

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Policy studija o sadržaju i provedbi Strategije suzbijanja korupcije i Strategije razvoja javne uprave u 2016. i 2017. godini

- PRVI IZVJEŠTAJ-

SADRŽAJ

1. Uvod.....	2
2. Smjerovi reforme javnog upravljanja	3
3. Reformski proces i političko vodstvo	4
2.1. Konstitutivno upravljanje: integritet i responzivnost hrvatskih upravljačkih arena.....	5
2.2. Usmjeravajuće upravljanje: hrvatski mehanizmi odgovornosti i transparentnosti.....	8
4. Zaključak.....	11
5. Literatura.....	12

Izvještaj je napravljen za EU projekt "Za odgovorno i transparentno upravljanje javnim dobrima i prirodnim resursima" koji se provodi u partnerstvu UDD – Udruge za demokratsko društvo, Udruge Dobra i Centra za održivi razvoj.

Zagreb, veljača 2017. godine



1

Ovaj dokument nastao je uz financijsku potporu Europske unije i Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Za sadržaj je isključivo odgovoran UDD i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije kao ni Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

1. Uvod

Ovaj izvještaj prvi je dio *policy* studije kojom se vrednuju proces i kratkoročni rezultati provedbe Strategije suzbijanja korupcije i Strategije razvoja javne uprave u 2016. i 2017. godini, s naglaskom na javnim nabavama i transparentnom upravljanju javnim dobrima. Studija se provodi u okviru projekta “Za odgovorno i transparentno upravljanje javnim dobrima i prirodnim resursima“ koji se provodi u partnerstvu UDD – Udruge za demokratsko društvo, Udruge Dobra i Centra za održivi razvoj, a po njenom završetku će se formulirati preporuke i smjernice za unapređenje provedbe obaju dokumenata.

Kako bi se reforma upravljanja stavila u širi međunarodni i znanstveni kontekst, u prvom dijelu analize prikazuju se reformski modeli koji su zadnjih 20 godinu u demokratskim društvima utjecali na proučavanje i stvarnost upravljanja javnim dobrima i uslugama. U prikazu modela opisuje se i uloga koju modeli predviđaju za političku i upravnu elitu, a u trećem djelu se uloga izabраниh političara razmatra s obzirom na faze reformskog procesa. Taj okvir se, u istom poglavlju, koristi kao temelj za analizu stanja i reforme upravljanja javnim dobrima i uslugama u Hrvatskoj koja je inicirana usvajanjem Strategije suzbijanja korupcije i Strategije razvoja javne uprave.

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNYM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

2. Smjerovi reforme javnog upravljanja

Rastuća kompleksnost kolektivnih problema i društvenih potreba prethodnim desetljećima postavila je reformu javnog sektora visoko na politički i akademski dnevni red. Iako je potraga za redefiniranjem uloge javnog sektora u mnogim demokratskim društvima često rezultirala maglovitima i nedosljednih reformskim pokušajima, u upravljanju javnim dobrima i pružanju javnih usluga uslugama ipak je iznjedrila dva cjelovita upravljačka modela. Prvi smjer promjena donio je novi javni menadžment (NJM), reformski model koji je predložio zamjenu hijerarhije s tržištem kao temeljnim upravljačkim mehanizmom. Ovaj model dužnosnike je nastojao pretvoriti u poduzetnike, a javne službenike u profesionalne menadžere (Lane 2000; Politt i Buckaert 2011). Dok su dužnosnici u toj promjeni zadržali autoritet nad postavljanjem upravljačkih ciljeva, javni menadžeri su postali odgovorni za operacionalizaciju vladinih prioriteta i za usmjeravanje operativnih aktivnosti prema privatnim akterima. Potičući fleksibilnost i kompetitivnost javnog sektora NPM je propise nastojao zamijeniti ugovorima, no zadržao je centralizirano upravljanje javnim dobrima i javnim uslugama (Hupe i Hill 2014; Sorensen 2012; Bell i Hindmoor 2009).

Značajniji pomak od pristupa odozgo prema dolje u javno upravljanje je ipak stigao s nizom participativnih reformi koje su upravljanje javnim dobrima i uslugama nastojale unaprijediti širenjem spektra uključenih aktera (Osborne, 2010; Pollitt i Bouckaert 2011, Peters 2011). Ovaj smjer reformi, koji se u literaturi označava i kao novo javno upravljanje (NJU), predložio je zamjenu tržišta i hijerarhije s mrežama aktera koji dolaze iz vlade, tržišta i civilnog društva. Oslanjanje na mreže pritom je nadograđeno promocijom partnerstava u pružanju javnih usluga i pozivom na uključivanje građana u procese oblikovanja i provedbe javnih politika (Peters 2011, Koppenjan i Klijn 2004). Za razliku od NJM, koji zadržava

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

centraliziran karakter upravljanja i fleksibilnost javnog sektora potiče kroz kompetitivne ugovore, NJU postavlja povjerenje kao glavni upravljački instrument. Također, NJU promiče uspostavu horizontalnih odnosa između formalnih i neformalnih aktera (Klijn 2012; Peters 2011). Njegujući interaktivan način upravljanja, NJU izabranim dužnosnicima daje ulogu moderatora procesa stvaranja javnih politika (Klijn and Koppenjan 2000). Umjesto na dominaciju i izravnu kontrolu, izabrani političari u novoj ulozi usmjeravaju se na facilitaciju interaktivnog oblikovanja i ostvarenja kolektivnih ciljeva (Kickert et al. 1997; Agranoff i McGuire 2003; Koppenjan i Klijn 2004; Sørensen i Torfing 2009).

3. Reformski proces i političko vodstvo

Uspješnost reformskog procesa, neovisno o modelu koji reformu inspirira, uvelike ovisi o vodstvu izabranih političara koji reformu postavljaju na odlučivački dnevni red, daju joj smjer te osiguravaju podršku i preduvjete za njenu provedbu (Sørensen i Torfing 2009 i 2016). Ukoliko se ove aktivnosti promatraju iz institucionalne perspektive, političko vodstvo u reformskom procesu može se definirati kao određena vrsta druge i treće razine upravljanja ili meta-upravljanje kojim se nastoje dizajnirati upravljačke strukture i sadržaj javnih politika. Nastale strukture i sadržaj će, posljedično, biti operacionalizirani kroz interaktivnu implementaciju javnih politika i pružanje javnih usluga. Realizacija treće – najviše - razine upravljanja, koja se u literaturi označava kao konstitutivno upravljanje (Hill i Hupe 2004), uključuje fundamentalne odluke o institucionalnom okruženju u kojem se odvija formulacija i implementacija javnih politika. Unutar tog okruženja, druga razina upravljanja, koje je poznato i kao usmjeravajuće upravljanje, osigurava formulaciju smjera prema dostizanju kolektivnih ciljeva javnih politika. Obje razine upravljanja, pri tom, obuhvaćaju djelovanje ne

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIH RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

samo na razini sustava već i na razini organizacija i pojedinaca (Hill i Hupe 2014; Ostrom 2007).

Tablica 1. Političko vodstvo inspirirano reformskim modelom novog javnog upravljanja

	Političko meta-upravljanje		Operativno upravljanje
	Konstitutivno upravljanje	Usmjeravajuće upravljanje	
<i>Sustav</i>	Pokretanje reforme i uspostavljanje upravljačke arene	Osiguranje okvira za razvoj javne politike: transparentnost i odgovornost	Koprodukcija javnih usluga i javnih dobara
<i>Organizacija</i>	Prijenos ovlasti osiguranje integriteta i reprezentativnosti	Participacija u interaktivnom donošenju odluka	
<i>Pojedinac</i>	Internacionalizacija vizije reforme i upravljačkih normi	Konzultiranje korisnika i neposrednih provoditelja	

Izvor: autori prema Hill i Hupe, 2014.

2.1. Konstitutivno upravljanje: integritet i responzivnost hrvatskih upravljačkih arena

Kada je konstitutivno upravljanje inspirirano participativnim reformskim modelom, odvija se s ciljem strukturiranja manje ili više institucionalizirane upravljačke arene koja će reflektirati viziju inkluzivnijeg, fleksibilnijeg i efektivnijeg javnog upravljanja (Kooiman 2003). Uspostavljanje upravljačkih arena ne mora biti plod planiranog institucionalnog dizajna, već one mogu biti stvorene od strane društvenih aktera. U oba slučaja, preduvjet uspješnog djelovanja aktera u areni je njena legitimnost pri čemu demokratski izabrani političari – uz same građane – djeluju kao najuvjerljiviji izvor legitimacije. Kada se arene kreiraju odozgo, politički vođe određuju iniciranje same reforme te predlažu alokaciju određenog dijela javnih ovlasti i zadaća na lokalne zajednice i horizontalne aktere. Kada arene nastaju odozdo prema gore, izabrani političari su oni koji nedržavnim akterima i mrežama mogu osigurati legitimitet

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

odobravajući im ovlasti za donošenje upravljačkih odluka (Papadopoulos 2016; Sørensen i Torfing 2016).

Kada preuzmu ulogu meta-upravljača, političari dijele ovlasti s mrežama, partnerstvima i tržišnim akterima te, istovremeno, osiguravaju integritet i reprezentativnost novih upravljačkih aranžmana. Ostvarenje prvog od ta dva demokratska principa implicira da je vlada neformalnim akterima prenijela specifične ovlasti, a ispunjenje drugog principa podrazumijeva da nova upravljačka arena odražava raznolikost interesa dionika (Sørensen i Torfing 2016; Fung i Wright 2003). Iako reforme javnog sektora sve više podržavaju uporabu mekih menadžerskih alata, manjak funkcionalnih procedura kojim će se u areni osigurati predstavljenost različitih dionika i uravnotežiti odnosi moći može dovesti do dominacije nepredstavljenih lokalnih elita ili tržišnih aktera (Papadopoulos 2016; Hysing i Lundberg 2015; Irvin i Stansbury 2004).

Dužnosnici takve scenarije mogu prevenirati određivanjem procedura za dodjeljivanje i oduzimanje javnih ovlasti te definiranjem jasnih kriterija za utvrđivanje kvalificiranosti aktera da djeluju kao provoditelji neke politike i pružatelji javne usluge (Papadopoulos 2016; Hill i Hupe 2014; Bell i Hindmoor 2009; Ostrom 2007). Reguliranje upravljačke arene i odnosa aktera koji u njoj djeluju, pri tom, može postići utjecaj na proces stvaranja javnih politika jedino onda kada se temelji na kvalitetnoj analizi kolektivnih problema te kada je internalizirano od strane provoditelja i građana. Iz tog razloga, zadaća političkih vođa je da uvjerljivo komuniciraju konstitutivne odluke i potkrjepljuju ih argumentima koji počivaju na neposrednoj interakciji s javnim zaposlenicima, građanima i drugim zainteresiranim dionicima. U ovom zadatku, djelovanje političara može biti nadopunjeno –no ne i zamijenjeno – stručnim znanjem i upravljačkim aktivnostima koje provode rukovodeći javni službenici (Sørensen i Torfing 2016; Hill i Hupe 2014).

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIH RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Važnost prikladne i djelotvorne regulacije upravljačke arene posebno je izražena u upravljanju javnim dobrima i prirodnim resursima kojima osim države i njenih tijela mogu upravljati lokalne jedinice, javna poduzeća, udruge građana i privatna poduzeća. Dok u Hrvatskoj udruge građana i dalje rijetko djeluju kao upravljači, privatni akteri upravljačke ovlasti nad javnim dobrima stječu javnim nabavama, koncesijama, davanjem prava služnosti i slično. **Sve te postupke Strategija suzbijanja korupcije i njeni akcijski planovi prepoznali su upravo kao područja s izraženim koruptivnim rizicima.** Ostvarenje principa integriteta i responzivnosti u javnoj nabavi, tako, opterećuje općenitost sadržaja i nedovoljna jasnoća pojedinih odredbi propisa. Manjkavost postojeće regulacije, prema antikorupcijskoj Strategiji, negativno se odražava i na postupke dodjele prava služnosti i koncesija. Dok je prethodno izraženo u poslovima u djelatnosti energetike, potonje se posebno očituje u sektoru poljoprivrede s naglaskom na pitanje gospodarskog korištenja voda. Uz nedostatke u definiranju i dodjeli upravljačkih ovlasti privatnim akterima, upravljanja javnim dobrima opterećuje i nedjelotvorna podjela te preklapanje nadležnosti između državne, područne i lokalne razine vlasti što posebno problematizira Strategija za razvoj javne uprave.

Obje strategije su, ovakvom identifikacijom problema, započele put prema unapređenju postojećeg konstitutivnog okvira za upravljanje javnim dobrima. Za razliku od svojih prethodnica, antikorupcijska Strategija razradila je čitav niz mjera za područja poljoprivrede te infrastrukture, okoliša i prometa, a Strategija razvoja javne uprave je kao jedan od tri prioriteta odredila bolju organizaciju upravnog sustava, uključujući i kritično pitanje funkcionalnog povezivanja i restrukturiranje lokalne i područne samouprave. Uslijed političke krize i prijevremenih izbora, međutim, tijekom čitave 2016. godine izostalo je političko vodstvo za kvalitetnu provedbu Akcijskog plana antikorupcijske Strategije i pravovremenu operacionalizaciju Strategije razvoja javne uprave. Naznake djelotvornijeg pristupa u ostvarenju ciljeva obiju Strategija, s fokusom na upravljanje javnim dobrima, ipak je donio



7

Ovaj dokument nastao je uz financijsku potporu Europske unije i Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Za sadržaj je isključivo odgovoran UDD i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije kao ni Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

novi Zakon o javnoj nabavi koji detaljno razrađuje antikoruptivne “osigurače” i kriterije odabira tvrtki za obavljanje javnih poslova kao i prijedlog novoga Zakona o koncesijama koji poseban naglasak stavlja na stvaranje uravnoteženog i nediskriminirajućeg pristupa tržištu svim gospodarskim subjektima, kao i pravnu zaštitu koja daje prednost javnim ulaganjima u infrastrukturne i strateške projekte.

2.2. Usmjeravajuće upravljanje: hrvatski mehanizmi odgovornosti i transparentnosti

Kvalitetna razrada propisa i dvosmjerna interakcija sa dionicima postaje još važnija pri ostvarivanju usmjerenog upravljanja, upravljanju drugog reda. Kada je inspirirano participativnom reformom, usmjeravajuće upravljanje osigurava interaktivnu formulaciju sadržaja javnih politika koji će rješavanje društvenih problema i upravljanje javnim dobrima temeljiti na mobilizaciji i osnaživanju lokalnih zajednica i korisnika (Hill i Hupe 2014). To podrazumijeva da će umjesto direktnog kontroliranja procesa odlučivanja o kolektivno željenim rezultatima, politički vođe na sadržaj javnih politika utjecati pregovarajući s dionicima tih politika. Utjecaj stečen kroz sudjelovanje u interaktivnom procesu stvaranja javnih politika, političari povećavaju ovlašćujući rukovodeće službenike za njegovanje uspostavljenih mreža i partnerstava. Pri tom je nužno **upravljački naglasak staviti na izgradnju povjerenja, reciprociteta i društvenog kapitala** koji će u samoj provedbi dogovorenog sadržaja javne politike djelovati kao bitne sastavnice među-organizacijskih odnosa (Sørensen i Torfing 2016; Osborne, McLaughlin, i Chew 2010; Klijn 2010; Peters 2010; Agranoff i McGuire 2004).

Kako bi osigurali legitimitet kolektivno formuliranog sadržaja javnih politika i usklađivanje tog sadržaja s cjelokupnim ciljevima vlade, napore usmjerene uvjeravanja i izgradnji odnosa politički akteri trebaju nadopuniti s usmjeravajućim upravljačkim aktivnostima koje se odvijaju u centru vlade. To, prije svega, obuhvaća definiranje fiskalnih, pravnih i diskurzivnih

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

preduvjeta i pravila koji će uokviriti zajednički napor prema ostvarenju predviđenih rezultata javnih politika (Sørensen i Torfing 2016). U definiranju preduvjeta za upravljanje javnim dobrima posebno je važno jasno razraditi mehanizme za osiguranje odgovornosti (*accountability*) i transparentnosti. Dok odgovorno upravljanje javnim dobrima i prirodnim resursima traži propisivanje funkcionalnih procedura za praćenje, nadzor, objašnjenje i odgovaranje za ishode donesenih odluka, transparentnost podrazumijeva mogućnost građana da prate i razumiju upravljačke odluke (Papadopoulos 2016; Koppenjan and Klijn 2004; Jessop 2002; Hill and Hupe 2014).

Oba demokratska principa prepoznata su i u hrvatskoj Strategiji suzbijanja korupcije koja među prioritete ubraja „jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela državne vlasti i s tim u vezi jačanje povjerenja građana u državne institucije“. U istom tonu, među načelima Strategije navode se načelo odgovornosti koje obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti da preuzmu punu odgovornost u kreiranju javnih politika i njihovoj učinkovitoj provedbi, te načelo transparentnosti koje obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti da osiguraju vidljivost u donošenju odluka i omoguće građanima pravo na pristup informacijama u skladu sa zakonom.

Ista Strategija ukazuje i na područja u kojima je posebno važno unaprijediti stanje transparentnosti koje je, usprkos postojanju suvremenog i kvalitetnog **Zakona o pravu na pristup informacijama**, još uvijek nezadovoljavajuće. U poljoprivrednoj politici netransparentnost, tako, posebno pogađa raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem što se očituje u izostanku uređene baze ugovora o zakupu i evidencije naplate ugovora. Netransparentnost je prisutna i u svim fazama postupka dodjele državnih potpora poljoprivredi i ruralnom razvoju, kao i kod dodjele javnih ovlasti za obavljanje poslova službenih kontrola u sustavu provedbe veterinarske djelatnosti. U području ekonomske

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIH RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

politike izostanak transparentnosti posebno je izražen u poslovima zaprimanja zahtjeva, obrade dokumentacije, isplate poticajnih cijena povlaštenim proizvođačima te zaključivanja ugovora s tržišnim sudionicima. U politikama koje usmjeravaju upravljanje javnom infrastrukturom i prometom te zaštitu okoliša **netransparentnost pogada sustave upravljanja prostorom i gradnjom**, gospodarenja otpadom te obnove i izgradnje prometne infrastrukture. U svim navedenim područjima posebno su osjetljivi postupci provođenja javne nabave u kojima se još uvijek manjkavo ispunjavaju zadaće stavljanja na raspolaganje javnosti dokumentacije za nadmetanje, davanje objašnjenja, zaprimanje ponuda i njihova evaluacija.

Uspješnost provedbe postupaka javne opterećuju nedostatni mehanizmi za osiguranje odgovornosti jer se u praksi obveze nadzora i izvješćivanja često svode najmanju moguću mjeru, a što ostavlja prostor za davanje lažnih opravdanja za prekoračenja troškova i rokova. Manjkavost nadzora nad delegiranim upravljanjem javnim dobrima ili uslugama još više je izražena u praksi koncesija. Službena jedinstvena evidencija koncesija, prema Izvješću o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu, ne pruža obuhvatne podatke o svim koncesijama na hrvatskom teritoriju, kao niti o obračunatim i naplaćenim naknadama, jer davatelji ne podnose obaveznu dokumentaciju neophodnu za unos podataka u evidenciju koncesija. Osim toga, pojedinačni davatelji u svojim financijskim knjigama ne evidentiraju potraživanja prihoda od koncesija. Neki koncesionari ne plaćaju koncesijske naknade i, u nekim slučajevima, ne funkcioniraju instrumenti osiguranja plaćanja, a u praksi su prisutni i slučajevi prekomjerne eksploatacije koja nije ugovorena ugovorima o koncesiji.

Unapređenje postojećeg stanja i djelotvornija provedba obiju Strategija- za suzbijanje korupcije i razvoj javne uprave- koje zapravo uređuju usmjeravajuće upravljanje javnim sektorom i dobrima najavljuje se novim zakonima o javnoj nabavi i koncesijama. Zakonom o

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

javnoj nabavi iz 2017. godine se, tako, jačaju odredbe o transparentnosti. Uz to, najniža cijena više nije jedini i najvažniji kriterij za ocjenu ponuda, već je uveden kriterij ekonomski najpovoljnije ponude. U istom smjeru, prijedlogom novoga Zakona o koncesijama dodatno se uređuju pitanja koja se odnose na pripremne radnje koje obuhvaćaju nadležnost samog davatelja koncesije poput provedbe studije opravdanosti. Nacrt zakona predlaže i uvođenje učinkovitijih instrumenata za osiguranje transparentnosti u postupku davanja koncesije uključujući definiranje načina objave obavijesti o namjeri davanja koncesije čime se potiče stvaranje uvjeta ravnopravne tržišne utakmice u provedbi malih i/li većih projekata koji imaju obilježja koncesije. Odgovornost se jača jasnim reguliranjem obveza davatelja koncesija i postupanja koncesionara u razdoblju trajanja ugovora o koncesiji, uređenjem djelotvornijeg i učinkovitijeg provođenja inspekcijskog nadzora unapređenjem postojećih propisa o potencijalnim prekršajima davatelja koncesije i koncesionara.

4. Zaključak

Usvajanjem Antikorupcijske strategije i Strategije razvoja javne uprave, hrvatska izvršna vlast podigla je očekivanja od njenog konstitutivnog i usmjeravajućeg upravljanja na veću razinu. Da bi se ta očekivanja ispunila, međutim, potrebno je uložiti dodatnu političku volju i resurse u provedbu obiju strategija. Osiguranje integriteta i responzivnosti arena kojima je delegirano upravljanje javnim dobrima, i općenito javnim uslugama, moguće je uz punu primjenu Zakona o javnoj nabavi i daljnje smanjenje mogućnost manipuliranja i dogovaranja između naručitelja i ponuditelja kao i usvajanje novog Zakona o koncesijama koji bi trebao promovirati dobre koncesijske i pregovaračke prakse koje sprečavaju favoriziranje i *ad hoc* odluke. **Odgovornije upravljanje postići će se unapređenjem kapaciteta praćenja i provedbe, za što su često moguća brza poboljšanja uz korištenje novih i jednostavnih tehnologija.** K tome, nužno je da prihodi od upravljanja resursima i rashodi budu transparentni, ali da bi bila učinkovita, transparentnost mora biti povezana s odgovornošću.



11

Ovaj dokument nastao je uz financijsku potporu Europske unije i Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Za sadržaj je isključivo odgovoran UDD i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije kao ni Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Na kraju, ostvarenje sva četiri demokratska principa moguće se uz bolje usklađivanje nadležnosti između lokalne i centralne razine vlasti.

5. Literatura

Agranoff, Robert, and Michael McGuire. 2004. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press.

Bell, Stephen, and Andrew Hindmoor. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge University Press.

Fung, Archon, and Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Vol. 4. Verso.

Hill, Michael, and Peter Hupe. 2014. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. 3rd ed. London: Sage.

Hysing, Erik, and Erik Lundberg. 2015. "Making Governance Networks More Democratic: Lessons from the Swedish Governmental Commissions." *Critical Policy Studies*, 1–18.

Jessop, Bob. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK : Malden, MA: Polity Press.

Klijn, Erik Hans. 2010. "Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes." In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, edited by Stephen P. Osborne, 351–65. Routledge.

Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.

Koppenjan, Johannes Franciscus Maria, and Erik-Hans Klijn. 2004. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. Psychology Press.

Ministarstvo financija Republike Hrvatske. 2016. *Izvešće o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu*.

Osborne, Stephen P., Kate Mclaughlin, and Celine Chew. 2010. "Relationship Marketing, Relational Capital and the Governance of Public Services Deliver." In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, edited by Stephen P. Osborne, 185–200. Routledge.



12

Ovaj dokument nastao je uz financijsku potporu Europske unije i Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Za sadržaj je isključivo odgovoran UDD i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije kao ni Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

UDDUDRUGA ZA DEMOKRATSKODRUŠTVO ASSOCIATION FOR DEMOCRATIC SOCIETYADS



Europska unija



ZA ODGOVORNO I TRANSPARENTNO
UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA
I PRIRODNIM RESURSIMA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Ostrom, Elinor. 2007. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework." In *Theories of the Policy Process*, by Paul A. Sabatier, 2nd ed., 3–17. Boulder, CO: Westview Press.

Papadopoulos, Yannis. 2016. "Interactive Governance: Authorization, Representation and Accountability." In *Critical Reflections on Interactive Governance*, by Jurian Edelenbos and Ingmar van Meerkerk, 146–66. Edward Elgar Publishing.

Peters, B. Guy. 2010. "Meta-Governance and Public Management." In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, edited by Stephen P. Osborne, 36–52. Routledge.

Sørensen, Eva, and Jacob Torfing. 2016. "Political Leadership in the Age of Interactive Governance: Reflections on the Political Aspects of Metagovernance." In *Critical Reflections on Interactive Governance*, by Jurian Edelenbos and Ingmar van Meerkerk, 444–66. Edward Elgar Publishing.