uključiti organizacije civilnog društva u oblikovanje i provođenje javnih politika i programa?

3. Uloga civilnog društva u realizaciji načela dobre vladavine na lokalnoj razini

Jedna od obuhvatnijih definicija civilno društvo shvaća kao “područje institucija, organizacija, mreža i pojedinaca²⁷ (i njihovih vrednota) smještenih između obitelji, države i tržišta, povezanih nizom civilnih pravila koja zajedno dijele, a u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa”.²⁸

²⁶ Različiti oblici participacije građana u lokalnoj samoupravi detaljno su prikazani u Koprić i Manojlović, 2013.

²⁷ Pomoć u konkretnijem određenju subjekata koji čine civilno društvo nudi “Bijela knjiga” Europske unije prema kojoj civilno društvo uključuje sindikate i organizacije poslodavaca, nevladine organizacije, profesionalne udruge, dobrotvorne organizacije, *grass-root* organizacije i organizacije koje uključuju građane u lokalni život i život u općinama posebnim doprinosom crkvi i vjerskih zajednica (EU, 2005).

²⁸ Ta je definicija prihvaćena u okviru međunarodnog projekta CIVICUS-ov Indeks civilnog društva koji za Hrvatsku provodi udruga CERANEO od 2001. godine, a u okviru kojeg su provedena tri ciklusa opsežnog istraživanja kojem je cilj utvrditi stanje civilnog društva u zemlji (više u Bežovan, 2003; Bežovan i Zrinščak, 2007; Bežovan i Matančević, 2011).

Povećani interes za razvoj i učinke civilnog društva u demokratskim političkim procesima pripisuje se krizi socijalne države, razvoja te stranačkog sustava i politike (Bežovan, 2003: 127). Organizacije civilnog društva sve se češće doživljavaju kao oblik ljudske suradnje koji zajedničkim djelovanjem s tijelima javne vlasti može značajno doprinijeti općoj demokratizaciji političkog sustava. Potencijal koji proizlazi iz zajedničke platforme lokalnih vlasti i takvog oblika suradnje i solidarnosti ljudi sve se češće naziva socijalnim kapitalom društvene zajednice.²⁹ Ovisno o stupnju uključenosti civilnog društva u pojedinoj zemlji može se govoriti i o “socijalnoj infrastrukturi” kada asocijacije ljudi “nadomještaju programe javnih ustanova na lokalnoj razini ili pak popunjavaju prazninu u kojoj država nije razvila ili neće razviti programe”³⁰ (Bežovan, 2000: 439 i 440). Neki autori čak civilno društvo doživljavaju kao protutežu državi te tvrde da mu je uloga da neutralizira “prejaku i intervencionističku” državu i njezin potencijal da dominira i fragmentira društvo (v. npr. Pejanović, 2006: 215).

Mogućnosti utjecaja civilnih inicijativa posebno su izražene u lokalnim zajednicama koje su prema načelu supsidijarnosti razina na kojoj se artikulirani interesi građana mogu najuspješnije zadovoljiti, pa se prednost u obavljanju poslova bitnih za lokalnu zajednicu daje onim tijelima koja u njoj djeluju. Uz različite oblike neposrednog odlučivanja i participacije građana na lokalnoj razini³¹ “civilne-nevladine inicijative omogućuju nove oblike razvoja zajednice i predstavljaju povratak oblicima lokalne demokracije” te znače “samoorganizaciju društva odozdo” (Bežovan, 2000: 437-438). Bežovan dalje navodi kako se oblici suradnje organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti razlikuju u pojedinim razvijenim zemljama, a takvi različiti tipovi odnosa mogu se svrstati u sljedeće modele: a) *liberalni model neprofitnog režima* kojem primarno pripadaju SAD i Velika Britanija. Temeljne značajke zemalja koje pripadaju tom modelu jesu relativno niska socijalna davanja države, razvijen neprofitni sektor i uvriježena kultura ugovaranja poslova između lokalnih vlasti i nevladinih organizacija; b) *socijaldemokratski model* koji je najočitiije prisu-

²⁹ Razvoj koncepta socijalnog kapitala pripisuje se američkom politologu Robertu Putnamu koji smatra da se socijalni kapital “odnosi na karakteristike društvene organizacije, kao što su povjerenje, norme i mreže koje mogu poboljšati učinkovitost društva olakšavanjem koordiniranog djelovanja”, te da on proizlazi iz strukture odnosa (Šalaj, 2004).

³⁰ U nekim zemljama postoji duga tradicija civilnog društva i razvijene socijalne infrastrukture u kojima takve organizacije nastupaju kao pružatelji javnih usluga i preuzimaju dobar dio poslova koji su u djelokrugu lokalne samouprave. U novije vrijeme takva angažiranost civilnog sektora u socijalnim programima sve je prisutnija i u hrvatskoj lokalnoj samoupravi.

³¹ Utjecaj građana na lokalne političke procese ostvaruje se kroz razne institucije, kao što su mjesna samouprava, putem referendumata, građanske inicijative i zborova građana, a prepoznaje se kao način osiguravanja demokratičnosti lokalnog političkog sustava (o tome šire u npr. Koprić i Vukojičić Tomić, 2013; Koprić i Manojlović, 2013).

tan u Švedskoj i drugim skandinavskim zemljama. Obilježavaju ga velika socijalna davanja države, relativno nerazvijen neprofitni sektor koji rijetko pruža usluge za podmirivanje javnih potreba i uglavnom je koncentriran na zagovaranje posebnih vrednota ili interesa posebnih društvenih skupina; c) *korporativistički model* prisutan u Njemačkoj i Francuskoj. U tim zemljama država se, zbog povijesnih razloga, zajedno s neprofitnim organizacijama borila za iste ciljeve. U tom su modelu organizacije civilnog sektora istinski partneri lokalnim vlastima, u Njemačkoj ta suradnja čini koncept “lokalne socijalne države”, a u Francuskoj je ona primarno korporativističkog tipa.³²

Bez obzira na to o kojem je modelu riječ, organizacije civilnog društva imaju sve važniju ulogu u odlučivanju o važnim pitanjima za razvoj lokalnih zajednica i pružanju javnih usluga na lokalnoj razini. Analizirajući razvoj kombinirane socijalne politike (šire u npr. Bežovan, 2005; 2009), Bežovan navodi kako organizacije civilnog društva sve više postaju “dijelom javno-privatnih partnerstava te ulaze u kompleksne mreže odgovornosti i financijske obveze prema različitim dionicima, kao što su država, članovi, korisnici usluga i konkurentne organizacije koje imaju slične programe” (2009: 358). Pojavljuju se koncepti kao što su “hibridizacija i “hibridne organizacije koje su smještene između javne i privatne sfere” i koje “s jedne strane trebaju funkcionirati kao korisnički orijentirana i efikasna poduzeća..., a s druge ostvaruju javne zadaće” (Kickert prema Hyyryläinen i Viinamäki, 2011: 19). Obilježava ih inovativnost, jer pred sebe “postavljaju nove, drugačije ciljeve od onih koje su imale tradicionalne državne organizacije” i u mogućnosti su “mobilizirati mnogobrojne dodatne lokane resurse” (Evers u Bežovan, 2009: 358), a javljaju se kao posljedica uvođenja logike donekle tržišnog razmišljanja u područje javnog sektora tijekom vremena u kojem se afirmirao novi javni menadžment.

Jače uključivanje organizacija civilnog društva i uža suradnja s tijelima javne vlasti posebno su naglašeni i u “Bijeloj knjizi”, ne samo kao pretpostavka ostvarenja načela dobre vladavine već i kao dio pripreme zemalja kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji. Organizacije civilnog društva, navodi “Bijela knjiga”, “igraju važnu ulogu u razvojnoj politici” i “djeluju kao sustav ranog upozoravanja na smjer političke rasprave” (2005: 195-196). Nedvojbenim se smatra sinergijski učinak takvog oblika suradnje, pa tako Strategija za inovaciju i dobru vladavinu na lokalnoj razini (*Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*) Vijeća Europe kvalitetnu lokalnu vladavinu vidi kao suradnju tijela lokalne vlasti i udruženja lokalnih jedinica. Strategiju je 2008. godine usvojilo Vijeće ministara i ona je “važan korak u definiranju lokalnog upravljanja” (Musa, 2011: 119). Zamišljena kao instrument za unapređenje lokalne vladavine i kvalitete života u lokalnim za-

³² Uz te jasno razgraničene modele na široj se osnovi događa konvergencija razvoja neprofitnog sektora. O modelima šire u Bežovan, 2000: 440-444.

jednicama, Strategija počiva na 12 načela dobre vladavine: pravilna provedba izbora, predstavljenost i sudjelovanje, odazivnost, efikasnost i učinkovitost, otvorenost i transparentnost, vladavina prava, etično ponašanje, kompetentnost i sposobnost, inovacija i otvorenost za promjene, održivost i dugoročna orijentacija, zdravo financijsko upravljanje, ljudska prava, kulturna raznolikost i socijalna kohezija, odgovornost (preuzeto iz Koprić *et al.*, 2012: 231).

4. Zaključak

Tradicionalno shvaćanje koje pojam vladavine poistovjećuje s funkcijama formalnih institucija države i njihova monopola nad korištenjem fizičke prisile, u suvremenom razvoju propituje takvo razumijevanje države i njezine uloge u društvu. U suvremenom pristupu širi se krug subjekata koji sudjeluju u kreiranju i provedbi javnih politika te se naglasak više stavlja na proces vladavine i rezultate koji se pritom postižu, a manje na institucije vlasti, pri čemu se proces tumači kao od države koordinirano djelovanje niza aktera koji se “ponašaju kao dionici” s kojima je država u sve većoj mjeri prisiljena pregovarati o formuliranju i provođenju javnih odluka i politika (Petak, 2008: 446).

Takav suvremeni pristup vladavini, koji ističe horizontalnu dimenziju u stvaranju politika, mnogi autori pripisuju lošim efektima menadžerskih reformi i procesu globalizacije. U takvim uvjetima razvija se doktrina dobre vladavine koja inzistira na obnovi demokratskih i političkih vrijednosti, uz zahtjev za djelotvornošću u radu javne uprave. Uz to se smatra potrebnim identificirati kriterije pomoću kojih se može ocijeniti kvaliteta suvremene vladavine. Za razliku od vladavine koja se odnosi na proces donošenja kolektivnih i za društvo obvezujućih odluka i strukture/institucije koje u njemu sudjeluju, dobra vladavina mora osigurati da interesi građana budu zastupljeni u političkim odlukama, i u tom je smislu “preskriptivne prirode” (Börzel *et al.*, 2008: 7).

Među pristupima konceptu dobre vladavine posebno se ističu načela formulirana u “Bijeloj knjizi europske vladavine” iz 2001. godine, kojima Europska komisija daje smjer reforme europskih institucija, ali se ona mogu smatrati univerzalnim okvirom za smjer reformi političkog, upravnog, pravnog i gospodarskog sustava svih zemalja, a posebno novih i budućih članica Europske unije. Iako se u pregovorima za članstvo na njima ne inzistira eksplicitno, prisutna su u očekivanjima ispunjenja političkih, ekonomskih i institucionalnih, tzv. kopenhaskih kriterija za pridruživanje. Upravo je sadržajem, ali i osnovnim motivom za postavljanje kriterija upravnih kapaciteta EU jasno “istaknula samu jezgru dobre vladavine” (*ibid.*: 23).

Uz jačanje upravnih kapaciteta i utvrđivanje načela uz pomoć kojih se može ocijeniti kvaliteta suvremene vladavine svim je konceptualizacijama dobre vladavine zajedničko inzistiranje na širem uključivanju građana i civilnog društva u proce-

se oblikovanja javnih politika. Organizacije civilnog društva sve se češće doživljavaju kao oblik ljudske suradnje koji zajedničkim djelovanjem s tijelima javne vlasti može značajno doprinijeti općoj demokratizaciji političkog sustava, posebno na lokalnoj razini. Ispunjenje načela dobre vladavine može se postići jedino na temelju sinergijskog učinka takvog oblika suradnje.

LITERATURA

- Ahrens, Joachim. 2001. Governance, Conditionality and Transformation in Post-Socialist Countries, u: Herman W. Hoen (ur.): *Governance Structures in Central and Eastern Europe*. The Centre of European Security Studies. Groningen: 43-71.
- Badun, Marijana. 2004. Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, u: Katarina Ott (ur.): *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Izazovi institucionalnih prilagodbi*. Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert. Zagreb: 125-157.
- Banić, Slavica. 2008. Tehnike unaprjeđenja zakonodavstva – suvremeni razvoj i hrvatsko iskustvo, u: Eugen Pusić (ur.): *Hrvatska država i uprava*. HAZU. Zagreb: 245-254.
- Banyan, Margaret E. 2007. Capacity Building, u: Mark Bevir (ur.): *Encyclopedia of Governance I*. Sage Publications. Thousand Oaks etc.: 66-67.
- Bevir, Mark. 2007. Governance, u: Mark Bevir (ur.): *Encyclopedia of Governance I*. Sage Publications. Thousand Oaks etc.: 364-380.
- Bežovan, Gojko. 1993. Privatizacija stanovanja – Djelotvornija stambena opskrba. *Društvena istraživanja*, (2), 1: 107-124.
- Bežovan, Gojko. 2000. Oblici suradnje privatnih neprofitnih organizacija i jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, (2), 3: 437-449.
- Bežovan, Gojko. 2003. Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*, (34), 3-4: 127-142.
- Bežovan, Gojko. 2005. Socijalna politika i neprofitni sektor, u: V. Puljiz, G. Bežovan, S. Zrinščak, Z. Šućur, *Socijalna politika: povijest, sustavi, pojmovnik*. Pravni fakultet. Zagreb: 387-424.
- Bežovan, Gojko. 2009. Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, (9), 2: 355-391.
- Bežovan, Gojko i Jelena Matančević. 2011. *CIVICUS-ov indeks civilnog društva u Hrvatskoj: Akcijske preporuke za jačanje djelotvorne uloge civilnog društva*. CERANEO. Zagreb.

- Bežovan, Gojko i Siniša Zrinščak. 2007. Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena?. *Revija za socijalnu politiku*, (14), 1: 1-27.
- Börzel, Tanja A., Yasemin Pamuk i Andreas Stahn. 2008. *Good Governance in the European Union*. Berlin Working Paper on European Integration No. 7. Free University of Berlin: Jean Monnet Lehrstuhl Integration. Berlin.
- Castiglione, Dario. 2007. Accountability, u: Mark Bevir (ur.): *Encyclopedia of Governance I*. Sage Publications. Thousand Oaks etc: 1-7.
- Chowdhury, Nupur i Corrine E. Skarstedt. 2005. *The Principle of Good Governance*. A Legal Working Paper in the CISDL "Recent Developments in International Law Related to Sustainable Development" Series. Oxford.
- Đulabić, Vedran. 2008. Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga? *Hrvatska i komparativna javna uprava*, (8), 1: 135-169.
- "Europska vladavina. Bijela knjiga". 2005. *Revija za socijalnu politiku*, (12), 2: 189-213.
- Frederickson, George H. 2004. *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*. Working Paper. Institute of Governance Public Policy and Social Research. Queen's University. Belfast.
- Hague, Rod, Martin Harrop i Shaun Breslin. 2001. *Komparativna vladavina i politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Hilderbrand, Mary E. i Merilee S. Grindle. 1994. *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. Dostupno na mrežnim stranicama: <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/parti.htm#Footnote32>.
- Hyryläinen, Esa, Olli-Pekka Viinamäki. 2011. Benefits of Hybridity in Organizations: Views from Public, Private and the Third Sector. *The International Journal of Management Science and Information Technology*, 2: 16-54.
- Koprić, Ivan. 2006. Prikaz: Građani kao partneri. Informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, (6), 1: 251-261.
- Koprić, Ivan. 2006a. Kriza socijalne države i menadžerske reforme javne uprave, u: Ivan Koprić (ur.): *Javna uprava: Nastavni materijali*. Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu. Zagreb: 137-158.
- Koprić, Ivan. 2006b. Reforma javne uprave u Hrvatskoj: Okviri, iskustva i perspektive, u: Ivan Koprić (ur.): *Javna uprava: Nastavni materijali*. Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu. Zagreb: 347-360.
- Koprić, Ivan. 2009. Kriična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti?, u: Vašiček, Damir (ur.): *Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*. Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika. Opatija: 147-159.

- Koprić, Ivan. 2014. Prilagodba hrvatske javne uprave europskim standardima. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, (5), 1: 8-39.
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa i Goranka Lalić Novak. 2012. *Europski upravni prostor*. Institut za javnu upravu. Zagreb.
- Koprić, Ivan i Romea Manojlović. 2013. Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva, u: *Zbornik radova, 4. skopsko-zagrebački pravni kolokvij*. Sveučilište Sv Kiril i Metodij, Pravni fakultet Justinijan Prvi. Skopje: 9-35.
- Koprić, Ivan i Tijana Vukojičić Tomić. 2013. Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijedori, u: Ivan Koprić (ur.): *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Institut za javnu upravu i Pravni fakultet u Zagrebu. Zagreb: 155-188.
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić i Goranka Lalić Novak. 2014. *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije. Zagreb.
- Kregar, Josip. 2008. Depolitizacija javne uprave: napredak i otpori, u: Eugen Pusić (ur.): *Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive*. HAZU. Zagreb: 215-243.
- Marčetić, Gordana. 2005. *Javni službenici i tranzicija*. Društveno veleučilište u Zagrebu i Zaklada Konrad Adenauer. Zagreb.
- Mehta, Michael D. 2007. Good Governance, u: Mark Bevir (ur.): *Encyclopedia of Governance I*. Sage Publications. Thousand Oaks etc.: 359-362.
- Musa, Anamarija. 2011. Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi, u: Josip Kregar, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić (ur.): *Decentralizacija*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Zagreb: 107-134.
- Musa, Anamarija. 2013. Transparentnost – zašto i kako?, u: Anamarija Musa (ur.): *5. forum za javnu upravu*. Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung. Zagreb: 7-27.
- OECD. 2004. *Građani kao partneri: Informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike*. Oksimoron. Zagreb.
- Painter, Martin i Jon Pierre. 2005. *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan. New York.
- Pejanović, Mirko. 2006. Local Self-Government: A Must for Democracy, Civil Society and EU Integration, u: Martina Fischer (ur.): *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina: Ten Years after Dayton*. LIT Verlag. Münster: 215-229.
- Perko Šeparović, Inge. 2006. *Izazovi javnog menadžmenta: Dileme javne uprave*. Golden marketing – Tehnička knjiga. Zagreb.

- Petak, Zdravko. 2008. Javne politike i problemi modernog upravljanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, (2), 8: 443-462.
- Petak, Zdravko. 2008a. Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao*, (45), 2: 9-26.
- Pierre, Jon i B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. St. Martin's Press. New York.
- Pierre, Jon i B. Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Pusić, Eugen. 1997. *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Školska knjiga. Zagreb.
- Pusić, Eugen. 2002. *Nauka o upravi*. Školska knjiga. Zagreb.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44: 652-667.
- Rhodes, R. A. W. 2003. What is New About Governance and Why Does it Matter?, u: J. Hayward. i A. Menon (ur.): *Governing Europe*. Oxford University Press. Oxford, New York: 61-74.
- Smerdel, Branko. 2012. Hrvatska ustavnost u Europskoj uniji: državna zajednica ili zajednica novog tipa. *Hrvatska pravna revija*, (9), 12: 1-8.
- Smerdel, Branko. 2013. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Narodne novine. Zagreb.
- Sørensen, Eva, Jacob Torfing. 2007. Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation, u: Sørensen, Eva, Jacob Torfing (ur.): *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. New York: 1-25.
- Stoker, Gerry. 1998. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, (50), 155: 17-28.
- Šalaj, Berto. 2004. Koncept socijalnog kapitala u komparativnoj politici. *Politička misao*, (40), 4: 126-144.
- UNDP. 1997. *Governance for Sustainable Human Development*. Dostupno na mrežnim stranicama Programa ujedinjenih naroda za razvoj (United Nations Development Programme): <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>.
- Vijeće Europe. 2008. *Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*. Dostupno na mrežnim stranicama Vijeća Europe: http://www.coe.int/t/dgap/local-democracy/strategy_innovation/default_en.asp.
- Whyte, Anne. 2004. *Landscape Analysis of Donor Trends in International Development*. The Rockefeller Foundation Series no. 2. New York.
- Wilkinson, Rorden. 2007. Global Governance, u: Mark Bevir (ur.): *Encyclopedia of Governance I*. Sage Publications. Thousand Oaks etc.: 344-349.

- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. World Bank. Washington D.C.
- World Bank. 1994. *Governance: The World Bank Experience*. World Bank. Washington D.C.
- World Bank. 2002. *Building Institutions for Markets: The World Bank Development Report 2002*. Oxford University Press. New York.

Tijana Vukojičić Tomić

GOOD GOVERNANCE:
FROM CONCEPTUALISATION TO IMPLEMENTATION

Summary

The concept of good governance is analyzed with particular emphasis on reasons that contributed to its development, main characteristics and possible impact on reform approaches which aim at achieving quality of contemporary governance. Different conceptions and developmental characteristics of governance are firstly examined, concluding with contemporary conceptualization that tends to widely engage citizens and civil society in the decision-making process, and at the same time accomplish greater effectiveness of public services as a precondition to economic and social development. According to findings presented in this article, this modern approach to the study of governance is in close connection with the effects of managerial reforms and the globalization process. Good governance principles introduced in the European Commission's document "European Governance – A White Paper" are especially focused on. The research's starting assumption was that those principles derive from the so-called Copenhagen criteria, or political, economic and institutional conditions for membership in the European Union. The article identifies three main characteristics of different approaches to the concept of good governance: strengthening of administrative capacities, determination of principles which should contribute to the quality of contemporary governance assessment, and wider engagement of and consultation with the civil society.

Keywords: Governance, Good Governance – Doctrinal Approaches and Principles, European Union, Administrative Capacities, Participation

Kontakt: **Tijana Vukojičić Tomić**, Katedra za upravnu znanost, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Čirilometodska 4, 10 000 Zagreb.

E-mail: tijana.vukojcic@pravo.hr