

4. FORUM ZA JAVNU UPRAVU



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

© Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr

Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:

dr. sc. Dietmar Dirmoser

prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

GAEA STUDIO d.o.o., Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 857575

ISBN 978-953-7043-47-6

4. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Sadržaj

PREDGOVOR	5
<i>POLICY</i> PRISTUP U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI	7
KAKO POVEZATI KOLEKTIVNE PROCESSE PARTICIPATIVNOG STRATEŠKOG PLANIRANJA I POLITIČKU (SAMO)VOLJU VODSTVA?	27
SAŽETAK 4. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES-IJU POLICY I STRATEGIJA U JAVNOJ UPRAVI – KAKO DEFINIRATI I OSTVARITI CILJEVE?	47

Predgovor

Suvremena orijentacija javne uprave prema oblikovanju i implementaciji javnih politika trebala bi osigurati djelovanje prema dogovorenim smjernicama i načelima koja su poželjna u određenom vremenskom razdoblju i kontekstu. *Policy* pristup temelji se na analizi, planiranju i dogovoru o temeljnim ciljevima i načinima njihova ostvarenja, uz uključivanje relevantnih dionika, kao i na provedbi odluka i evaluaciji rezultata. Strateški pristup u upravi operacionalizira ciljeve javnih politika i pretvara ih u izvedive i praćene aktivnosti korištenjem odgovarajućih resursa s odgovornošću za konačni rezultat, a temelji se na suradnji velikog broja aktera.

U osnovi, oba pristupa zahtijevaju viziju i traže odgovarajuću informacijsku i analitičku osnovu za donošenje odluka. Oba traže uključivanje velikog broja dionika iz političkih tijela, javne uprave, civilnog i privatnog sektora. Oba koriste suvremene instrumente kojima se nastoji osigurati maksimalna implementacija politike odnosno strateškog plana. Oba počivaju na ideji i mogućnosti realnog sagledavanja postojeće situacije, korištenja velikog broja podataka kao i jasne podjele odgovornosti i efikasnog mehanizma za realizaciju te odgovornosti. Ukratko, oba uključuju cilj i plan za ostvarenje te evaluaciju postignutog. Pristup *policy* oslanja se na strateško planiranje, a ono se s druge strane uokviruje odgovarajućim politikama. *Policy* i strategija dvije su razine iste aktivnosti, s naglaskom na različitim elementima. Svrha im je postići legitiman, poželjan i dogovoren cilj, efikasno i u skladu s temeljnim pravnim okvirom, ustavom, vladavinom prava i političkom odgovornošću.

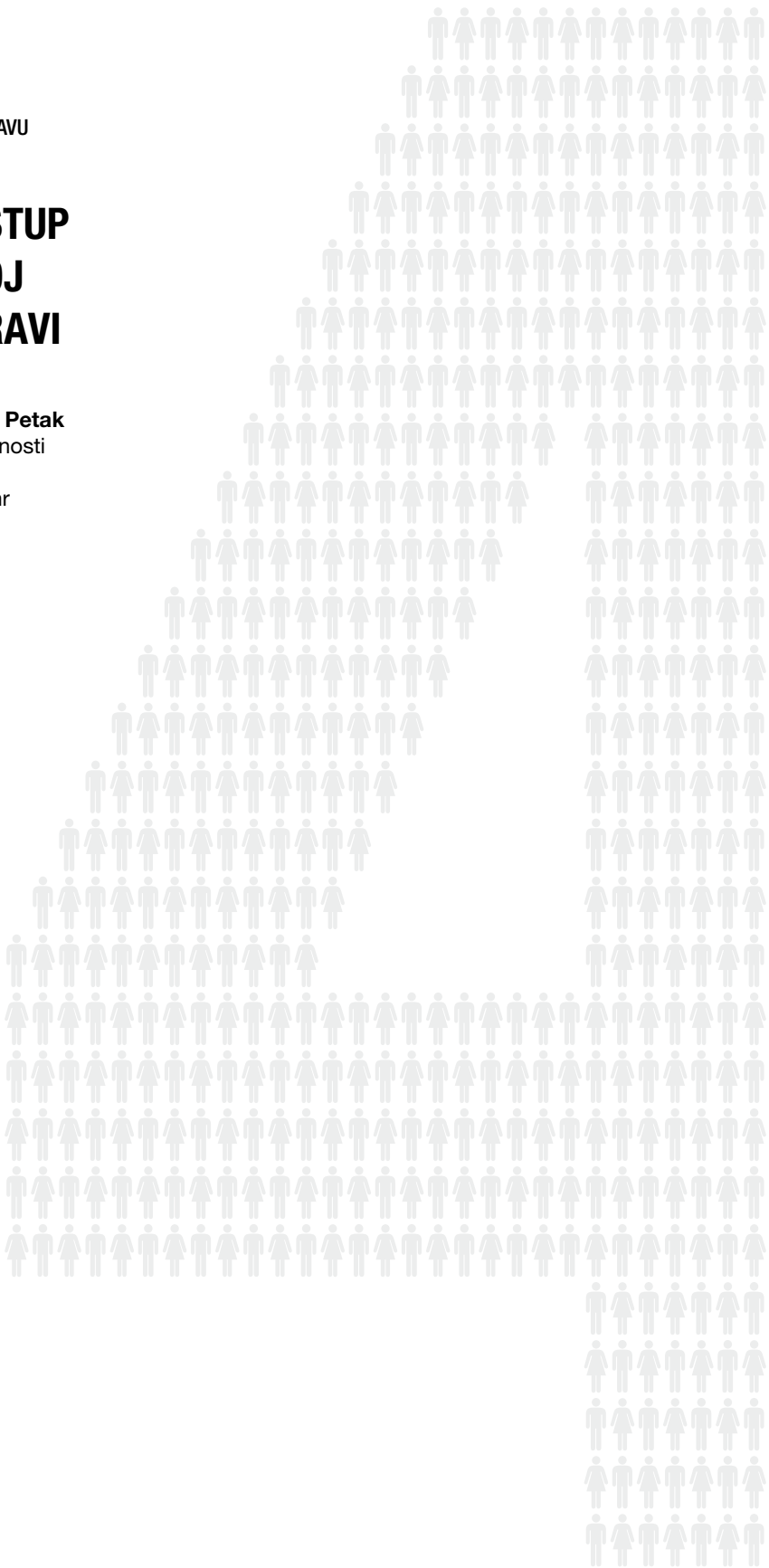
Iako ti pristupi nisu suprotni pravu, nego stvaraju temelj za pravnu regulaciju, jednako kao što i proizlaze iz nje, u hrvatskoj se upravi nalaze tek rudimentarno. Proces formulacije i implementacije javnih politika pati od brojnih problema, a strateško upravljanje još nije uobičajen dio upravljačkih metoda u hrvatskom javnom sektoru. Političko definiranje i pravno reguliranje ciljeva i načina njihova postizanja pokazalo se, međutim, neadekvatnim za efikasno ostvarivanje političkih ciljeva i vladavinu prava. Promjene propisa, neodgovarajuća regulacija, mrtva slova na papiru, nedovoljno planiranje i neodgovarajući organizacijski i financijski kapaciteti, kao i neprimjerene (nedovoljno inkluzivne) procedure usvajanja odluka dovode u pitanje i efikasnost u postizanju ciljeva i vladavinu prava. Legitimitet političke vlasti time slabi i stvara nezadovoljstvo građana političkim elitama i institucijama.

Koji su, dakle, osnovni problemi i iskustva u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj i njihovoj implementaciji? Koji se pravci poboljšanja mogu identificirati i kakva je budućnost *policy* pristupa u Hrvatskoj, posebno s obzirom na europski okvir upravljanja i europske javne politike? Kakvo je, s druge strane, iskustvo hrvatske uprave u strateškom upravljanju i koje se prepreke mogu istaknuti? Koji faktori pridonose uspješnosti strateškog upravljanja i kako se oni mogu ostvariti u Hrvatskoj? U konačnici, kako povezati kreiranje javnih politika, strateško upravljanje i izradu propisa da bi se ostvarili društveni ciljevi i postigao društveni i gospodarski napredak te osigurao legitimitet vlasti?

Četvrti forum za javnu upravu pod naslovom „*Policy* i strategija u javnoj upravi – kako definirati i ostvariti ciljeve?“ održan je 5. lipnja 2013. godine. Izlagači na 4. forumu bili su prof. dr. sc. Zdravko Petak (Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu) koji je govorio na temu *Policy pristup u hrvatskoj javnoj upravi* i dr. sc. Marijana Sumpor (Ekonomski institut, Zagreb) s temom *Kako povezati kolektivne procese participativnog strateškog planiranja i političku (samo)volju vodstva?* Raspravu je moderirala dr. sc. Ana Petek (Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu).

***POLICY* PRISTUP U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI**

Prof. dr. sc. Zdravko Petak
Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu
e-mail: zpetak@fpzg.hr



Sažetak

U radu se prvo razmatraju strukturne značajke *policy* analize, odnosno analize politika, kao alata za donošenje odluka u sustavu javne uprave. Sukladno tome izvodi se razlikovanje četiriju vrsta analiza vezanih uz disciplinu javnih politika: *policy* analize, istraživanja sektorskih politika (poput socijalne, porezne, politike zaštite okoliša i slično), analize zainteresiranih aktera (dionika) i istraživanja *policy* procesa (procesa stvaranja politika). Nakon toga se razmatra važnost pristupa poznatog kao stvaranje politike na temelju dokaza (*evidence-based policy*) s posebnim naglaskom na mogućnostima njegove primjene u suvremenim sustavima javne uprave. Središnji dio rada razmatra odnos *policy* pristupa u javnoj upravi i institucionalnog okvira javnog upravljanja (*governance*). Pojedinačno se navode elementi nužni za razumijevanje primjene analize politika u sustavima javnog upravljanja, poput strateškog planiranja, koordinacije javnih politika, upotrebe alata zasnovanih na procjeni učinka propisa, savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u vezi s formulacijom politike te pitanja kapaciteta za implementaciju i evaluaciju javnih politika. U posljednjem se dijelu teksta općenito razmatraju uloga *policy* analize u hrvatskoj javnoj upravi i institucionalni okvir sustava javnog upravljanja.

Ključne riječi: *policy* analiza, analiza politika, *policy* studije, *policy* analiza u javnoj upravi, javno upravljanje, stvaranje politika zasnovano na dokazima

1. Uvod

Polje *policy* analize, odnosno analize politika (*policy analysis*), danas izgleda posve drukčije no što je izgledalo tijekom formativnih faza razvoja te discipline, 1960-ih i 1970-ih (Radin, 2000.; 2013.a; 2013.b). Do toga je doveo čitav niz razloga, od promjena u procesima i strukturama vlasti, novih očekivanja vezanih uz transparentnost rada onih koji obnašaju vlast, ekonomskih i fiskalnih problema s kojima se suočavaju moderna društva, do golemih tehnoloških promjena u posljednjih dvadesetak godina. Sve su to promjene, naime, dovele do redefinicije temeljnog klijenta *policy* analize – ona više nije usmjerena isključivo na vrh izvršne vlasti u ministarstvima, već i na druge dijelove ministarstava i agencija te na niz aktera koji djeluju izvan sustava vlasti. Osim suštinske promjene u tome tko je danas klijent analize politika došlo je i do promjena u odnosima klijenta i samog analitičara politika (*policy analyst*), a osim toga i do promjena unutar okoline u kojoj se ta analiza zbiva. Usto se dogodila i svojevrсна „deamerikanizacija“ *policy* analize, koja se iz ekskluzivnog američkog konteksta počela snažnije širiti na niz drugih zemalja.¹

Inicijalno su klijenti *policy* analize bili dužnosnici koji vode ministarstva, a analiza politika zasnivala se prije svega na primjeni mikroekonomije i systemske teorije.² Danas se, međutim, analiza politika sve više okreće točkama izvan domene vlasti – interesnim skupinama, nevladinim organizacijama, razvojnim agencijama, što je sve skupa dodatno usložnjeno postojanjem različitih vrsta *policy* mreža, koje povezuju horizontalne i vertikalne aktere politika. Stoga je promijenjeno i izvorno shvaćanje klijenta *policy* analize kao onoga tko obnaša političku vlast, a lociran je na vrhu političke ljestvice. Ovdje možemo podsjetiti i na viđenje uloge *policy* analize, i općenito *policy* pristupa u javnoj upravi tijekom 1960-ih i 1970-ih, koje je dao američki politolog Arnold Meltser. U svom klasičnom djelu *Analitičar politika u upravi* (Meltser, 1976.) mapirao je četiri temeljna tipa analitičara politika. Pošavši od razlikovanja dviju skupina vještina koje mora imati takav analitičar – tehničkih i političkih, napravio je taksonomiju mogućih tipova *policy* analitičara, kombinirajući različite razine sposobnosti vezane uz te dvije vještine. No, popis traženih vještina danas je znatno širi. Danas on uključuje organizacijske i evaluacijske vještine, a usto i poznavanje politika i *policy* alata vezanih uz specifične politike (Radin, 2013.b: 21). S druge strane, sam okvir analize politika počeo se pri tome sve više razlikovati s obzirom na različite vrste klijenata koje su se počele umnažati postupnim širenjem *policy* analize u sustav javne uprave.

¹ U prvim godinama nastanka *policy* pristupa, ta je disciplina bila gotovo isključivo američka. Većina autora najznačajnijih knjiga u disciplini bila je iz SAD-a, a ako i nisu bili iz te zemlje, nastojali su se vrlo snažno povezati s istraživačima politika u toj zemlji (kao što je, primjerice, bio slučaj s istaknutim izraelskim istraživačem Yehezkelom Drorom). Još sredinom 1980-ih godina jedina važnija knjiga neameričkih autora iz te discipline koja se koristila u Velikoj Britaniji i drugim zapadnoeuropskim zemljama bila je *Policy analiza za stvaran svijet* britanskih autora Hogwooda i Gunna (1984.). Danas se situacija ipak znatnije izmijenila. Postoji niz autora u disciplini koji ne pripadaju anglosaksonskom svijetu, o čemu svjedoči i nedavno pokrenuta „Međunarodna biblioteka *policy* analize“ koju uređuju istaknuti suvremeni istraživači javnih politika – Iris Geva-May iz Izraela i Michael Howlett iz Kanade. U ediciji planiraju objaviti više od deset naslova o razvoju *policy* analize u svijetu, a prva dva sveska posvećena su Njemačkoj – Blum, Schubert (2013.) i Brazilu – Vaitsman, Ribeiro, Lobato (2013.). U planu su i pregledi razvoja discipline u Brazilu, Izraelu, Japanu, SAD-u, Velikoj Britaniji, Novom Zelandu, Francuskoj, Italiji, Kini, Južnoafričkoj Republici, Rusiji, Nizozemskoj, Tajvanu i Norveškoj.

² O analizi politika u tom formativnom razdoblju, kao i o načinu na koji je postupno postajala neizostavnim alatom javne uprave u SAD-u, izvrstan pregled dala je Beryl Radin u svojoj knjizi *S one strane Machiavellija: policy analiza postaje punoljetnom* (Radin, 2000.). Autorica je uvjerljivo pokazala da je u formativnim godinama razvoja discipline ona u najvećoj mjeri bila posvećena inicijalnim fazama procesa stvaranja politika – stavljanju politike na dnevni red, formulaciji i legitimiranju politike. Sve dok *policy* analiza nije postigla potpunu zrelost, proučavanju implementacije i evaluacije nije posvećivana značajnija pozornost.

2. Policy analiza i policy studije

Na ovom je mjestu možda važno napraviti razlikovanje *policy* analize i *policy* studija, odnosno studija o javnim politikama (*policy studies*). Jedan i drugi izraz vezujemo uz disciplinu javnih politika, o kojoj sada postoji već niz temeljnih studija na hrvatskom jeziku (Grdešić, 1995.; 2006.; Colebatch, 2004.; Hill, 2010.), no označavaju zapravo prilično diferencirane aspekte same discipline. Kao što ističe David Weimer, poznati američki politolog i istraživač javnih politika, postoji čitav niz razlika između tih dvaju aspekata bavljenja javnim politikama (Weimer, 2012.). Na ovom se mjestu navode samo tri takve razlike. Dok se studije o specifičnim sektorskim politikama – socijalnoj, obrazovnoj, poreznoj, ekološkoj ili bilo kojoj drugoj politici, usmjeravaju na samo nekoliko vrijednosti koje se tiču tih politika, *policy* analiza daje u pravilu sveobuhvatan prikaz tih vrijednosti. Drugo, studije koje se bave različitim sektorskim politikama razmatraju u pravilu jednu, a *policy* analiza više alternativa vezanih uz neku politiku. Treće, u studijama o politikama inzistira se na preciznoj metodologiji, za razliku od *policy* analize koja inzistira na mišljenju, stavu koji se zastupa. Zbog svega toga je *policy* analiza, odnosno analiza politika, ponajprije vještina (Wildavsky, 1979.; Majone, 1989.), vrsta alata koji može dovesti do djelotvornijeg i učinkovitijeg javnog upravljanja.

Pokuša li se dodatno sistematizirati razlike između tih dviju sastavnica javnih politika, može se reći da *policy* analizu određuje postojanje specifičnog *klijenta* i temeljna orijentacija na promicanje društvenih vrijednosti. Za razliku od *policy* analize, istraživanje politika, odnosno *policy* studije, nemaju posebnu usmjerenost na klijenta, premda s analizom politika dijele zanimanje za promicanje vrijednosti. Ovdje valja upozoriti da spomenuta usmjerenost postoji i u svim vrstama političke analize (*political analysis*), koju valja razlikovati od analize politika. No, u slučaju političke analize taj je interes prije svega instrumentalan, a ne supstantivan – usmjeren na promicanje vrijednosti. Stoga se može zaključiti da je „*policy* analiza davanje savjeta usmjereno na klijenta, a vezano uz javne odluke i utemeljeno na društvenim vrijednostima“ (Weimer i Vining, 2011.: 24).

No, to je samo jedan od mogućih pristupa. Niz autora ne ističe u tolikoj mjeri važnost klijenta za određenje *policy* analize, već znatno više naglašavaju postupak sistematizacije relevantnih informacija da bi se stvorila što je moguće bolja osnova za odlučivanje (Dunn, 1981.). Spomenutu se osnovu izvodi tako da se pobroje alternativne opcije analize neke politike, vezane uz ishode (*policy outputs*) i konačne rezultate (*policy outcomes*) do kojih može dovesti ta politika. *Policy* analiza zbog takve vrste usmjerenosti postaje primijenjenom društvenom znanostu, koja koristi različite metode istraživanja i vrste argumentacije da bi stvorila relevantne informacije o pojedinim sektorskim politikama. Te se informacije nakon toga koriste za rješavanje društvenih problema.

Osim temeljnog razlikovanja između *analize* i *istraživanja*, odnosno između analize politika i istraživanja politika/studija o politikama, valja ukazati na dodatne taksonomije u literaturi o javnim politikama. Naime, razlikovanje između *analize* i *studija* u obzir uzima prije svega postojanje ili nepostojanje klijenta. Kod analize politika riječ je o jasnom postojanju klijenta kojem je namijenjena provedena analiza, dok je kod *policy* studija riječ o akademskom naglasku u istraživanju, a klijent je zapravo čitavo društvo. No, uključujući se u razmatranje i dimenzija procesa, dobivamo proširenu taksonomiju.

Za razliku od *policy* analize i *policy* studija, koje su zasnovane na supstantivnom, sadržajnom razmatranju posebnih politika, uključivanje elementa koji ukazuje na važnost procesa dovodi nas do još dviju vrsta analize – analize zainteresiranih aktera i istraživanja *policy* procesa. Prva je vrsta analize slična uobičajenoj *policy* analizi zbog orijentacije na klijenta, no njezin naglasak nije na rješavanju problema. Takvom vrstom zahvata dobiva se nova taksonomija javnih politika kao discipline (Vining i Weimer, 2010.) gdje se uz analizu politika i istraživanje politika dobivaju i dodatne dvije inačice – analiza dionika i istraživanje *policy* procesa.

Tablica 1. Taksonomija *policy* analize

Taksonomija <i>policy</i> analize	ORIJENTACIJA NA KLJENTA	AKADEMSKA ORIJENTACIJA
SUPSTANTIVNI FOKUS	<i>Policy</i> analiza (analiza politika) Fokus na rješavanju problema.	Istraživanja politika Fokus na istraživanju sektorskih politika sa stanovišta društvenih znanosti.
FOKUS NA PROCES	Analiza zainteresiranih aktera (<i>dionika</i>) Fokus na političkoj, organizacijskoj i interorganizacijskoj analizi	Istraživanje <i>policy</i> procesa Fokus na distribucijskim i redistribucijskim efektima različitih kolektiviteta.

Izvor: Vining i Weimer (2010.)

3. Stvaranje politika zasnovano na dokazima

Stvaranje politika zasnovano na dokazima (*evidence-based policy making*) predstavlja jednu od najnovijih inačica unutar pristupa o planiranju politika, koji se široko primjenjuju u javnoj upravi. O samom pristupu postoji niz doprinosa (Sanderson, 2002.; Howlett, 2009.; Nillson *et al.*, 2008.) u kojima se ističe važnost tog modela zasnovanog na *ex-ante* analizi politika, s ciljem povećanja djelotvornosti u procesu donošenja i provedbi javnih politika. „Pokret o stvaranju politika na temelju dokaza je posljednji u nizu napora koje su poduzeli reformatori rada vlada tijekom posljednjih pola stoljeća kako bi podigli učinkovitost i djelotvornost stvaranja javnih politika“ (Howlett, 2009.: 154). Sam se pokret u osnovi zasnivao na pretpostavci da se politike za zajednicu u budućnosti neće moći u tolikoj mjeri temeljiti na ideologiji, već na znanstvenim dokazima. Ovdje možemo pustiti na stranu svojevrzni „tehnokratski optimizam“ koji se krije iza spomenutog stava, no mnogo nam se važnijim čini isticanje inherentnih problema samog tog pristupa, na koji su ukazali brojni autori (Davies, 2004.; Tenbenschel, 2004.; Howlett, 2009).³ Očita težnja za modernizacijom vlasti i isticanje dimenzije znanja ne moraju, naime, nužno uroditi djelotvornijim oblikovanjem i provedbom politika. Više je razloga za to. Prvo, dokazi su samo jedan od elemenata u stvaranju politika i ne mogu samo tako poništiti djelovanje drugih čimbenika koji djeluju na stvaranje politika. Drugo, konzistentnost u skupljanju dokaza u pravilu ne može u potpunosti nadomjestiti prosuđivanje aktera zasnovano na iskustvu. Treće, inzistiranje na prikupljanju dokaza može „razvući“ resurse kojima raspolažu organizacije na niz dodatnih aktivnosti, što sve skupa može ugroziti uobičajeno funkcioniranje organizacija.

Neovisno o tome, riječ je o inačici *policy* pristupa javnoj upravi koji i dalje plijeni pozornost istraživača koji se bave reformama javnog sektora. Važnost podizanja kvalitete sustava oblikovanja javnih politika koji će polaziti od stabilnog sustava odlučivanja zasnovanog na dokazima više se ne vezuje ekskluzivno uza zapadne zemlje. Sve se više ističe da je to jedan od načina podizanja efikasnosti odlučivanja i u tranzicijskim sustavima jugoistočne Europe (Bartlett, 2013.). Štoviše, smatra se da je potrebno uvođenje znatno neovisnijeg modela oblikovanja politika, koji će se u većoj mjeri oslanjati na domaću *policy* ekspertizu. Problem je tim veći jer je u dosadašnjem razdoblju dominiralo oslanjanje na međunarodne organizacije i individualne vanjske *policy* konzultante (Deacon i Stubbs, 2007.). Zbog toga je izrazito „oslabljen administrativni kapacitet neovisnog stvaranja javnih politika“ (Bartlett, 2013.: 452). A u situaciji teške ekonomske krize i krize fiskalne države s kojom se suočavaju praktički sve zemlje jugoistočne Europe, stvaranje djelotvornijeg sustava oblikovanja i provedbe politika nameće se kao jedna od glavnih poluga izlaska iz posvemašnje krize i socioekonomske stagnacije.

³ Nillson i suradnici u svom članku podastiru iznimno zanimljivu komparativnu analizu relevantnosti odlučivanja zasnovanog na dokazima. Analiza je zasnovana na 37 zasebnih slučajeva javnih politika izabranih u Velikoj Britaniji, Švedskoj, Njemačkoj i Europskoj uniji, na temelju *ex-ante* analize u razdoblju 2002. – 2006. Različite vrste *ex-ante* analize koje se rabe u članku su podijeljene prema složenosti mehanizama od kojih polaze: jednostavne (upitnici, liste za provjeru, tablice analize utjecaja), formalne (tehnikе scenarija, analiza troškova i koristi, procjena rizika i analiza više kriterija) i napredne (računarski modeli analize, simulacije optimalne vježbe).

4. Policy pristup i javno upravljanje

Policy pristup javnoj upravi važan je i za razumijevanje institucionalnog okvira koji određuje kapacitet javnog upravljanja, posebno izvršne dimenzije tog kapaciteta. U ovom ću se dijelu rada osloniti na prikaz tog kapaciteta na način na koji ga određuje Bertelsmannova zaklada, premda je moguće primijeniti i neke druge pristupe.

Prvi se element spomenute dimenzije odnosi na *strateške kapacitete* koji uključuju kapacitet strateškog planiranja i ulogu nevladinih akademskih eksperata u planiranju politika. Uloga strateškog planiranja pri tome je ključna varijabla. Naime, temeljno pitanje koje se postavlja uz tu inačicu javnog upravljanja odnosi se na utjecaj tijela i jedinica koji se bave strateškim planiranjem na vladin proces odlučivanja. Kolika je snaga tog utjecaja? Je li postavljen samo normativni okvir takvog planiranja, bez stvarne primjene, ili se, suprotno tome, strateško planiranje primjenjuje kao djelotvorni i funkcionalni koncept? Najjednostavnije govoreći, strateško bi planiranje u inicijalnoj fazi trebalo podrazumijevati postojanje aktera koji imaju stratešku viziju, svojevrsne *policy* poduzetnike koji su kadri uspostaviti strateške prioritete neke zajednice. Tu bi viziju zatim trebalo pretvoriti u zadaće, a njih u različite, hijerarhijski definirane ciljeve (opće ciljeve – *goals* i posebne ciljeve – *objectives*). Sve bi to na kraju trebalo dovesti do operativnih strategija kao temeljnih alata razvoja javnog sektora. Dodatnu dimenziju strateškog kapaciteta čini i mogućnost akademskih istraživača pojedinih sektorskih politika da savjetuju vladu u procesu odlučivanja.

Sljedeći se element odnosi na različite dimenzije *međuministarske koordinacije* u stvaranju javnih politika. Taj element javnog upravljanja uključuje najprije potencijale primjene *policy* ekspertize u užem kabinetu vlade ili nečemu što bi se moglo označiti premijerovim *policy* uredom (*prime minister's office*). Ključno pitanje primjene *policy* pristupa kod spomenutog elementa jest ima li spomenuto vladino tijelo kapacitet da evaluira sadržaj politika što ga predlažu linijska ministarstva. Imaju li uži kabinet vlade ili premijera na raspolaganju kapacitete za provođenje sektorskih *policy* analiza, pomoću kojih mogu obaviti redovito i neovisno vrednovanje prijedloga koje linijska ministarstva daju užem kabinetu vlade? S time je u vezi i drugi element međuministarske koordinacije, vezan uz pitanje imaju li uži kabinet i/ili premijer mogućnost zaustavljanja prijedloga linijskih ministarstva, temeljem provedene *policy* analize. Riječ je, dakako, o dobro poznatoj dimenziji vrataru (*gatekeeper*), kod koje je ključno pitanje dolazi li do zaustavljanja nekog prijedloga linijskog ministarstva isključivo na tehničkoj, formalnoj osnovi, ili se odluka o zaustavljanju nekog prijedloga zasniva i na temelju prethodno provedene *policy* analize. Ako je riječ samo o formalnoj procjeni, vrijednost indikatora je znatno niža nego u slučaju kad se istodobno primjenjuju *policy* i formalna procjena.

Idući se element kapaciteta javnog upravljanja odnosi na linijska ministarstva i njihovu povezanost s *policy* uredom užeg vladinog kabineta ili premijera. Riječ je o standardnoj dimenziji vertikalne koordinacije javnih politika kojom se provjerava u kolikoj mjeri linijska ministarstva – nipošto ne samo u formalnom smislu – u pripremi prijedloga pojedinih politika koriste javnopolitičke smjernice koje su dobili od *policy* ureda užeg kabineta vlade. I dobivaju li ih uopće. Zašto je to važno? Zato što se praktički vrlo mali broj politika oblikuje isključivo u jednom ministarstvu te je stoga vrlo važno da pojedinačna ministarstva slijede vladinu politiku u pojedinom sektorskom području. Primjerice, politiku zapošljavanja suoblikuje možda pet ili šest ministarstava i ako ne postoje međusobno povezani kapaciteti koordinacije, može

doći do „rasplinjavanja“ vladine politike u nekom području. Pri tome valja napomenuti da za djelotvornu koordinaciju nije važno samo osiguranje veze linijskih ministarstava i užeg kabineta vlade, nego i postojanje vladinih koordinacija, unutar kojih se sastaju odbori užeg kabineta vlade i predstavnici pojedinih ministarstava. Uz tu se vrstu koordinacije politika vezuje i pitanje filtriranja prijedloga politika prije nego što dođu na sjednicu vlade.

Pitanje kapaciteta zahvaća i problem kvalitete javnih službenika zaposlenih pri pojedinim ministarstvima i njihove sposobnosti da koordiniraju prijedloge politika koje su u njihovoj nadležnosti. Ovaj aspekt primijenjene *policy* analize zahvaća pitanje o razmjeru u kojem su dužnosnici i javni službenici pojedinih ministarstava sposobni usklađivati prijedloge politika s drugim ministarstvima prije nego što dođu na dnevni red vladinih koordinacija. Dakako, u svemu tome ne treba zaboraviti ni ulogu neformalnih kanala koordinacije, pri čemu je poželjno da ti kanali budu samo podrška formalnim mehanizmima usklađivanja politika među ministarstvima, a ne obrnuto.

Osim pitanja strateških kapaciteta i međuministarske koordinacije, *policy* dimenzija javnog upravljanja zahvaća i pitanje procjene učinaka propisa (*regulatory impact assessment*), kao jednog od alata za ocjenu djelotvornosti javnog sektora, koji se može podvesti pod oznaku instrumenata zasnovanih na dokazima. Ta vrsta *policy* kriterija ima nekoliko inačica, od razine u kojoj se uopće primjenjuje procjena učinka propisa, kvalitete te primjene i naposljetku pitanja održivosti tih procjena. Procjena učinka politika (*impact assessment*) jedan je od najpoznatijih oblika primijenjene *policy* analize uopće, zajedno s analizom troškova i koristi (*cost-benefit analysis*) te analizom procjene rizika (*risk assessment analysis*). Primjenu alata vezanih uz procjenu učinka propisa u Europi izrazito je potaknula Europska komisija koja je, nakon niza *policy* izvješća, poput onog Maldenkernove skupine o politici bolje regulacije, 2005. godine usvojila *Smjernice o procjeni učinka* (European Commission, 2005.). Godinu dana nakon toga usvojena je i dopuna tih smjernica.

Osim strateškog planiranja, koordinacije politika i uporabe instrumenata zasnovanih na dokazima, *policy* pristup javnoj upravi uključuje i četvrtu vrstu indikatora – savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Riječ je o onom aspektu *policy* analize koji Vining i Weimer nazivaju analizom zainteresiranih aktera (*stakeholder analysis*), a koja, za razliku od *policy* analize u užem smislu, naglasak stavlja na sam proces oblikovanja politika, a ne u tolikoj mjeri na supstanciju pojedine sektorske politike. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću odnosi se, dakle, na uključivanje horizontalnih aktera procesa stvaranja politika, od poslovnih udruženja, banaka, sindikata, do nevladinih organizacija i građana pogođenih nekom politikom. Neovisno o razini njihove društvene moći, svi se oni u procesu stvaranja politika ne pojavljuju kao akteri koji donose autoritativne odluke, već kao zainteresirani sudionici, koji pregovaraju i surađuju na pitanjima pojedinih politika (Colebatch, 2004.). Uvažavanje zainteresiranih aktera iz horizontalne dimenzije stvaranja politika danas je postalo nekom vrstom standarda u zemljama EU-a, a jednako tako i zemalja članica OECD-a, tako da ta vrsta kriterija dobiva visoke ocjene jedino u slučajevima kada vlada uspije motivirati socijalne aktere da podrže njezine politike. Ako vlada rijetko ili gotovo nikad ne zahtijeva takvu vrstu potpora, kvaliteta vladinih politika u pravilu je niža nego što bi mogla biti.

Slijedeći alat *policy* pristupa javnoj upravi odnosi se na komuniciranje politika (*policy communication*), a njime se pokazuje u kojoj je mjeri vlast kadra ostvariti koherentno komuniciranje politika koje je stavila na dnevni red. Ta vrsta aktivnosti uključuje dva temeljna pitanja: djelotvorno koordiniranje komunikacijskih aktivnosti ministarstava i slanje poruka iz ministarstva i agencija koje su u skladu s temeljnim planovima vlade u pogledu pojedinih politika. Daju li ministri izjave koje proturječe jedna drugoj, a poruke koje se odašilju u javnost

nisu u skladu s temeljnim planovima vlade, ova dimenzija javnog upravljanja dobiva razmjerno niske ocjene. A takva vrsta ishoda smanjuje ujedno i razinu koherentnosti vladinih politika.

Djelotvorna implementacija politika naredna je inačica *policy* okvira koji se odnosi na javnu upravu. Zahaća niz elemenata, od pitanja opće djelotvornosti vlade, do kapaciteta praćenja (monitoringa) pojedinih ministarstava/agencija i raspodjele ovlasti drugim razinama vlasti. Najvažnija je pri tome prva vrsta alata – razina učinkovitosti vlade (*government efficiency*). Riječ je o pokazatelju koji otkriva do koje je mjere vlada uopće u stanju slijediti specifične ciljeve politika koje je proklamirala i dizajnirala. Jesu li ostvareni temeljni prioriteti pojedinih politika? Da bi se dobio odgovor na to pitanje potrebno je vrednovati, odnosno evaluirati pokazatelje progresa (*benchmarking*), da bi se utvrdilo koje su od mjera što ih je postavila vlada uopće ostvarene u pojedinom razdoblju.

Skupina alata vezanih uz implementaciju politika zahvaća i pitanje usklađenosti politika koje provode ministarstva s vladinim programom (*ministerial compliance*). Riječ je o kriteriju koji pokazuje daje li način na koji je vlada organizirana poticaj ministrima da provode vladin program ili ne. Ako je razina „strančarenja“ izrazito visoka, ministri imaju znatno manje poticaje da provode vladin program u pojedinim sektorskim područjima. Na to se nadovezuju i pitanja praćenja linijskih ministarstava (*monitoring line ministries*) i praćenja agencija (*monitoring agencies*). Jesu li centri vlade (*core executive*) kadri, u organizacijskom i kadrovskom pogledu, pratiti aktivnosti linijskih ministarstava, posebnih uprava ili izvršnih agencija? Pitanja djelotvorne implementacije uključuju i nastojanja raspodjele ovlasti i poslova drugim razinama vlasti, uspostavu nacionalnih standarda u pružanju javnih usluga što ih trebaju ispunjavati subnacionalne razine vlasti, kao i pitanje dostatnog financiranja pružanja usluga koje se delegiraju nižim razinama vlasti (*task funding*).

Osim pitanja djelotvorne implementacije politika, institucionalni okvir javnog upravljanja zahvaća i pitanja domaće adaptabilnosti na promjene koje dolaze iz međunarodnog ili nadnacionalnog okruženja (proces i europeizacije i uvođenje stečevina EU-a u vlastite sustave stvaranja javnih politika). *Policy* pristup javnoj upravi zahvaća i pitanja vezana uz sposobnost vlade da u međunarodnom prostoru djelotvorno surađuje u promicanju globalnih javnih dobara.

Naposljetku, tu su i pitanja vezana uz potencijal organizacijske reforme. Do koje mjere akteri unutar vlade prate (*self monitoring*) jesu li postojeći institucionalni aranžmani vladavine odgovarajući svrhama koje trebaju postići? Jesu li poslovnici o radu vlade, pojedinih vladinih tijela, središnjem *policy* uredu vlade, nadležnostima koje se vezuju uz pojedina ministarstva, savjetnike ministara i premijera, jednako kao i odnosi s parlamentom i vladajućim strankama, predmet redovite i djelotvorne provjere? I na kraju, potencijal organizacijske reforme zahvaća i pitanje institucionalne reforme. Naime, do koje je mjere vlada sposobna unaprijediti svoj strateški kapacitet promjenom institucionalnih aranžmana vladavine.

Prethodno spomenutih osam alata moglo bi se razvrstati u tri temeljne kategorije:

- a) sposobnost usmjeravanja (*steering capability*) – kapacitet strateškog upravljanja, koordinacija politika, primjena *policy* analize zasnovane na dokazima, konzultiranje sa zainteresiranom javnošću i komuniciranje politika;
- b) implementaciju politika (sa svim pitanja, od učinkovitosti vlade do kapaciteta praćenja politika i sposobnosti definiranja nacionalnih standarda u pružanju usluga);
- c) institucionalno učenje (*institutional learning*) – razina adaptabilnosti i kapacitet organizacijske reforme.

5. Hrvatska javna uprava i primjena alata *policy* analize

Spomenutih osam alata (indikatora) predstavljaju samu srž institucionalnog okvira za primjenu *policy* analize, na temelju čega je uopće moguće procjenjivati ulogu *policy* pristupa u hrvatskoj javnoj upravi. Na ovom mjestu, dakako, ne možemo ulaziti u procjenu stanja svih osam indikatora u konkretnom hrvatskom kontekstu,⁴ nego ćemo pokušati ukazati samo na osnovne značajke primjene analize politika u tom kontekstu. Do koje se mjere analiza politika, odnosno *policy* analiza, uopće koristi u domaćem sustavu dizajniranja i provedbe politika te kakve su strukturne značajke tog procesa. Pitanje uloge *policy* analize u nekom specifičnom javnom sektoru zahvaća, u osnovi, dvije temeljne dimenzije. Jedna se odnosi na općenitu upotrebu alata *policy* analize u javnoj upravi, odnosno na pitanje u kojoj se mjeri ta vrsta uopće upotrebljava u postavljanju politika na dnevni red i donošenju odluka, prolaze li se u formulaciji ili pak implementaciji politika svi nužni koraci koje zahtijeva jedna takva analiza i slična pitanja. Pokazat će se da o tome u specifičnom hrvatskom kontekstu postoji razmjerno limitirana literatura, koja ukazuje tek na neke značajke tog procesa, bez sustavnih istraživanja načina na koji se oblikuju hrvatske javne politike. Druga se dimenzija pak odnosi na institucionalni okvir jedne takve analize, usporediv, primjerice, s prethodno naznačenim okvirom *Indikatora održivog javnog upravljanja* Bertelsmannove zaklade.

Što se, općenito govoreći, može reći o upotrebi alata *policy* analize u sustavu hrvatske javne uprave? Može se ponajprije konstatirati da je razina primjene tih alata razmjerno ograničena, da se ozbiljnije počela razvijati tek nakon 2000. godine i da je u znatnoj mjeri bila rezultat različitih vrsta transfera politika iz inozemstva,⁵ neovisno o tome je li bila riječ o procesima europeizacije ili o djelovanju međunarodnih organizacija, poput Svjetske banke, UNDP-a i slično. Vezano uz to pitanje mogu se sagledati i nedostaci u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj, gdje ograničeno oslanjanje na *policy* analizu dovodi do manjkavosti u nizu faza vezanih uz oblikovanje i provedbu politika. Riječ je o nizu ograničenja, no čini se da se kao temeljni problem može istaći nedostatna koordinacija aktera u procesu formulacije politike s jedne, te ograničeni kapaciteti u praćenju (monitoringu) provedbe politika s druge strane. To ne znači da i u ostalim fazama procesa stvaranja politika, poput stavljanja politike na dnevni red, načinu na koji se politike legitimiraju ili pak u fazi vrednovanja različitih sektorskih politika ne postoje značajni problemi. Isticanje dviju ključnih faza – formulacije i implementacije politika valja stoga nešto šire obrazložiti.

Problemi vezani uz dizajn politika, što je drugi naziv za primjenu alata *policy* analize u fazi formulacije politike u kojoj se, kolokvijalno govoreći, „važu alternative“ koje stoje pred nekom politikom, višestruki su. Na ovom ćemo se mjestu poslužiti analizom tog ciklusa što ga je razvila SIGMA, gdje su pojedine faze procesa vezane uz posve specifične korake što ih trebaju poduzeti pojedini akteri stvaranja sektorskih politika (Ben-Gera, 2007.).

⁴ Spomenuti će indikatori biti evaluirani u studiji *Sustainable Governance Indicators 2014*, što će je početkom 2014. objaviti Bertelsmannova zaklada. SGI studije spomenute zaklade objavljuju se svake tri godine (posljednja je objavljena 2011.), a Hrvatska će se prvi put naći u tom izvješću, koje pokriva zemlje EU-a i zemlje članice OECD-a.

⁵ U tom je smislu vrlo zanimljiv prikaz poteškoća u primjeni *policy* analize u specifičnom kontekstu javne uprave u Izraelu (Geva-May i Kfir, 2000.).

Tablica 2. Zbirna tabela: Uloge ministarstava u 12 koraka procesa stvaranja javnih politika

KORACI KOJE PODUZIMAJU AKTERI	TIJELO KOJE IMA VODEĆU ULOGU U PRIPREMI	DRUGA TIJELA KOJA DAJU DOPRINOS	FAZA PROCESA STVARANJA POLITIKE
1. Definicija prioriteta	Političke stranke, kabinet premijera (vladin ured)	vladin ured, sva ministarstva	postavljanje dnevnog reda
2. Planiranje politika i zakonodavstva	vladin ured	sva ministarstva, vladin ured za zakonodavstvo	postavljanje dnevnog reda
3. Priprema prijedloga politika	ministarstvo koje predlaže javnu politiku	radne grupe, nevladine organizacije, vanjski eksperti	formulacija
4. Priprema nacрта zakona	ministarstvo koje predlaže javnu politiku	radne grupe, nevladine organizacije, sekretarijat za zakonodavstvo, vanjski eksperti	formulacija
5. Međuministarske konzultacije	ministarstvo koje predlaže javnu politiku	neka/sva ministarstva (normalno, ministarstvo financija u svom horizontalnom svojstvu)	formulacija
6. Podnošenje prijedloga vladinom uredu	ministarstvo koje predlaže javnu politiku		formulacija
7. Razmatranje vladinog ureda	vladin ured	ministarstvo koje predlaže javnu politiku	formulacija
8. Razmatranje komisija	vladin ured	ministarstvo koje predlaže javnu politiku	formulacija
9. Odluka vlade	vladin ured	ministarstvo koje predlaže javnu politiku	legitimiranje
10. Parlamentarni proces i usvajanje	parlamentarni odbor	vladin ured, ministarstvo koje predlaže javnu politiku	legitimiranje
11. Implementacija	ministarstvo koje predlaže politiku	nevladine organizacije, vanjski eksperti, lokalne vlasti	implementacija
12. Monitoring i evaluacija	ministarstvo koje predlaže politiku, vladin ured	vanjski eksperti, nevladine organizacije	evaluacija

Izvor: Ben-Gera (2007.)

Prihvati li se fazna logika *policy* procesa kao normativni okvir, mogu se utvrditi tipične manjkavosti koje se javljaju u praksi stvaranja politika u Hrvatskoj, na koje su u razmjerno malom broju studija već ukazali domaći i strani autori.⁶ No, na ovom ćemo se mjestu osvrnuti samo na probleme u formuliranju politike, na fazu koja je u standardnom SIGMA-inom materijalu (Ben-Gera, 2007., 2009.) predstavljena s čak šest distinktivnih koraka. U proučavanju procesa formulacije pojedinih politika uočeno je da se često preskače izrada prijedloga javne politike unutar kojeg bi, prvo, trebalo definirati *policy* problem koji treba riješiti. A definiranje tog problema na neki je način „srce *policy* analize“ koje u praksi stvaranja javnih politika u Hrvatskoj često izostaje. Nadalje, jedna od vrlo značajnih uloga tog koraka je i određivanje specifičnih ciljeva politike. Analitičar politike ima, naime, zadaću da jasno razdvoji dugoročne ciljeve i kratkoročne, operativne ciljeve kojima se stremi provođenjem neke politike. Primjerice, kao dugoročni cilj politike prema mladima može se odrediti veće uključivanje mladih u društvo, dakle povećanje njihove socijalne inkluzije, dok se kao jedan od operativnih programskih ciljeva može postaviti povećanje financijskih izdvajanja vlade za rad nevladinih udruga koje se bave obrazovanjem mladih osoba za demokraciju.

Aktivnosti vezane uz formulaciju sektorskih politika iziskuju, osim toga, različite razine koordinacije, jer mehanizam vlasti nije jedinstveno, homogeno tijelo, već niz snažnije ili slabije povezanih organizacija. Koordinacija stoga odražava ideje o efikasnoj interakciji različitih strana u nastojanju da rade jedne s drugima kako bi postigle zajednički cilj. Koordinacija pri tome uključuje različite postupke i strukture, poput efikasnog sustava konzultiranja, ustrojavanja središnjih agencija, odjela za koordinaciju pri ministarstvima itd. Sve to završava uspostavom smjernica o javnim politikama, iskazanih u različitim oblicima horizontalnih i vertikalnih naputaka o tome kako na što je moguće koherentniji način oblikovati pojedine politike. Stoga se u javnopolitičkoj literaturi već govori o horizontalnom i vertikalnom *policy* menadžmentu (Peters, 2006.: 115 – 138). Prvi se odnosi na koordinaciju različitih razina vlasti, a drugi na koordinaciju različitih sektorskih aktera na istoj razini vlasti. Horizontalne se smjernice odnose na organizacijsku suradnju i pomaganje u uklanjanju prepreka koje opterećuju efikasnu interakciju sektorskih tijela uprave, dok se vertikalne smjernice odnose na povezivanje ciljeva, struktura i resursa kako bi se dizajn politike i isporuka usluga doveli u vezu s osnovnim namjerama koje su se htjele postići tom politikom.⁷

Za primjenu *policy* analize u sustavu državne uprave važno je, dakle, naglasiti činjenicu da postoje hijerarhijski različite razine koordinacije, vezane uz složenost zahtjeva koje treba ostvariti na pojedinoj razini. Prethodno spomenutih devet razina moglo bi se sažeti u četiri temeljna oblika – negativnu integraciju, pozitivnu integraciju, *policy* koordinaciju i vladine strategije (Peters, 2006.). Prva se pri tome odnosi na izbjegavanje preklapanja u javnom sektoru, druga na objedinjavanje resursa radi postizanja zajedničkih ciljeva više tijela uprave, a treća na koordinaciju jedne politike unutar više sektorskih ministarstava. Niz politika, kao što je već prethodno naglašeno, nije moguće vezati uz samo jedno ministarstvo, već uz

⁶ V. James, Staronova (2003.), Ben-Gera (2004., 2007., 2009.), GONG (2013.a, 2013.b), Petak i Petek (2009.), SIGMA (2008., 2011.).

⁷ Specijalizirana literatura podrobnije nabroja organizacijske oblike koordinacije politika. U jednoj od najpoznatijih taksonomija Metcalfe (1994.: 81) navodi devet takvih razina: **1.** neovisno odlučivanje ministarstava ili organizacija; **2.** komuniciranje, zasnovano na razmjeni mišljenja s drugim ministarstvima ili organizacijama; **3.** konzultiranje s drugim ministarstvima ili organizacijama, kako bi se došlo do pozitivnog *feedbacka*; **4.** izbjegavanje suprotstavljenih djelovanja između ministarstava i organizacija; **5.** nastojanje da se postigne sporazum između različitih ministarstava ili organizacija; **6.** uspostava mehanizma za arbitriranje u situaciji suprotstavljenih interesa između ministarstava ili organizacija; **7.** uspostava sustava za ograničavanje djelovanja pojedinih ministarstava ili organizacija; **8.** uspostava središnjih (nacionalnih) prioriteta i **9.** usvajanje vladine strategije u nekom području. Najjednostavnije rečeno, prvih se šest razina odnosi na horizontalnu koordinaciju politika i programa, dok posljednje tri *de facto* označavaju neki oblik vertikalne koordinacije politika i programa.

više ministarstava koja imaju, svako na svoj način, udio u toj politici. Na vrhu hijerarhijske strukture su vladine strategije, kao neka vrsta strateškog planiranja koju poduzima vlast da bi ne samo koordinirala postojeće politike, nego ukazala i na izazove koji prijete tim politikama u kratkoročnom ili srednjoročnom razdoblju.

Konceptualiziranje pitanja koordinacije politika je samo jedan aspekt razumijevanja uloge *policy* analize u sustavu državne uprave. Da bi se osigurala kvalitetna hijerarhija ciljeva koji se žele postići nekom politikom potrebno je stoga razraditi nekoliko različitih opcija konkretne politike, vodeći računa pri tome o procjeni učinka mogućih opcija na zainteresiranu skupinu kojoj je namijenjena ta politika. Jedna od tipičnih manjkavosti u tom koraku oblikovanja politike, na koju redovito ukazuju domaći i strani analitičari, odnosi se na nedostatne međuresorne konzultacije o preklapajućim pitanjima, te možda još i više na nedostatne i nerijetko nepravodobne konzultacije sa zainteresiranom javnošću koja je vezana uz pojedinu politiku. Izbjegavanje uključivanja širokog niza različitih vrsta horizontalnih dionika javnih politika (od poslodavaca, sindikata, profesionalnih udruženja, nevladinih udruga, građana pogođenih nekom politikom) često je uzrokom razmjerno nekvalitetnih prijedloga sektorskih politika.

Proces kreiranja javnih politika u Hrvatskoj ima, međutim, i niz drugih specifičnosti usporedi li ga se s uobičajenim procesima kreiranja politika u zapadnim demokracijama. Izostanak uvriježenih *policy* procedura nije vezan samo uz fazu formulacije ili pak evaluacije javnih politika. Problem je mnogo dublji i proteže se na cjelokupni *policy* proces. Izostanak posve specifičnih postupaka vidljiv je i u početnim fazama procesa kreiranja politika – postavljanju posebnih politika na dnevni red i formulaciji mogućnosti za te politike. Moglo bi se, štoviše, reći da se kreiranje politika u Hrvatskoj zapravo i ne zasniva u značajnijoj mjeri na primjeni *policy* analize kao sustava donošenja odluka u javnom sektoru. Pođemo li od standardnog razlikovanja *policy* profesije, za razliku od drugih profesija koje mogu biti osnovom donošenja odluka u javnome sektoru, lako se može ustvrditi da je u nas mnogo značajniji, primjerice, utjecaj tradicije klasičnog planiranja ili tradicije klasične javne uprave nego *policy* analize.

No, pravo je pitanje zapravo postoji li u Hrvatskoj uopće nastojanje da se *policy* analiza uvede kao osnova za donošenje odluka u javnom sektoru? Možda bi se, zapravo, moglo reći da u Hrvatskoj postoji razmjerno široka primjena *policy* analize kao sustavnog pristupa u nekim projektima vezanima uz međunarodne organizacije, nevladine udruge, dijelom i uz poslovni sektor, a da se u sustavu državne uprave mogu nazrijeti tek počeci njezinog uvođenja. Stoga se nije teško složiti sa zaključcima jedne od inicijalnih studija o temeljnim značajkama procesa stvaranja politika u Hrvatskoj (James i Staronova, 2003.: 2 – 3). Autori navode 15 nedostataka u tom procesu, od kojih ćemo navesti samo nekoliko najupečatljivijih za našu analizu:

1. Postoje manjkavosti u provođenju zadovoljavajuće analize *policy* problema, prikupljanju podataka za analizu problema ili u utvrđivanju alternativa za njihovo rješavanje (uključujući opcije koje nisu vezane uz legislativu).
2. Kapaciteti ministarstava da provedu takvu analizu slabi su, a takvi su i kapaciteti za pripremu tekstova zakonskih prijedloga. Postoji snažno oslanjanje na vanjske eksperte.
3. Ministarstva se fokusiraju na pravnu dimenziju zakonskih prijedloga. Zbog neadekvatne prethodne analize i zbog male pozornosti praktičnim aspektima implementacije, zakoni u praksi funkcioniraju vrlo loše te se užurbano mijenjaju novim amandmanima.
4. Na djelu je proliferacija strateških dokumenata, no oni nisu koordinirani jedan s drugim. Ne postoji opća strategija koja bi usmjeravala Vladine prioritete i djelovanje u kratkom ili srednjem roku.
5. Ne postoje efektivni mehanizmi praćenja ili vrednovanja djelotvornosti provedbe Vladinih odluka.

Prethodno navedeni nedostaci dovode nas do pitanja o institucionalnom okviru za primjenu *policy* pristupa u sustavu hrvatske javne uprave. Jedan od prvih primjera institucionalizacije takvog okvira u Hrvatskoj bilo je uvođenje sustava za procjenu učinka propisa (*Regulatory Impact Assessment, RIA*), što je bio dio procesa europeizacije (premda to pitanje nije bilo dijelom pregovaračkih poglavlja). Kad je osnovan Ured za procjenu učinka propisa, od početka je bio suočen s različitim vrstama opstrukcije i osporavanja. Na ovom mjestu, dakako, ne možemo ulaziti u to je li taj ured uopće bio adekvatno ustrojen za djelotvorno funkcioniranje i kakve su mu, općenito govoreći, bile performanse. Mnogo je važnije od toga da je nakon niza pogromaških napisa o toj instituciji i neke vrste javnog ismijavanja („ured za procjenu učinka propisa kao ostava za metle“) odlukom Vlade naprasno ukinut 2009. godine.⁸

Činjenica, dakle, od koje valja poći i koju svakako treba zabilježiti za povijest razvoja *policy* analize u Hrvatskoj jest to da je praktički prvi oblik njezine institucionalizacije, u formi jedne od inačica *impact assessment* studija, dokinut kao posve besmislena institucija. Zašto je sve to važno? Zato što je procjena učinka (*impact assessment*) jedna od klasičnih metoda *policy* analize zasnovanih na tzv. mikroekonomskom pristupu, poput analize troškova i koristi (*cost-benefit analysis*), analize troškovne djelotvornosti, analize zasnovane na procjeni rizika (*risk assesment*), analize odlučivanja (*decision analysis*), predviđanja politika (*policy forecasting*) i niza drugih pristupa odlučivanju u javnom sektoru, koji su već odavna postali dijelom modernih javnih uprava u zemljama zapadnih demokracija.

Kada je riječ o institucionalnom okviru unutar hrvatske javne uprave, u kojem bi se sustavno morala primjenjivati *policy* analiza, onda je tu prije svega riječ o strateškom planiranju. Riječ je o jednom od temeljnih alata novog javnog menadžmenta (Perko Šeparović, 2006.: 100 – 116). Ta vrsta planiranja politika postoji u Hrvatskoj kao normativni okvir, no još uvijek pokazuje nisku razinu djelotvornosti. O tome svjedoče i rezultati istraživanja o upravljanju javnim politikama u Hrvatskoj što ga je provela nevladina udruga GONG, anketom među većinom istaknutih istraživača i praktičara javnog upravljanja u Hrvatskoj (GONG, 2013.a). U tom je istraživanju čak više od 85 posto ispitanika izrazilo mišljenje da je temeljni zadatak u reformi državne uprave uvođenje alata strateškog upravljanja, ponajprije planiranja, monitoringa i evaluacije u sustav javnog upravljanja u Hrvatskoj. Bez tog uvjeta, zaključak je spomenute studije, svi će pokušaji reforme javne uprave biti osuđeni na neuspjeh. Naime, prema mišljenju anketiranih eksperata koji su sudjelovali u istraživanju, upravo su prethodno navedeni alati ono što se manje ili više izbjegava u sustavu javne uprave u Hrvatskoj, a trebali bi biti dijelom redovitog sustava upravljanja. U mandatima posljednjih vlada napravljeni su, doduše, početni koraci vezani uz strateško planiranje u Ministarstvu financija, no stupanj institucionalizacije takvih alata ostao je, zapravo, još uvijek vrlo ograničen.

Nešto je bolja situacija s uključivanjem znanstvenika, naročito makroekonomista i stručnjaka za socijalnu politiku u proces oblikovanja politika. No, ta uključenost završava u početnim fazama formulacije politika i rijetko se prenosi u završnu fazu formulacije, a nakon toga i legitimiranja pojedinih sektorskih politika. Postoje, dakako, iznimke. Jedna od njih je, primjerice, reforma mirovinskog sustava s početka 2000-ih, kada su znanstvenici, stručnjaci za socijalnu politiku sudjelovali u svim fazama formulacije politike mirovinske reforme. Inače, savjetovanje stručnjaka zahtijeva i *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću*, kao neizostavan dio institucionalnog okvira primijenjene *policy* analize, no takva se preporuka razmjerno rijetko primjenjuje u formulaciji politika.⁹ Pri tome su, dodatno, nejasni kriteriji po

⁸ Valja napomenuti da je naknadno ipak obnovljen rad toga tijela, ovog puta kao odjela pri Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske.

⁹ U samo 24 posto slučajeva izrade nacrtu zakona za koje su bile formirane radne skupine pozivani su znanstvenici i drugi vanjski stručnjaci (GONG, 2013.b).

kojima se biraju članovi radnih skupina iz redova vanjskih stručnjaka. Općenito govoreći, vlada Jadranke Kosor u većoj mjeri angažirala vodeće makroekonomiste no što to trenutno čini vlada Zorana Milanovića.

Kada je pak riječ o okviru koji se odnosi na koordinaciju politika unutar onoga što bi se moglo označiti kao centri Vlade, prvo se pitanje odnosi na postojanje nečega što bi se moglo označiti središnjim *policy* uredom Vlade. Postoji, dakako, Vladin Ured za zakonodavstvo i unutar njega odjel za procjenu učinaka propisa, no alati koje primjenjuju nisu istoznačni s alatima nečega što bi se moglo označiti središnjim *policy* uredom Vlade. Pod tim izrazom misli se zapravo na ono što izraelski stručnjak za primijenjenu *policy* analizu Ben-Gera (2009.: 6) naziva uredom za koordinaciju politika i uredom za planiranje i praćenje politika. Takvi organizacijski oblici još uvijek nisu postali dijelom organizacijske strukture Vlade Republike Hrvatske, a upravo bi takva tijela trebala biti nukleusom primijenjene *policy* analize u sustavu izvršne vlasti. Te bi jedinice, ukratko rečeno, trebale provoditi sustavnu evaluaciju regulatornih prijedloga pojedinih ministarstava i povezivati ih s općim ciljevima Vlade. Riječ je o onome što potpada pod tzv. više razine koordinacije javnih politika, na koje smo prethodno već upozorili, pozivajući se na poznatu Metcalfeovu taksonomiju koordinacije javnih politika (v. bilješku 7).

S time je u vezi pitanje svojevrsnog *gatekeepinga* u rukama vlade; naime, ima li ona mogućnost vraćanja regulative na temelju sustavne *policy* argumentacije ili do toga dolazi isključivo na temelju tehničkih, formalnih kriterija? U hrvatskom je slučaju u pravilu riječ o potonjem, što značajno smanjuje kvalitetu koordinacije politika unutar središnje vlasti.

Pitanje koje potpada pod koordinaciju javnih politika unutar vlade odnosi se i na stupanj uključenosti užeg kabineta vlade u pripremu prijedloga linijskih ministarstava. Konzultacije tih dviju razina u nas su, nažalost, samo formalne naravi i usmjerena na tehnička pitanja. Pri tome, čini nam se, postoji tri temeljna problema:

- a) ne postoji stabilan i transparentan obrazac arbitriranja o razlikama koje postoje u vezi s prijedlozima linijskih ministarstava o pojedinoj politici (velik broj politika oblikuje se unutar više resora te su pojedina ministarstva zadužena samo za dio promatrane politike);
- b) uži kabinet u pravilu ne uspijeva dati precizne *policy* parametre linijskim ministarstvima, što je ujedno i očekivana posljedica faktički nedjelotvornog sustava strateškog planiranja na razini Vlade;
- c) proces transferiranja Vladinih prioriteta u javnopolitičke planove linijskih ministarstava je, generalno govoreći, previše općenit i nespecificiran jasnom hijerarhijskom ciljeva.

Dodatni je problem i način na koji funkcioniraju međuministarske konzultacije unutar sustava središnje Vlade. Regulatorni se prijedlozi usklađuju gotovo isključivo na formalnoj osnovi, a ne na temelju *policy* efekata koje bi mogli imati za Vladu kao cjelinu. Dodatni je problem i uključivanje stručnjaka i zainteresiranih aktera iz horizontalne dimenzije stvaranja politika. Istraživanja su pokazala da radne skupine vrlo često, u 62 posto slučajeva, pozivaju stručnjake iz drugih institucija ili organizacija civilnog društva (GONG, 2013.b). Nejasno je, međutim, na temelju kojih se kriterija donose odluke o tome je li za neki akt potrebno formirati višeresornu i višesektorsku radnu skupinu. Osim toga, nejasni su i kriteriji o načinu na koji se biraju članovi radnih skupina iz redova vanjskih stručnjaka, jer je samo jedno tijelo (Vladin Ured za udruge) objavilo javni poziv za predlaganje članova Savjeta inicijative Partnerstva za otvorenu vlast. Isto tako, samo četvrtina tijela u uzorku objavljuje sastave svojih radnih skupina na vlastitim internetskim stranicama.

7. Zaključak

Kada se, na posve općenitoj razini, pokušava vidjeti na koji se način stvaraju pojedine politike u Hrvatskoj, dakle javne politike kao politike za zajednicu (*public policy*), poglavito s obzirom na proces njihova stvaranja, uočavamo niz tipičnih manjkavosti u tom procesu. Logika stvaranja politika ima, posve generalno govoreći, možda pet tipičnih faza – postavljanje prioriteta neke politike, formulacija politike, legitimiranje politike, provedba politike i evaluacija politike. Fundamentalnim problemom u hrvatskom se slučaju pokazuju naročito aktivnosti vezane uz fazu formulacije politika i uz njezinu provedbu, fazu implementacije. Naime, kada se u Hrvatskoj promatra proces stvaranja različitih sektorskih politika, od energetske, zdravstvene, socijalne, prometne itd., ono što se odmah uočava odnosi se na probleme u formulaciji politike. Na djelu je, u velikoj većini slučajeva, nedostatno procjenjivanje, „vaganje“ opcija, a nerijetko i nepostojeće. Spomenuto bi se procjenjivanje, umjesto toga, trebalo zasnivati na sustavnom dizajnu politika (*policy design*) koji bi morao uključivati pet ili šest koraka. A najvažniji bi se korak trebao odnositi na provođenje fundamentalne *policy* analize, što bi trebalo rezultirati stvaranjem prijedloga politike koji će jasno definirati problem koji se želi riješiti za zajednicu. Osim toga, trebalo bi jasno naznačiti specifične ciljeve koji se žele ostvariti nekom politikom, ponuditi različite opcije i procijeniti njihove učinke te uključiti sve zainteresirane aktere (dionike) – poslodavce, sindikate, profesionalna udruženja, građane pogođene nekom politikom – dakle, ono što označavamo horizontalnim sektorom politike. Tek bi se u posljednjem koraku prijedlog mogao dati ministru na konačno odlučivanje. U nas se najčešće preskače većina tih faza, što drugim riječima znači da ne postoji kvalitetno procjenjivanje opcija, a to onda znači da se politika loše formulira. A kada se politike loše formuliraju, onda je teško očekivati i njihovu djelotvornu provedbu.

Na važnost podizanja kvalitete oblikovanja javnih politika u Hrvatskoj i drugim zemljama regije sve više ukazuju i zapadni autori, ističući da je uvođenje stabilnog sustava odlučivanja o politikama zasnovanog na dokazima (*evidence-based policy*) jedan od načina podizanja efikasnosti odlučivanja u tranzicijskim sustavima jugoistočne Europe (Bartlett, 2013.). Štoviše, spomenuti autori sugeriraju uvođenje znatno neovisnijeg modela oblikovanja politika, oslonjenog u velikoj mjeri na domaću *policy* ekspertizu. Problem je tim veći jer je u dosadašnjem razdoblju dominiralo oslanjanje na međunarodne organizacije i vanjske *policy* konzultante (Deacon i Stubbs, 2007.). Zbog toga je izrazito „oslabljen administrativni kapacitet neovisnog stvaranja javnih politika“ (Bartlett, 2013.: 452). U situaciji teške krize fiskalne države s kojom se suočavaju praktički sve zemlje jugoistočne Europe, takva je politika jedini način da se podigne razina djelotvornosti u pružanju javnih usluga te stvore osnove nužne za socijalni i ekonomski prosperitet tih zemalja.

Literatura

- Bartlett, W. (2013.) Obstacles to Evidence-based Policy-making in the EU Enlargement Countries: The Case of Skills Policies. *Social Policy & Administration* 47 (4): 451 – 467.
- Ben-Gera, M. (2007.) The Role of Ministries in the Policy System: Polical Development, Monitoring and Evaluation. Sigma Papers, No. 39, OECD Publishing.
- Ben-Gera, M. (2009.) Coordination at the Centre of Government for Better Policy Making, Paper prepared for the Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Crna Gora, 26. – 27. ožujka 2009.
- Blum, S., Schubert, K., eds. (2013.) *Policy Analysis in Germany*. Bristol: Policy Press.
- Colebatch, H. K. (2004.) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- European Commission (2005.) *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, 15 June 2005.
- Deacon, B., Stubbs, P. (2007.) *Social Policy and International Interventions in South East Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Geva-May, I., Kfir, A. (2000.) Developments in Policy Analysis and Evaluation in Israeli Public Administration. *Public Administration* 78 (2): 409 – 422.
- GONG (2013.a) *Pretpostavke uspješne provedbe reforme državne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: GONG.
- GONG (2013.b) *Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012.: rezultati istraživanja*. Zagreb: GONG.
- Hogwood, B. W., Gunn, L. A. (1984.) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. (2009.) Political analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration* 52 (2): 153 – 175.
- James, S., Staronova, K. (2003.) Review of the Central Authorities for Policy-Making and Coordination of the Republic of Croatia, Internal report for the World Bank.
- Meltsner, A. (1976.) *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Metcalfe, L. (1994.) International Policy Co-Ordination and Public Management reform. *International Review of Administrative Sciences* 60 (2): 271 – 290.
- Nilsson, P. et al. (2008.) The Use and Non-Use of Policy Appraisal Tools in Public Policy Making: An Analysis of Three European Countries and the European Union. *Policy Sciences* 41 (4): 335 – 355.
- Perko Šeparović, I. (2006.) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing/Tehnička knjiga.
- Petak, Z., Petek, A. (2009.) Policy Analysis and Croatian Public Administration: The Problem of Formulating Public Policy. *Politička misao* 46 (5): 54 – 74.
- Peters, G. B. (2006.) Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, u: B.G. Peters, J. Pierre, eds. *Handbook of Public Policy*. London: Sage.
- Radin, B. A. (2000.) *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Radin, B. A. (2013.a) *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Reaches Midlife*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Radin, B. A. (2013.b) Policy Analysis Reaches Midlife. *Central European Journal of Public Policy* 7 (1): 8-27.
- SIGMA (2008.) Croatia: Policy-making and co-ordination, Assessment, May 2008. [<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/41637001.pdf>]
- SIGMA (2011.) Croatia: Policy-making and co-ordination, Assessment, 2011. [<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970754.pdf>]

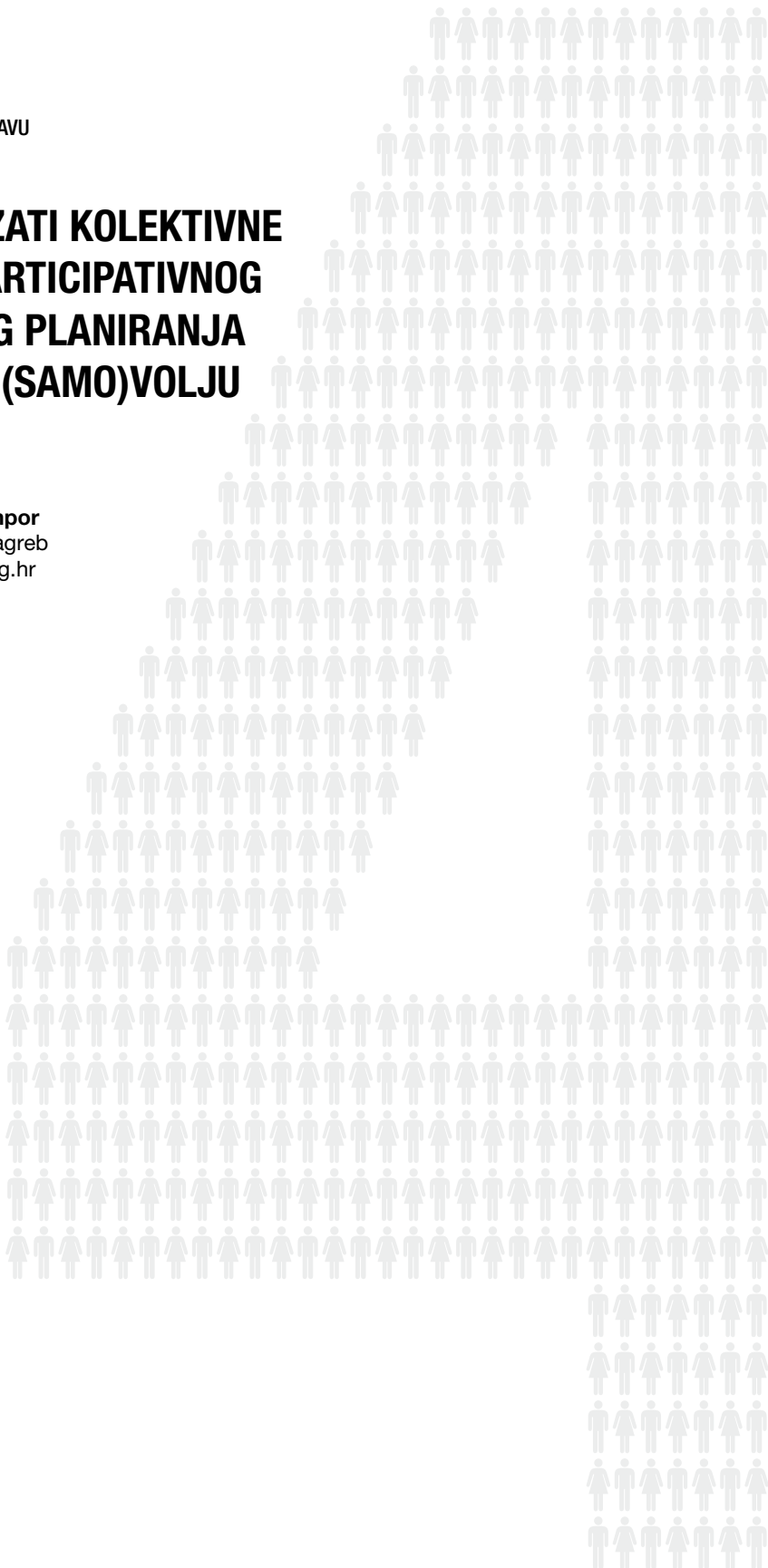
Vaitsman, J., Ribeiro, J. M., Lobato, L. (2013.) *Policy Analysis in Brasil*. Bristol: Policy Press.

Vining, A. R., Weimer, D. L. (2010.) Policy Analysis. The Foundations of Public Administration Series. ASPA – American Society for Public Administration.
<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Policy-Article.pdf>

Weimer, D. L. (2012.) The Universal and the Particular in Policy Analysis and Training. *Journal of Comparative Policy Analysis* 14 (1): 1 – 8.

KAKO POVEZATI KOLEKTIVNE PROCESE PARTICIPATIVNOG STRATEŠKOG PLANIRANJA I POLITIČKU (SAMO)VOLJU VODSTVA?

Dr. sc. Marijana Sumpor
Ekonomski institut, Zagreb
e-mail: msumpor@eizg.hr



Sažetak

Suvremeno shvaćanje strateškog planiranja podrazumijeva se kao proces, ali i način mišljenja i djelovanja koji rezultira provedivim razvojnim dokumentom. Participativni se pristup u planiranju podrazumijeva, iako postoje razlike u načinu njegova provođenja. Hrvatska se javna uprava upoznala s novijim načinom razvojnog planiranja početkom 2000-ih godina, pri čemu su se prva iskustva stjecala na lokalnoj i regionalnoj razini. Trogodišnje strateško planiranje uvedeno je na nacionalnoj razini putem Zakona o proračunu iz 2008., a participativno strateško planiranje na razini županija sustavno je uređeno 2009. godine. Iz do sada stečenog praktičnog iskustva jasno je prepoznata potreba daljnjeg istraživanja suvremenih pristupa strateškom planiranju u odnosu na političko vodstvo u tim procesima. U radu je dan osvrt na teoriju i metodologiju participativnog strateškog planiranja uvriježenog u Europskoj uniji u kontekstu kohezijske politike. Istaknute su ključne spoznaje vezane uz participativne procese i sudjelovanje dionika u procesu planiranja te je dan aktualan teorijski osvrt na ulogu vodstva u procesima participativnog strateškog planiranja. Na kraju su prikazani sažeti rezultati studije o procesima strateškog planiranja u hrvatskim županijama (2011. – 2013.) te zaključni osvrt na zakonski okvir kojim je danas uređeno strateško planiranje u Hrvatskoj.

Ključne riječi: strateško planiranje, participativni pristup u planiranju, lokalna samouprava, političko vodstvo, kohezijska politika EU-a

1. Uvod

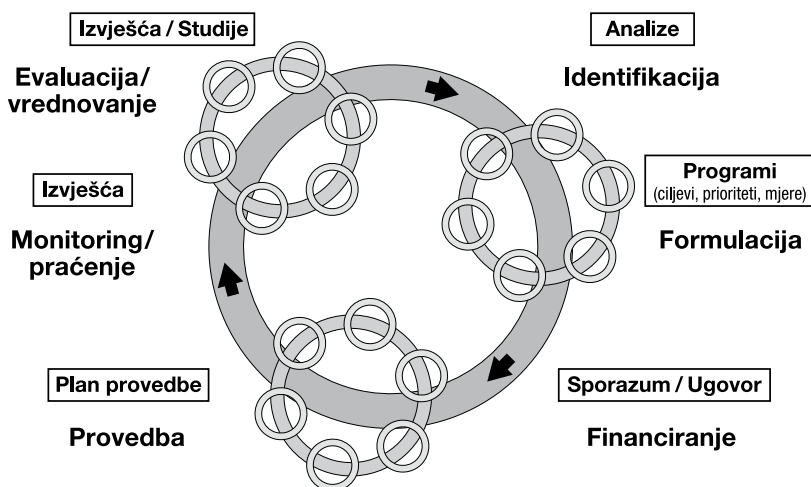
O participativnom se pristupu strateškom planiranju u Hrvatskoj raspravlja intenzivnije tek od početka 2000-ih godina, iako planiranje u Hrvatskoj nije nepoznata pojava. Osim raznolikog iskustva planiranja u bivšem sustavu postojao je i relativno dobro uređen sustav prostornog planiranja. Međutim, promjenom političkog sustava početkom 90-ih „planiranje“ više nije bilo prihvatljiv način djelovanja jer je previše podsjećalo na negativna iskustva s bivšim planskim sustavom. Treba napomenuti da je jedna od značajki velikih promjena političkog sustava, krize i/ili rata i centralizacija sustava odlučivanja, tj. individualizacija odlučivanja ili sužavanje na uzak krug istomišljenika, što uvelike usporava procese demokratizacije društva. S pripremom Republike Hrvatske za ulazak u Europsku uniju (EU) u velikoj je mjeri naglašena potreba jačanja institucionalnih i administrativnih kapaciteta za bolje upravljanje javnim politikama u budućnosti. Tako je u prošlih desetak godina provedeno mnoštvo projekata tehničke pomoći financiranih iz pretpristupnih fondova EU-a, kao i iz sredstava drugih međunarodnih donatora, a koji su doprinikli jačanju hrvatskih institucionalnih i administrativnih kapaciteta.

Iako proces strateškog planiranja polako ulazi u hrvatsku razvojnu praksu, podržan zakonima i propisima, i dalje ostaje pitanje: Kako povezati kolektivne procese participativnog strateškog planiranja i političku (samo)volju vodstva? U tu se svrhu u prvom dijelu rada razmatra teorijski pojam i metodologija strateškog planiranja (Đokić i Sumpor, 2012., 2013.). U drugom je dijelu naglasak stavljen na sudjelovanje dionika i šire javnosti u razvojnim procesima (Stubbs, 2009., Đokić *et al.*, 2009.), a u trećem se dijelu daje osvrt na važnost vodstva u suvremenim uvjetima kompleksnog i višerazinskog upravljanja (Hooghe i Marks, 2010., Soterauta *et al.*, 2012., Faludi, 2012.). Na kraju se daje osvrt na hrvatska iskustva koja uključuju lokalne i županijske razvoje strategije, strateško planiranje u kontekstu Zakona o proračunu, te procesi programiranja Republike Hrvatske u pretpristupnom, kao i u kontekstu članstva u Europskoj uniji (Dräger *et al.*, 2004., Đokić *et al.*, 2010., Sumpor *et al.*, 2012.).

2. Strateško planiranje i upravljanje na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini

Prošlih 20 godina s rastućom europskom birokracijom u Bruxellesu strateško je planiranje postalo ključnim pristupom za upravljanje strukturnim fondovima (Đokić i Sumpor, 2012.). Kohezijska politika EU-a i mehanizmi strukturnih fondova utemeljeni su na konceptu *životnog ciklusa javnih politika* (slika 1.), uključujući prilagođene pristupe strateškom planiranju koje su u velikoj mjeri razvijale strane međunarodne razvojne organizacije tijekom 80-ih i 90-ih godina. Jedan od dominantnih alata koji se koristi za programiranje, projektno planiranje i upravljanje je logički pristup unutar kojeg se koriste različiti kvantitativni i kvalitativni analitički alati, među kojima je i logička matrica. Standardan pristup strateškom planiranju, opisan u Smjernicama za upravljanje projektnim ciklusom Europske komisije (2004.), primjenjiv je i za operativno programiranje i izradu strateških dokumenata. Ovaj je pristup procesno orijentiran i obuhvaća niz faza.

Slika 1. Koncept životnog ciklusa javnih politika



Izvor: Europska komisija, 2004., prilagodila autorica.

Strateško planiranje kao proces moguće je pratiti kroz koncept životnog ciklusa javne politike (slika 1.), a primjenjiv je na razvojne programe i projekte. Ciklus na razini javne politike (veliki krug) i programa (srednji krugovi) započinje identifikacijom odnosno traženjem odgovora na pitanje „Gdje smo?“. Korištenjem programskih alata provodi se analiza stanja te se identificiraju ključni akteri ili dionici i ključni problemi. Taj se proces provodi uz participaciju ključnih dionika koji se identificiraju i intervjuiraju tijekom

analize. U postupku prepoznavanja mogućnosti za rješavanje problema potrebno je posvetiti pažnju njihovom dubljem razumijevanju određujući razine složenosti od velikog broja konkretnih prema manjem broju općenitih ili većih problema (uspostavlja se uzročno-posljedična logika). Primjerice, veliki su problemi uzrokovani brojnim manjim problemima. Time se stvara dobra osnova za formulaciju ciljeva i određivanje prioriteta utemeljeno na stvarnim potrebama. Mogućnosti za rješavanje problema nastoje se obuhvatiti formulacijom mjera i aktivnosti koje se dalje razvijaju u operativnom ili provedbenom planu s detaljno razrađenim zadacima, uključujući navode ciljanih skupina, očekivanih rezultata i pokazatelja uspješnosti, financijski okvir i odgovornosti. Faze identifikacije i formulacije predstavljaju proces programiranja. Faza financiranja podrazumijeva izradu proračuna sukladno formuliranim ciljevima, prioritetima i mjerama (strateški okvir). Uz sklopljene ugovore i financijske sporazume pripremaju se novi za predstojeće razvojne aktivnosti predviđene u provedbenom (akcijskom) planu za razdoblje od jedne do tri godine sukladno programskom proračunu. Uz jasno određivanje odgovornosti, uspostavu informatičkog sustava i obrasce za izvješća o praćenju provedbe, uspostavlja se i elektronička baza razvojnih projekata koja se redovito ažurira (kvartalno, polugodišnje, godišnje) i koristi se za planiranje predstojećih razvojnih aktivnosti. Posljednja konceptualna faza navedena u ciklusu je vrednovanje (tj. evaluacija) tijekom koje se propituje što se politikom ili programom postiglo i koja su iskustva stečena. Rezultati se koriste za unapređivanje budućih politika, programa i projekata.

Ciklus na razini projekta (najmanji krugovi) također započinje identifikacijom problema koji se projektom želi rješavati, odnosno što će se činiti na osnovi analize stanja, nastavlja se s formulacijom ciljeva, očekivanih rezultata i aktivnosti (tj. kako će se to učiniti) i financiranjem (tj. kako će se platiti svi potrebni resursi: ljudi – znanje, usluge, rad, materijal, oprema) prije nego što bude proveden. Tijekom provedbe sustavno se prati napredak projekta, odnosno je li u skladu s planom i nakon što je završen, vrednuje se je li projektom učinjeno ono što je planirano. Krug se zatvara vrednovanjem na jednoj strani, a novi krug započinje iznova identifikacijom i formulacijom na drugoj.

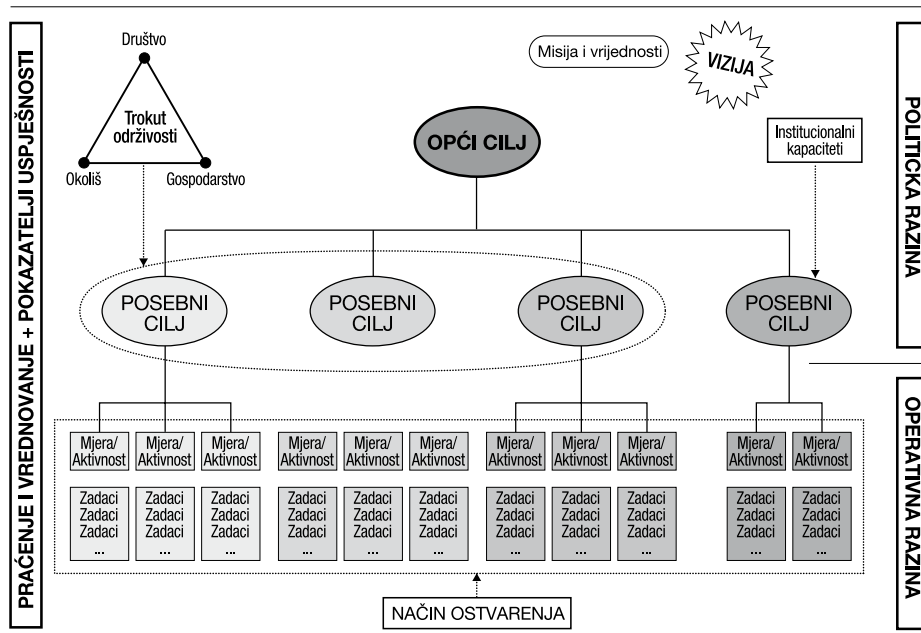
Iako se vrednovanje navodi kao faza koja nastupa nakon provedbe, ono se može provoditi periodično. Tako se za programe vezane uz fondove EU-a zahtijeva pokretanje postupka vrednovanja prije početka provedbe programa, tj. tijekom planiranja (tzv. *ex-ante* evaluacija). Kako je riječ o višegodišnjim razvojnim dokumentima, često se traži izvješće o vrednovanju tijekom provedbe i nakon što je program proveden (tzv. *ex-post* evaluacija). Evaluacijski izvještaji pružaju ulazne informacije za pokretanje novog ciklusa planiranja odnosno programiranja.

Strateško planiranje obuhvaća izradu razvojnog dokumenta koji je rezultat procesa planiranja, no podrazumijeva i poseban način mišljenja i djelovanja svih uključenih u taj proces. S druge strane, *strateško upravljanje* predstavlja proces provedbe planiranih aktivnosti koje uključuju provedbu zadataka, projekata i programa radi ostvarenja strategijom određenih prioriteta i postavljenih ciljeva. Uspješan je samo onaj proces strateškog planiranja koji je usmjeren na realna očekivanja, koji omogućuje podjelu odgovornosti među većim brojem dionika koji nastoje zajednički provesti plan. Važno je da u svakom trenutku planiranja izrađivač bude svjestan njegove realizacije u budućnosti, unatoč neizvjesnostima.

Strategija kao dokument ima standardnu strukturu koja obuhvaća prethodnu kvantitativnu i kvalitativnu analizu, uključujući SWOT analizu na kojoj se temelje

definirana vizija, misija, opći/strateški ciljevi, posebni ciljevi, prioriteta, provedbeni dokument (tj. operativni/provedbeni/akcijski plan) koji se sastoji od mjera, aktivnosti, programa i projekata, te financijski plan povezan s proračunom (proračunima) odgovornih organizacija. Dodaci uključuju sažetak prethodnog vrednovanja/ex-ante evaluacije, opis procesa izrade, popis konzultiranih dionika, komunikacijsku strategiju i dr. Riječ je o dokumentu koji ima dva dijela (slika 2) – strateški dio, o kojem se odlučuje na političkoj razini, a koji sadrži ciljeve i prioritete, te operativni dio, o kojem se praktički odlučuje na operativnoj razini. U tom je smislu moguće urediti sustav donošenja planova, pri čemu je strateški dio dugoročan (npr. za razdoblje od sedam, 10 ili više godina), a operativni dio kratkoročan (npr. za razdoblje do tri godine). Ključno je da kratkoročne mjere, aktivnosti, programi i projekti doprinose ostvarenju prioriteta i ciljeva postavljenih na višoj hijerarhijskoj razini ostvarenja. Dakle potrebno je provesti mnoštvo aktivnosti da bi se ostvarili općenitiji razvojni ciljevi. Primjerice, problem neravnoteže na tržištu rada nije moguće promijeniti unutar jedne godine prilagodbom obrazovnih i studijskih programa, nego je potreban niz godina i mnoštvo aktivnosti da bi se ostvario cilj uravnoteženijeg tržišta rada.

Slika 2. Struktura strateškog dokumenta



Potrebno je redovito pratiti provedbu mnoštva zadataka i aktivnosti (tjedno, mjesečno, kvartalno) i to sustavno pomoću informatičkog sustava, pripremljenih obrazaca za praćenje prema utvrđenim pokazateljima ostvarenja rezultata. Godišnja izvješća o praćenju poslužit će kasnijem postupku periodičnog vrednovanja na osnovi pokazatelja ishoda i učinaka (tijekom provedbe i/ili *ex-post*). Jedino se na taj način može unapređivati razvojna politika utemeljena na odrednicama trokuta održivosti kojim se nastoji integrativno upravljati razvojem gospodarstva, društva i okoliša.

Vežano uz ključna načela za proces strateškog planiranja i upravljanja mogu se istaknuti zanimljive preporuke iz studije o strateškom planiranju u SAD-u, koje se temelje na rezultatima najboljih organizacija uključenih u istraživanje (Placet i Branch, 2002.):

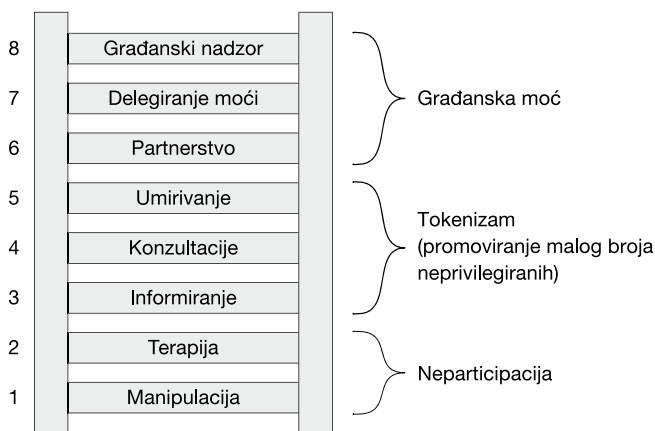
- *vrijednosti* – oslanjaju se na ključne vrijednosti (usmjeravajuća načela) koja pokreću organizaciju
- *vlasništvo* – postoji više rukovodstvo koje ima „vlasništvo“ nad procesom strateškog planiranja
- *metodologija* – primjenjuje se konzistentan, razumljiv i strukturiran proces planiranja na svim razinama organizacije
- *komunikacija* – koristi se učinkovita unutarnja komunikacija da bi se povežalo planiranje s praksom
- *fokus na klijente* – postoji osjećaj hitnosti i fokusiranost na klijenta/korisnika
- *proces* – planiranje se zbiva kao kontinuiran proces; smatra se da je proces važniji od proizvoda (tj. plana kao dokumenta)
- *predanost* – prepoznaje se da je predanost ljudi organizacijskom idealu nužan sastojak uspješnosti
- *uspješnost i odgovornost* – povezuje se mjerenje uspješnosti s poticajima i nagradama i traži se odgovornost za rezultate
- *kultura* – razumije se da je strateško planiranje usmjereno na klijenta/korisnika povezano s promjenom kulture.

Ovi nalazi mogu pomoći državnim institucijama u razvoju učinkovitijih procesa strateškog planiranja usredotočenih na pružanje boljih usluga klijentima/korisnicima. Osim logičkog pristupa koji omogućuje razvoj hijerarhijskog mišljenja (uzrok – posljedica, konkretno – opće, sredstvo – cilj), tako i prihvaćanje zajedničkih načela i vrijednosti može vrlo poticajno djelovati na utvrđivanje usklađenog načina mišljenja i djelovanja svih uključenih u procese strateškog planiranja i upravljanja.

3. Sudjelovanje dionika i šire javnosti u razvojnim procesima

Sudjelovanje dionika odnosno participacija nije nova pojava u procesima razvojnog planiranja. Stubbs (2009.) u prikazu razvoja participativnog pristupa planiranju ističe ljestvice participacije koje je predstavila Sherry Arnstein 1969. godine u sklopu opisivanja tadašnjih procesa u urbanom planiranju u SAD-u (slika 3). U načinu uključivanja dionika postoji jasna gradacija, pri čemu ona ističe osam stuba. Gledajući odozdo prema gore, na najniže dvije stube govori o manipulaciji i terapiji koje obilježavaju nesudjelovanje u razvojnom planiranju i djelovanju. Tek na trećoj stubi javlja se informiranje, koje je prije svega jednostrani postupak razmjene podataka i činjenica bez namjere da se dobije povratna informacija. Na četvrtoj se stubi očekuje povratna informacija, ali će onaj koji vodi proces odlučiti hoće li se ona uključiti u plan ili ne. Sudjelovanje dionika prema današnjem razumijevanju ovih procesa započinje tek na šestoj stubi, koju Arnstein naziva partnerstvo, kao prvoj razini iskazivanja građanske moći i stvarnog sudjelovanja u razvojnim procesima.

Slika 3. Ljestvica participacije prema Sherry Arnstein (1969.)



Izvor: Arnstein (1969.), preuzeto iz Kordej-De Villa et al. (2009.: 152).

Kada se razmatraju dionici u procesu strateškog planiranja i upravljanja, važno je obratiti pažnju na krajnje korisnike politike, strategije, programa i projekta – oni su svrha i razlog postojanja javne politike i javne uprave. Zato još tijekom faze identifikacije problema i analize stanja (sukladno životnom ciklusu javnih politika) vrijedi provesti analizu dionika, da bi se svi relevantni dionici mogli pravodobno uključiti u proces planiranja. U proces planiranja treba uključiti sve one na koje će izravno ili neizravno utjecati politika, program ili projekt. Svi važni dionici moraju dobiti glas u procesu

strateškog planiranja i tada se govori o načelu podijeljene odgovornosti i stvaranju zajedničke vizije.

Mittenthal (2004.) navodi da je važno postići uključenost, ali bez žrtvovanja učinkovitosti. Treba uspostaviti radne skupine za pojedine faze ili tematske skupine za pojedina područja koja pokriva strateški plan, središnji tim koji će voditi proces na operativnoj razini te tim koji će donositi operativne odluke i usmjeravati proces do njegova kraja odnosno usvajanja plana na političkoj razini. Naglašava da je uspješan plan provediv plan, dakle onaj koji informira o aktivnostima i doprinosi smislenom poboljšanju. Iako su izazovi svake organizacije jedinstveni, određena iskustva široko su primjenjiva. Mittenthal je istaknuo 10 ključnih preporuka za uspješno strateško planiranje, koje proizlaze iz iskustva u neprofitnom sektoru, prema kojima treba otkriti mogućnosti i izazove, procijeniti snage i ograničenja, koristiti inkluzivan pristup, uspostaviti osnaženo vijeće za planiranje, uključiti više rukovodstvo, dijeliti odgovornosti, učiti iz najboljih praksi, uspostaviti jasne prioritete i provedbeni plan, imati strpljenja i biti predan promjenama.

Pri uključivanju dionika u proces planiranja treba jasno razlikovati uloge i odgovornosti, kao i svrhu sudjelovanja pojedinih dionika (Sumpor, 2004.). Skupine uključene u proces planiranja konceptualno se mogu podijeliti na sljedeće:

- *Središnja/operativna radna skupina za vođenje procesa planiranja* – riječ je o manjoj međuresornoj/međusektorskoj radnoj skupini koja ima jasne okvire (mandat, vrijeme i sredstva) za vođenje procesa i donošenje operativnih odluka. *Ova skupina operativno priprema podloge za odlučivanje u suradnji s dionicima kroz proces konzultacija, ali ne donosi strateške odluke.*
- *Skupina koja donosi odluke* – to su politička tijela (Hrvatski sabor, skupština, vijeće) koja donose odluke na razini strategije i proračuna, dok vodstvo/rukovoditelji utvrđuju prijedloge na političkoj razini i donose odluke na operativnoj razini (npr. ministri/pomoćnici ministra, župani/ gradonačelnici/načelnici i pročelnici upravnih tijela). *Ova skupina donosi strateške odluke.*
- *Skupina za konzultacije* uključuje dvije grupe:
 - širi krug partnera koji su izravni i neizravni dionici (poslovni sektor, socijalni partneri, civilni sektor itd.). *Ova skupina na radionicama, tematskim sastancima i javnoj raspravi predlaže i doprinosi sadržaju i kvaliteti odluka te*
 - užu partnersku skupinu koju čine visoko rangirani dionici u društvu, gospodarstvu i javnoj upravi. *Ova skupina daje mišljenje na izrađene podloge, predlaže strateške projekte i upućuje prijedlog donositeljima odluka.*

4. Vodstvo i višerazinsko razvojno upravljanje

Promjene u načinu vladanja u smjeru razvojnog upravljanja (engl. *government* > *governance*), od klasičnih hijerarhijskih odnosa u smjeru mrežnog načina suradnje (engl. *networks*) traže odgovarajuću prilagodbu načina vodstva (engl. *leadership*) u kontekstu poticanja održivog razvoja. Hambleton (2003.) to slikovito opisuje: „Odlazi stari hijerarhijski model gradskog 'šefa' koji određuje politiku gradskih usluga namećući ih administraciji te dolazi usmjeravajući (engl. *facilitative*) rukovoditelj, pružajući ruku drugim dionicima i nastojeći utjecati na odluke drugih institucija koje utječu na kvalitetu lokalnog života“ (preuzeto iz Soterauta *et al.*, 2012.).

Izradu strateškog plana u privatnom sektoru obično nalažu čelnici organizacije, koji strateški dokument koriste kao instrument upravljanja organizacijom odnosno u svrhu vodstva. U javnom sektoru uloga vodstva nije potpuno jasna. Odluka o izradi strateškog plana donosi se na političkoj razini, međutim, nedostaje aktivnija uloga u samom procesu izrade, kao i jasno vodstvo u provedbi usvojenih strategija. Čini se kao da su strateški planovi u javnom sektoru sami sebi svrha. Netko odozgo nalaže da treba izraditi razvojni dokument i nakon izrađenog dokumenta, nitko više ne pita što dalje. Proizlazi da veliki problemi vezani uz provedbu razvojnih planova imaju izravnu vezu s vodstvom, često kao posljedica nedostatka političke volje. No, iz međunarodne literature i prakse proizlazi novo poimanje vodstva koje treba odgovoriti na izazove kompleksne višedimenzionalne i višerazinske razvojne stvarnosti. Dakle, nije dovoljno usredotočiti se na pojedinca kao vođu ili rukovoditelja, nego su ključne njegove vještine suradnje sa širim krugom dionika koji uključuje stručnjake iz vlastite organizacije, kao i vanjske suradnike iz javnog, privatnog i sektora civilnog društva. Soterauta *et al.* (2012.) naglašavaju da je vodstvo u smislu facilitacije i mrežnog djelovanja ono što je u današnje vrijeme potrebno društvu. Ova se činjenica odnosi na sve sredine bez obzira na razinu razvoja.

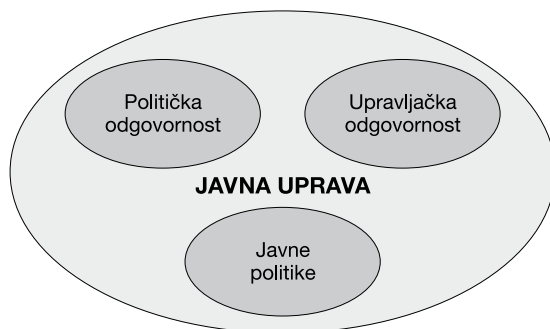
U kompleksnom višeinstitucionalnom sustavu koji uključuje javne politike, programe i projekte nije moguće upravljati na isti način kao u situaciji kada treba upravljati jednom institucijom ili tvrtkom. U slučaju jedne institucije može se govoriti o vodstvu (engl. *leadership*) – *hijerarhija rješava zastoje i omogućuje donošenje odluka*, a u slučaju više organizacija riječ je o upravljanju (engl. *steering*) – *suradnja i pregovori omogućavaju donošenje odluka* (GI2, Capacity works, 2011.).

Strateško promišljanje vodstva u javnom sektoru razlikuje se od strateškog promišljanja čelnika organizacija u privatnom sektoru jer se razlikuju:

- misija javnih institucija
- ciljevi javnih politika
- vremenski horizonti odluka i učinaka
- (osigurani) izvori financiranja
- sustav odgovornosti – politička i upravljačka
- sustav višerazinskog upravljanja – vertikalno/horizontalno
- propisi i drugo.

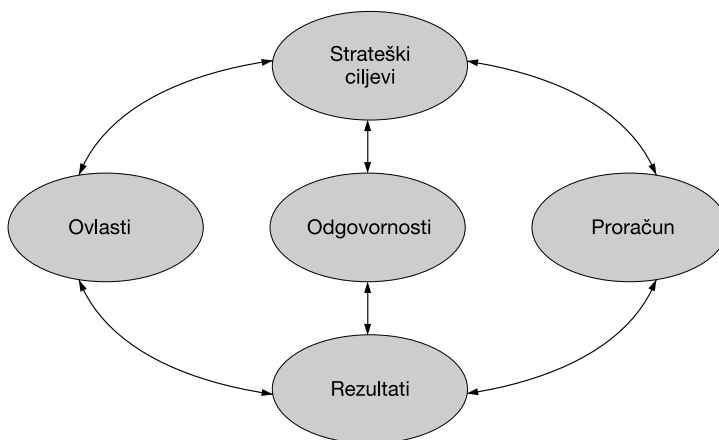
Slika 4. prikazuje odnos političke i upravljačke odgovornosti za javne politike u javnoj upravi. S jedne strane, postoji politička odgovornost za provođenje javnih politika prema biračima. Istodobno, upravljačka odgovornost podrazumijeva odgovornost čelnika korisnika proračuna za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava. U procesu strateškog planiranja javnih politika treba vrlo vješto usklađivati političke interese s mogućnostima sustava i postojećim kapacitetima za koje su izabrani političar odgovorni i u upravljačkom smislu.

Slika 4. Politička i upravljačka odgovornost



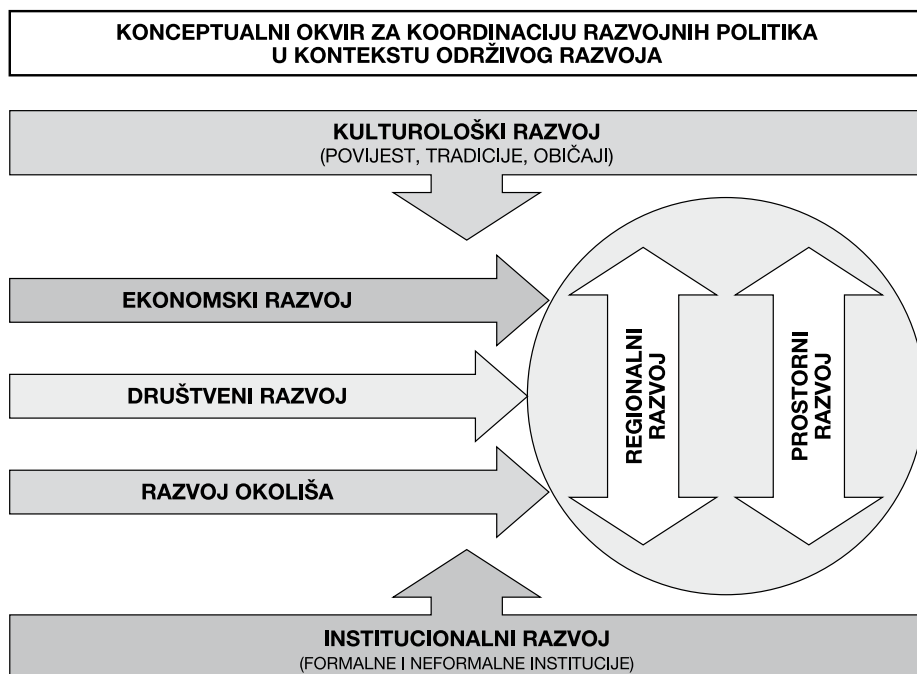
Pri razmatranju sustava odgovornosti i upravljanja u javnom sektoru (slika 5.) treba uzeti u obzir činjenicu da između postizanja strateških ciljeva i ostvarenja rezultata postoji potreba za jasnim određenjem ovlasti, odgovornosti i proračuna. Nije li to ozbiljno uzeto u obzir tijekom planiranja doći će do institucionalnih zastoja i nemogućnosti provedbe strateškog dokumenta. Dakle, ako vodstvo nema jasne ovlasti, odgovornosti i proračunska sredstva za provedbu strategije, neće moći provesti plan.

Slika 5. Sustav odgovornosti i upravljanja u javnom sektoru



Slika 6. prikazuje konceptualni okvir za razmatranje i razumijevanje koordinacije razvojnih politika u kontekstu održivog razvoja. U okviru ovog prikaza istaknute su različite teritorijalne (prostorne) dimenzije, kao i uz to vezane dimenzije višerazinskog razvojnog upravljanja i koordinacije. Horizontalno, postoji veza između različitih razvojnih dimenzija uključujući ekonomiju, društvo i okoliš, kao i višesektorski odnosi između javnog, privatnog, znanstvenog i sektora civilnog društva. Vertikalno, postoji veza između različitih razina vlasti i institucija odgovornih za različita teritorijalna područja, a koja se mogu preklapati ili drugačije definirati, ovisno o prostornim jedinicama i različitim područjima odgovornosti.

Slika 6. Koordinacija razvojnih politika u kontekstu održivog razvoja



Problematiku višerazinskog upravljanja i međuinstitucionalnih odnosa dotaknuli su Hooghe i Marks (2010.). Zanimljiva je jasna identifikacija dviju skupina višerazinskog upravljanja. Prva se skupina institucija oslanja na postojeći administrativno-teritorijalni ustroj u državi ukazujući na jasnije vertikalne odnose (država – regija – lokalna jedinica). Druga se skupina odnosi na prostornu podjelu prema primjerice sektorskoj, prirodnoj, povijesnoj ili kulturološkoj nadležnosti određene institucije (npr. ribarstvo, šumarstvo, vodoprivreda, katastar, biskupije, crkve). Faludi (2012.) ističe da se upravo njihova podjela na dvije skupine višerazinskog upravljanja suštinski veže uz problematiku u okviru ciljeva teritorijalne kohezije EU-a, odnosno da je riječ upravo o problematici horizontalne i vertikalne koordinacije razvojnih aktivnosti.

Slika 6. ukazuje na kompleksnost sadržaja razvojnih politika unutar kojih se javlja potreba za kompleksnim višerazinskim načinom upravljanja da bi se realizirali željeni razvojni učinci utvrđeni u razvojnim strategijama. Upravo u tom kontekstu strateško planiranje kao metoda i proces postaje iznimno korisno za formuliranje politika i njihovu provedbu. Javne institucije u pravilu imaju hijerarhijsku odnosno vertikalnu upravljačku strukturu koja se može podijeliti na tri razine koje se mogu preklapati, ovisno o veličini institucije.

Najčešće su to sljedeće upravljačke razine i funkcije:

- političko/upravljačka razina – dužnosnici
- upravljačko/operativna razina – službenici
- operativno/administrativna razina – službenici.

Razumijevanje unutarnjih odnosa iznimno je važno za određivanje odgovornosti za provedbu strateških planova odnosno za strateško upravljanje u javnoj upravi.

Jedna od najčešćih prepreka provedbe strateških planova je loša interna komunikacija. Stoga je bitno razumjeti da je interna komunikacija determinirana s jedne strane funkcijama i hijerarhijskim odnosima moći (dužnosnik – službenik), a s druge strane veličinom proračuna kojim određeni čelnik raspolaže.

Iako ne postoji tradicija i praksa procjene vlastitih institucionalnih i administrativnih kapaciteta u Hrvatskoj, ona je ipak nužna radi procjene provedivosti strateškog programa ili razvojnog projekta. Tako analiza institucionalnih kapaciteta uključuje:

- raspoložive ljudske resurse (npr. broj, struktura, dob, iskustvo)
- kompetencije, vještine i potencijale
- opterećenost tekućim poslom (npr. identifikacija slobodnih kapaciteta, upravljanje vremenom)
- volju za suradnjom na drugim aktivnostima (npr. za razliku od tekućih administrativnih poslova)
- kvalitetu ljudskih odnosa.

Zaključno, vodstvo je iznimno važno za provedbu strateških dokumenata. Međutim, suvremeni načini planiranja podrazumijevaju i modernizaciju načina vođenja. Hrvatski političari i rukovoditelji u javnoj upravi morat će se prilagoditi novim trendovima i zahtjevima vodstva koje podrazumijeva horizontalnu koordinaciju među institucijama i razvojnim sektorima, kao i među razinama upravljanja u teritorijalnom smislu. S obzirom na članstvo u Europskoj uniji, izgradnja modernih javnih institucija i dalje ostaje jedan od temeljnih prioriteta razvoja modernog hrvatskog društva.

5. Hrvatska iskustva u procesima strateškog planiranja i upravljanja

Evolucija strateškog planiranja u hrvatskoj javnoj upravi zbivala se na svim trima razinama razvojnog upravljanja – lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Tako se prije više od 10 godina krenulo s participativnim strateškim razvojnim planiranjem na lokalnoj razini¹, a metodološki su pristupi i iskustva zabilježeni u nizu znanstvenih i stručnih radova. (Dräger *et al.*, 2004., Đokić *et al.*, 2010.)

Nekoliko godina kasnije, Europska je komisija kroz tehničku pomoć odabranom broju županija pružala podršku u izradi razvojnih strategija sukladno tada uvriježenoj praksi izrade regionalnih operativnih programa.² Uslijedio je trend „planiranja za europske fondove“ sukladno kojem su se lokalne i regionalne jedinice otvorile „novom načinu planiranja“, nadajući se skorašnjem ulasku Republike Hrvatske u Europsku uniju i, naravno, mogućnostima financiranja projekata kroz strukturne fondove. U procesu pregovora za ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju našao se i zahtjev za boljim uređenjem sustava javnih financija u smjeru dobrog upravljanja, upućujući na potrebu obveznog uvođenja strateškog planiranja u sustav proračunskog planiranja. Krenulo se s uvođenjem strateškog planiranja uređivanjem sustava unutarnje revizije, financijskog upravljanja i kontrole. Velik je zamah strateškog planiranja na nacionalnoj razini postignut obvezom izrade trogodišnjih strateških planova za sve korisnike državnog proračuna. S obzirom na to da se proces strateškog planiranja u kontekstu Zakona o proračunu percipira kao administrativan postupak, nedostaje jasnija poveznica razvojne i upravljačke uloge vodstva. Osnovni problemi koji se javljaju su nedosljednost u provođenju razvojnih dokumenata, još uvijek nejasna veza između razvojnih ciljeva, prioriteta i mjera (načina ostvarenja) s proračunima i nerazvijena praksa praćenja provedbe te vrednovanja rezultata, ishoda i učinaka.

Usporedno s procesima strateškog planiranja pod nadzorom Ministarstva financija, provodio se proces uspostave sustava regionalnog razvojnog planiranja pod nadzorom bivšeg Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, a od 2012. godine Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU-a (MRRFEU). Tako je, sukladno Zakonu o regionalnom razvoju iz 2009. i Pravilniku o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija iz 2010., uređen sustav izrade strateških razvojnih dokumenata na županijskoj razini. Krajem 2011. pokrenuta je studija pod nazivom *Ocjena sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske*, koju su Sumpor *et al.* (2012.) izradili u uskoj suradnji i za MRRFEU.

¹ Strateški razvojni planovi u vidu pilot-projekta pripremljeni su u okviru USAID – „Local government reform project I“ za gradove Rijeku i Varaždin; a u okviru projekta GTZ – „Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja“ za gradove Viroviticu, Samobor i otok/općinu Šolta (program održivog razvitka otoka).

² Prvi regionalni operativni programi (ROP-ovi) izrađeni su za Zadarsku, Šibensko-kninsku, Vukovarsko-srijemsku i Sisačko-moslavačku županiju. To su bili prvi razvojni dokumenti izrađeni prema europskim načelima programiranja i partnerstva.

U ocjeni procesa izrade županijskih razvojnih strategija (ŽRS) istaknute su sljedeće prednosti:

- sustavan pristup razvoju
- međusobna povezanost razvojnih aktivnosti
- novi mehanizmi komunikacije i suradnje
- redovite aktivnosti praćenja i nadzora razvojnih aktivnosti
- sudjelovanje većeg broja dionika.

S druge strane, među ključnim nedostacima bili su sljedeći nalazi:

- zahtjevan i kompleksan proces izrade
- nepostojanje kulture suradnje
- nedovoljan broj kompetentnih stručnjaka
- poteškoće u povezivanju s praksom proračunskog planiranja
- ograničeni izvori za angažman stručnjaka
- slabljenje vertikale u donošenju odluka.

Rezultati procjene usklađenosti svih ŽRS-a izrađenih za razdoblje 2011. – 2013. bili su:

- kvaliteta ŽRS-a prema obveznim elementima izrade strateškog dokumenta iz Pravilnika (NN 53/2010.) i u cjelini razlikuje se među županijama
- iskusnije županije nisu proizvele znatno bolje strategije nego manje iskusne
- ŽRS-i onih županija koje nisu primile tehničku pomoć kroz različite programe bili su kvalitetniji
- Ministarstvo i vanjski stručnjaci nisu negativno ocijenili nijedan ŽRS.

U okviru studije provedeno je elektroničko anketno ispitivanje u okviru kojeg su analizirana mišljenja i iskustava iz različitih perspektiva s obzirom na metodologiju izrade ŽRS-a i prethodno vrednovanje. Glavne teme bile su Pravilnik (sadržaj, metodologija, vrednovanje); suradnja, konzultacije i županijska partnerstva te provedba. Anketni je upitnik upućen u siječnju 2012. na više od 1 000 primatelja u 20 hrvatskih županija i Grad Zagreb. Rezultati se mogu sažeti kako slijedi:

- poteškoće u pripremi akcijskog plana
- nejasne upute za izradu financijskog plana
- nepostojanje veze između akcijskog i financijskog plana s poveznicom prema lokalnim i županijskim proračunima
- nepostojanje objašnjenja vezanih uz formulaciju pokazatelja
- nema jasne podjele odgovornosti na županijskoj razini za provedbu i/ili koordinaciju aktivnosti
- struktura ŽRS-a nije kompatibilna s organizacijskom strukturom županijske uprave (važno zbog određivanja odgovornosti u hijerarhijski uređenim institucijama)
- nepostojanje veze između strateških procesa koje su propisala različita ministarstva (tj. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a, Ministarstvo financija).

Tijekom izrade studije konzultirani su i djelatnici zaduženi za procese strateškog planiranja u kontekstu Zakona o proračunu. Upravo na osnovi navedenih nalaza Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a moglo je lakše komunicirati s kolegama u Ministarstvu financija te su uvedena određena unapređenja Zakona o proračunu, kojim se na nacionalnoj razini također nastoji urediti sustav sustav proračunskog planiranja na svim razinama upravljanja.

6. Zaključno – u čemu je problem?

Nekoliko je pravnih izvora strateškog pristupa u hrvatskoj javnoj upravi. Prvo, Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Vlada Republike Hrvatske, 2009.) uvedeno je načelo participacije u hrvatsku praksu formuliranja javnih politika. Drugo, posebnim Pravilnikom o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (2010.) ministarstvo odgovorno za politiku regionalnog razvoja dalo je upute kako pripremiti razvojnu strategiju na razini županija i Grada Zagreba. Treće, Zakonom o proračunu 2008. uvedena je obveza trogodišnjeg strateškog planiranja proračuna za sve proračunske i izvanproračunske korisnike u Hrvatskoj. Za provedbu procesa strateškog planiranja izrađene su Upute koje se svake godine revidiraju i usavršavaju.

Obveza izrade strateških planova provodila se prvo na nacionalnoj razini i nakon stečenog prvotnog iskustva obveza se spušta i na niže razine vlasti. Tako je posebno istaknuta obveza za lokalne i područne (regionalne) jedinice jasnije definirana u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz 2012. U čl. 3., toč. 32. navodi se: „*Plan razvojnih programa je dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen za trogodišnje razdoblje, koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.*“ Članak 23., st. 3. izmijenjen je tako da glasi: „*Strateški planovi za trogodišnje razdoblje sadrže misije, vizije, strateške ciljeve i načine ispunjavanja ciljeva te njihovu vezu s organizacijskom i programskom klasifikacijom, i mjere procjene rezultata.*“

Ovdje treba naglasiti da je riječ o institucionalnim strateškim planovima. Jasno je da je teško definirati misiju u slučaju razvojnog dokumenta koji se odnosi na više institucija odnosno dionika. Misija govori o poslanju organizacije, zbog čega i za koga ona postoji. Stoga je za integrativne i participativne strateške razvojne dokumente sasvim prihvatljivo formulirati samo viziju. Članak 33. izmijenjen je tako da glasi: „*(1) Upravna tijela u suradnji s upravnim tijelom za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao koordinatorom, a na temelju strateških dokumenata namijenjenih razvoju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, izrađuju plan razvojnih programa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za trogodišnje razdoblje. (2) Upravna tijela iz stavka 1. ovoga članka obvezna su pri izradi plana razvojnih programa uključiti proračunske i izvanproračunske korisnike iz svoje nadležnosti.*“ Iz prvog stavka proizlazi da postoje strateški dokumenti namijenjeni razvoju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te da upravno tijelo za financije treba koordinirati ostala upravna tijela u izradi plana razvojnih programa za potrebe proračuna za trogodišnje razdoblje. Znači da mora postojati višegodišnji strateški razvojni dokument, koji može biti usvojen za razdoblje duže od tri godine, prije sastavljanja ovog plana razvojnih programa za potrebe proračuna! Upravo ta odredba ukazuje na potrebu financijskog povezivanja planiranih razvojnih aktivnosti u razvojnoj strategiji s proračunom. Riječ je o trogodišnjem financijskom planu u kojem svaka aktivnost, projekt ili program koji se financira mora imati referencu na ciljeve i prioritete u strateškom planu te na stavke u proračunu prema organizacijskoj i programskoj klasifikaciji. Time se jasno treba odrediti organizacijska odgovornost za svaku stavku u proračunu kojom se financira

određena aktivnost, projekt ili program. Na taj se način dobiva sustavna osnova za praćenje provedbe pojedinih aktivnosti za koje se troše proračunska sredstva kao i za praćenje odgovornosti za provedbu, što je bitno za fiskalnu odgovornost.

Iako je Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (2010.) uvedena fiskalna odgovornost čelnika javnih institucija, a izmjenama i dopunama Zakona o proračunu pojašnjeno povezivanje strateških razvojnih planova i proračuna, „političar“ kao rukovoditelj i dalje ima svoj politički program na osnovi kojeg je dobio glasove građana na izborima!

Iz navedenog proizlazi mnoštvo novih pitanja koja se mogu dalje raspravljati i istraživati, kao na primjer: Što podrazumijeva vodstvo u hrvatskom razvojnom kontekstu? Jesu li politički programi usklađeni s razvojnim potrebama društva? Trebaju li se, žele li i mogu li se naši političari dalje obrazovati u području upravljanja javnim politikama i javnim organizacijama? Postoji li sustavna osnova za vrednovanje javnih politika na osnovi koje se mogu donositi nove razvojne odluke?

Literatura

Arnstein, S. (1969.) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35 (4): 216 – 224. [<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>]

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2011.) *Capacity works – The Management Model for Sustainable Development*. Manual, GIZ: Eschborn.

Dräger, S., Sumpor, M., Starc, N., Horvat, Ž. (2004.) *Vodič za izradu strateških razvojnih programa na lokalnoj razini*, radni materijal u okviru projekta Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja u Hrvatskoj, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH; Ekonomski institut, Zagreb: Zagreb. [http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93_1_E_1.pdf]

Đokić, I., Sumpor, M. (2012.) Strategic Planning as a Tool for Better Public Policy Governance – The Case of Croatia. U: Galetić, L. et al. (eds.) *6th International Conference 'An Enterprise Odyssey: Corporate governance and public policy – path to sustainable future'*, Proceedings. Faculty of Economics and Business, University of Zagreb, Šibenik, June 13-16, 2012, 1027 – 1038. [<http://bib.irb.hr/datoteka/586312.75SumporDokic.pdf>]

Đokić, I., Sumpor, M. (2013.) Are there any Improvements in Governance after a Decade of Regional Strategic Planning in Croatia? *The Tenth International Conference: "Challenges of Europe: In Quest for New Competitiveness"*, Proceedings. Faculty of Economics, University of Split, May 8-10, 2013.

Đokić, I., Rašić Bakarić, I., Šišinački, J. (2010.) *Strateški programi lokalnog razvoja – hrvatska iskustva*. Naklada Jesenski i Turk i Ekonomski institut, Zagreb: Zagreb.

Đokić, I., Starc, N., Stubbs, P. (2009.) Participacija u tranziciji: problemi i mogućnosti participativnih pristupa upravljanju strateškim razvojem u Hrvatskoj – 3 analize slučaja. U: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Ekonomski institut, Zagreb: Zagreb.

Europska komisija (2004.) Načini pružanja pomoći: Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom, svezak 1., prijevod Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a (MRRFEU), 2008. [http://www.mrrfeu.hr/userDocslmages/Publikacije/Smjernice_za_.pdf]

Faludi, A. (2012.) Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning Theory & Practice*, 13 (2): 197 – 211.

Hambleton, R. (2003.) City Leadership and The New Public Management. In: *National Public Management Research Conference*, Washington DC, USA, October 2003.

Hooghe, L., Marks, G. (2010.) Types of multi-level governance. U: Enderlein, S., Wälti, M. Zürn (eds.), *Types of Multilevel Governance*. Edward Elgar: Cheltenham, [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf]

Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (2009.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Ekonomski institut, Zagreb: Zagreb. [<http://www.eizg.hr/hr-HR/Participativno-upravljanje-za-odrzivi-razvoj-472.aspx>]

Mittenthal, R. A. (2004.) Don't Give Up On Strategic Planning: 10 Keys to Success. *Nonprofit World* 22 (3): 21 – 26.

Placet M., Branch, K. M. (2002.) Strategy. U: Baker, K. A. (ed.) *Managing Science as a Public Good: Overseeing Publicly Funded Science*. [<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/doe/benchmark>]

Soterauta, M., Horlings, L., Liddle, J., eds. (2012.) *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*. Routledge: Oxon.

Stubbs, P. (2009.) Participacija, partnerstvo i/ili pomoć: unutarnji i vanjski dionici u održivom razvoju. U: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Ekonomski institut, Zagreb: Zagreb.

Sumpor, M. (2004.) Local Politics, Budgets and Development Programmes in Croatia. *Proceedings of the 44th European Regional Science Association Congress: Regions and Fiscal Federalism*, University of Porto: ERSA, 2004., Paper 99.

Sumpor, M., Jurlina Alibegović, D., Đokić, I., Vojnović, F., Franov Beoković, I., Hajduković, D., Tonković, Z. (2012.) *Ocjena sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske*. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a i Ekonomski institut, Zagreb. [http://bib.irb.hr/datoteka/612291.Ocjena_sustava_strateskog_planiranja_u_RH_2012.pdf]

Propisi:

Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12

Zakon o regionalnom razvoju, NN 153/09

Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN 139/10

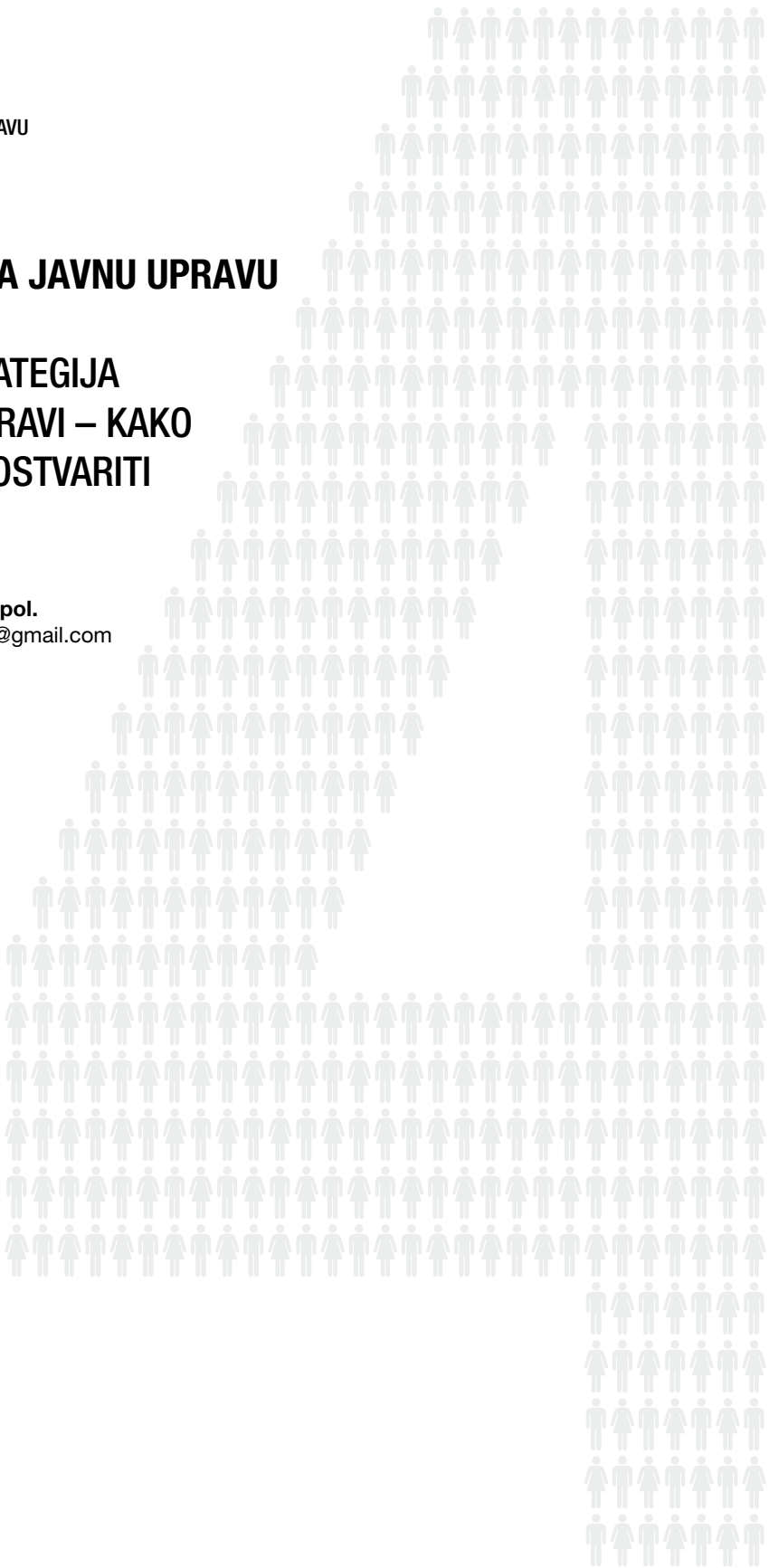
Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija, NN 53/10

Kodeks Savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09.



SAŽETAK
4. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU
FES - IJU
POLICY I STRATEGIJA
U JAVNOJ UPRAVI – KAKO
DEFINIRATI I OSTVARITI
CILJEVE?

Petra Đurman, mag. pol.
e-mail: petra.djurman@gmail.com



Politika kao kompleksan fenomen obuhvaća tri dimenzije: borbu za moć i područje njene primjene (*politics*), političke institucije (*polity*) te proces rješavanja javnih problema u određenome društvu (*policy*). *Policy* je, prema tome, djelovanje usmjereno prema postizanju određenih ciljeva – kratkoročnih i dugoročnih – kojima se nastoji riješiti različite gospodarske, socijalne, demografske, ekološke i druge probleme političke zajednice. U hrvatskom jeziku, koji terminološki ne razlikuje tri navedene dimenzije politike, ustalio se izraz javne politike za različita područja djelovanja vlasti unutar kojih se želi riješiti konkretne probleme, otvorena pitanja i djelovati u javnom interesu. Najjednostavnije rečeno, javne politike su politike za zajednicu, bilo da je riječ o vanjskoj, obrazovnoj, socijalnoj, kulturnoj, sportskoj politici itd.

Porastom količine kolektivnih problema, kao i njihove složenosti, određivanje društvenih prioriteta i način njihova rješavanja zahtijeva sustavan pristup i analitičko promišljanje, riječju, *policy* analizu. Ona uključuje sustavno uspoređivanje („vaganje“) i vrednovanje alternativa kojima raspolažu javni akteri za rješavanje društvenih problema te služi kao sredstvo za, ponajprije, kvalitetno oblikovanje javnih politika, a zatim i za njihovo uspješno provođenje.

U čemu se očituje *policy* pristup javnoj upravi? U odgovoru na to pitanje korisno je poslužiti se općeprihvaćenim teorijskim modelom u relevantnoj literaturi koji, usprkos tome što se često ne podudara u potpunosti s praksom, pomaže u poimanju empirijskih procesa. Riječ je o faznom modelu koji proces stvaranja javnih politika (*policy* proces) promatra kao slijed pet vremenski odvojenih faza sa sadržajno različitim aktivnostima i različitim akterima. U početnoj fazi inicijacije *policy* problem se detektira i definira te dolazi na dnevni red tijela koja odlučuju. Zatim se formuliraju tj. oblikuju alternative za rješavanje problema (faza formulacije), nakon čega slijedi faza odlučivanja odnosno odabira pojedinih rješenja. Nakon odlučivanja može se pristupiti realizaciji donesenih odluka (faza implementacije ili provedbe), dok se u posljednjoj fazi ciklusa pristupa evaluaciji ili vrednovanju rezultata i učinaka koji su ostvareni provedbom određene politike ili programa.

Primjena *policy* analize očitovat će se uporabom određenih alata tijekom pojedine faze *policy* ciklusa. Prilikom formulacije politike to je identifikacija opcija, procjena učinaka opcija, izrada instrumenata/propisa i procjena učinaka propisa. Kod implementacije politike, *policy* pristup podrazumijeva praćenje politike te vertikalnu i horizontalnu koordinaciju aktera uključenih u provedbu. Posebno je važna sustavna evaluacija provedenih politika i programa koja će pokazati što je valjalo, a u čemu se pogriješilo u prethodnim fazama, što omogućuje izradu smjernica za uspješnije buduće djelovanje (tzv. učinak učenja).

Primjena analize politika zahtijeva adekvatan institucionalni okvir koji osigurava planiranje i oblikovanje politika, koordinaciju i nadzor provođenja javnih politika. U tom kontekstu potreban je okvir za strateško planiranje, okvir za *policy* koordinaciju odnosno koordinaciju javnih politika na najvišoj političkoj razini (centar vlade), okvir procjene učinaka propisa, okvir za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću te implementacijski okvir. Međutim, za razliku od zapadnih demokracija gdje se takav pristup razvija od sredine 20. stoljeća (ponajprije u SAD-u), u Hrvatskoj, čini se, još uvijek nije sazrela svijest o potrebi sustavne analize javnih politika te se ona primjenjuje u vrlo ograničenoj mjeri. To se očituje u mnogim aspektima oblikovanja i provedbe javnih politika.

Ponajprije, faza formulacije politika vrlo je skromna; pri oblikovanju pojedinih sektorskih politika čitav niz korisnih instrumenata *policy* analize jednostavno se zaobilazi, a „vaganja

politike“ odnosno sustavnog procjenjivanja pojedinih opcija gotovo i nema. Analiza politika trebala bi polaziti od prijedloga politike s jasno definiranim problemom koji se želi riješiti, specifičnim ciljevima koje je potrebno ostvariti, različitim opcijama i procjenom njihovih učinaka. Usto je u formuliranje politika potrebno uključiti sve zainteresirane aktere (sindikate, poslodavce, akademsku zajednicu, interesne grupe, zainteresirane građane itd.) u što ranijoj fazi. Tek nakon toga prijedlog bi se trebao podnijeti političkim liderima kao glavnim akterima odlučivanja. No, u hrvatskoj se praksi stvaranja politika većina navedenoga preskače, što znači da nema sustavnog procjenjivanja alternativa. Regulatorni prijedlozi koji se oblikuju unutar određenog ministarstva dostavljaju se na mišljenje drugim institucijama povezanim s dotičnim *policy* područjem, međutim, taj je proces često samo formalnost, jer prevladava politika nemiješanja u poslove pojedinih resora.

Velik problem u ovoj fazi predstavlja koordinacija politika. Kvalitetno formuliranje politika zahtijeva visok stupanj koordinacije *policy* dionika da bi se oblikovale koherentne i konzistentne politike. Međutim, na najvišoj političkoj razini u Hrvatskoj nema dogovora o prioritetima i ciljevima sektorskih javnih politika. Naime, hrvatska je Vlada ministarska, što podrazumijeva jak položaj ministara koji dominiraju u svojim resorima, što zatim nalaže potrebu za uvećanom koordinacijom iz samog centra Vlade. Problem je u tome što u Hrvatskoj ne postoji takva jezgra središnje vlasti koja bi obavljala funkciju centralne koordinacije te usmjeravala i usklađivala akcije između pojedinih *policy* sektora. Strukturno gledano, centar Vlade je prilično fragmentiran i ne postoji jedan središnji ured koji obavlja poslove *policy* koordinacije. U velikom broju zapadnih demokracija tu funkciju ispunjava kabinet ili tajništvo vlade ili pak osobni ured/tajništvo predsjednika vlade ili predsjednika države koji obavlja ne samo tehničke, nego i javno-političke koordinativne zadaće.

U Hrvatskoj, međutim, Tajništvo Vlade nema kapacitete za *policy* koordinaciju te je ograničeno na isključivo tehničke poslove i logističku potporu Vladi, dok se Ured predsjednika Vlade u velikoj mjeri bavi administrativnim i protokolarnim poslovima, iako je formalno zadužen za *policy* i koordinaciju. S obzirom na to da nedostaje tijelo za koordinaciju posebnih javnih politika (jednako kao i *policy* stručnjaci), uglavnom nema poveznice između odluka pojedinih ministarstava i temeljnih smjernica Vlade. Shodno tome, ono što postoji u hrvatskome slučaju jest dominantno politička (a ne *policy*) koordinacija iz Vladina užeg kabineta. Uz eventualnu iznimku ekonomske struke, ostali su stručnjaci izostavljeni iz oblikovanja pridjevskih politika.

Dobro formuliranje politika uvjet je njihove uspješne implementacije. Budući da se u Hrvatskoj politike loše formuliraju, provode se uz brojne probleme te, posljedično, rezultati i ishodi provedbe često nisu optimalni. To uzrokuje neučinkovitost i nedjelotvornost u sustavu javne uprave. Kod implementacije politika potrebno je voditi računa o vertikalnoj koordinaciji između različitih razina sustava uključenih u *policy* proces da bi se osiguralo koherentno provođenje oblikovanih politika i programa. Važan instrument koji može osigurati da se definirane politike doista implementiraju jest adekvatan sustav praćenja provedbe politika „na terenu“ odnosno monitoring, koji osigurava da akteri uključeni u implementaciju vode računa o postavljenim ciljevima politike te o definiranim proračunskim odrednicama. Budući da se u Hrvatskoj monitoring gotovo uopće ne provodi, provedba javnih politika nužno rezultira njihovim „rastakanjem“.

Primjenu *policy* pristupa u hrvatskoj javnoj upravi priječi nepostojanje institucionalnog okvira za strateško planiranje koje bi Vladi olakšalo upravljanje dugoročnim i kvalitetnim javnim politikama. Strateško se planiranje odnosi na dugoročno planiranje koje proizlazi iz ideja *policy* poduzetnika, a temelji se na određivanju ciljeva i hijerarhije među njima,

tj. na određivanju prioriteta. Da bi *policy* ciljevi bili dugoročni, potrebno ih je definirati na osnovi konsenzusa uključenih aktera. Samo na taj način definirani se ciljevi u skladu s javnim (općim) interesom. Strateško je planiranje korisno sagledati kao proces koji treba biti jasno strukturiran, sustavan, usmjeren jasnim ciljevima te utemeljen na pregovorima i koordinaciji. Ono obuhvaća uključivanje svih zainteresiranih dionika u što ranijoj fazi procesa. Time se ostvaruje uloga građana kao, s jedne strane, partnera vlasti, a s druge strane kao njihova nadzornika, što u cjelini pridonosi jačanju građanske moći. Strateško planiranje zahtijeva adekvatno vodstvo koje će usmjeravati pojedine aktivnosti i osigurati njihovu konzistentnost. Naposljetku, ono podrazumijeva međuovisnost velikog broja različitih sektora – napose institucionalnog, ekonomskog, društvenog i ekološkog razvoja – kao i višerazinsko razvojno upravljanje. U hrvatskoj javnoj upravi nedostaju instrumenti za strateško planiranje, ponajprije planiranja monitoringa i evaluacije. U mjeri u kojoj su, za mandata posljednjih dviju Vlada, uvedeni skromni počeci vezani uz strateško planiranje javnih politika, oni ostaju formalno sredstvo kojem tek slijedi institucionalizacija i sustavno korištenje.

Kao posljednja faza *policy* procesa trebala bi nastupiti evaluacija ili vrednovanje javnih politika. To znači da se provodi sustavna analiza ostvarenih rezultata i ishoda provedenih politika i programa te prethodnih faza *policy* procesa. Pri tome se nastoji utvrditi što je dobro implementirano, a u čemu se pogriješilo te se izvode zaključci i preporuke za sljedeći *policy* ciklus da bi se, na temelju stečenih iskustava i spoznaja, nove politike i programi što uspješnije proveli. U Hrvatskoj se, međutim, takve analize gotovo uopće ne provode. U praksi je teško pronaći primjere mjerenja učinkovitosti i kvalitete u sustavu javne uprave. Osim što na političkoj razini ne postoji svijest o potrebi evaluacije javnih politika, problem je i u nedostatku stručnjaka koji bi provodili takva vrednovanja. Općenito, jedan je od najvećih problema upravo nedovoljan broj stručnjaka za *policy* analizu, tj. stručnjaka koji imaju specijalističko znanje potrebno za stvaranje javnih politika.

Nakon utvrđivanja postojećeg stanja kad je riječ o *policy* pristupu u hrvatskoj javnoj upravi, logično se postavlja pitanje razloga njegove (ne)primjene. U odgovoru na to pitanje identificirani su sljedeći uzroci:

Prvo, Hrvatskoj je inherentna upravna tradicija koja ne podržava logiku *policy* analize. Naime, postupak *policy* analize usmjeren je na procjenu efekata određene javne politike, što znači da je temeljno pitanje kakve će kratkoročne i dugoročne efekte imati primjena određene politike/programa. S druge strane, hrvatska upravna tradicija dominantno je legalistička, što podrazumijeva preokupaciju pravom; glavno je pitanje je li određeni program u skladu sa zakonom.

Drugi je razlog u nedovoljnom i često neadekvatnom obrazovanju za javnu upravu. Taj je problem dvojak: s jedne strane, očituje se u nedostatnom broju ljudi obrazovanih za kvalitetno procjenjivanje javnih politika – *policy* analitičara ili analitičara politika, što je vezano uz nedostatak programa na visokoškolskim ustanovama koji pružaju taj tip obrazovanja. S druge strane, problem se očituje u nedovoljnom obrazovanju i kompetentnosti te s time povezanom priličnom nemotiviranošću upravnih službenika. Pasivan pristup službenika bitno pridonosi manjkavostima implementacije pojedinih politika.

Navedenim dvama razlozima moguće je dodati i treći – nedostatak čvrste političke volje da se djeluje u dugoročnom, javnom interesu. Pritom je posebno zabrinjavajuće što nerijetko nema konsenzusa o tome što je zapravo javni interes, iz čega slijedi da je nemoguće oblikovati dugoročne javne politike koje izražavaju javni interes. Stoga se

promjenama Vlade nužno mijenjaju *policy* prioriteti i glavni ciljevi reformi. Kako to često podrazumijeva promjenu zakonske regulacije, upravnim je službenicima posao otežan. Na taj se način lako upada u začarani krug u kojem su upravni službenici frustrirani Vladinim oblikovanjem politika i nejasnim ciljevima, dok su vladajući nezadovoljni provođenjem pojedinih politika.

Na temelju rasprave sudionika Foruma mogu se izvesti određeni prijedlozi za *policy* dionike u nekoliko područja da bi se omogućila sustavna primjena *policy* pristupa u hrvatskoj javnoj upravi:

1. Jačanje centra Vlade

Prvi se prijedlog odnosi na potrebu strukturnog osnaživanja centra Vlade odnosno jezgre izvršne vlasti. Budući da je centar Vlade u Hrvatskoj strukturno prilično fragmentiran te funkcionalno nepovezan, njegov je kapacitet za kvalitetno oblikovanje javnih politika uvelike ograničen. Postavlja se, dakle, potreba za ustrojavanjem tijela koje bismo mogli nazvati središnjim *policy* uredom Vlade, koje bi kao središnja organizacijska jedinica unutar izvršne vlasti provodilo sustavnu evaluaciju prijedloga pojedinih ministarstava i povezivalo prijedloge resornih ministarstava s temeljnim smjericama i ciljevima Vlade. Na taj bi način resorna ministarstva dobivala vertikalne *policy* smjernice za slijeđenje temeljnih ciljeva Vlade u implementaciji određene politike. Dodatni problem horizontalne koordinacije javnih politika unutar Vlade, odnosno nepostojanje sadržajno koordiniranog djelovanja linijskih ministarstava, nalaže potrebu uvođenja redovitih međuministarskih konzultacija, na kojima se regulatorni prijedlozi ne bi usklađivali samo na formalnoj osnovi rješavajući čisto tehnička pitanja, već sadržajno, na temelju procjene mogućih *policy* efekata na druga resorna ministarstva. Usto je potrebno jačanje koordinativne i usmjeravajuće uloge premijera, napose u slučaju koalicijskih vlada poput sadašnje, da bi se izbjegla nekonzistentnost temeljnih političkih smjernica Vlade.

2. Strateško planiranje

Primjenu *policy* pristupa u javnoj upravi priječi nedostatak odgovarajućeg institucionalnog okvira za strateško planiranje. Stoga predstoji uvođenje dugoročnog planiranja politika kao sustavnog okvira koji omogućuje učinkovito upravljanje javnim politikama, ali i kao načina ponašanja i razmišljanja *policy* poduzetnika. Jedan od temeljnih zadataka odnosi se na uvođenje alata (instrumenata) za strateško upravljanje politikama, poput planiranja i provođenja monitoringa te evaluacije javnih politika (*ex-ante* i *ex-post* vrednovanje, *cost-benefit* analiza i sl.). Strateško planiranje zahtijeva uključivanje svih zainteresiranih aktera u proces stvaranja javnih politika, čime se dokazuje ne samo demokratski stil upravljanja, nego i razvijena svijest o mogućim kvalitetnim doprinosima većeg broja involviranih aktera. U tom kontekstu, potrebno je pri izradi zakonodavnih prijedloga formirati radne skupine koje uključuju predstavnike ministarstava čiji su resori tangirani određenim *policy* prijedlogom, kao i stručnjake za dotično *policy* područje, pripadnike akademske zajednice te predstavnike civilnog društva. Pritom je potrebno jasno definirati kriterije na temelju kojih se biraju vanjski stručnjaci kao članovi radnih skupina jer je taj postupak zasad prilično netransparentan.

3. Obrazovanje policy analitičara

Jedan od glavnih razloga ograničene uporabe *policy* analize svakako je nedostatan broj pojedinaca obrazovanih i osposobljenih za takvu vrstu posla. Sposobnost kvalitetne procjene mogućih efekata politike i formuliranje *policy* rješenja traži posebno specijalističko znanje. Budući da takvi obrazovni programi gotovo i ne postoje, potrebno je u ustanovama visokoškolskog obrazovanja uvesti programe koji bi služili adekvatnom obrazovanju *policy* analitičara/analitičara politika. Sukladno tome, afirmacija *policy* analitičara kao profesije tek predstoji kao velik izazov. Uz potrebu obrazovanja za *policy* analitičare valja istaknuti nužnost boljeg sustava obrazovanja i usavršavanja državnih i lokalnih službenika koji svojim kompetencijama i znanjem mogu uvelike pridonijeti kvalitetnijoj provedbi javnih politika.

4. Političko-upravna kultura

Sustavno korištenje instrumenata strateškog planiranja i *policy* analize u praksi nužno zahtijeva njihovu institucionalizaciju. Ona će podrazumijevati udomaćivanje tog instrumenta i praksi kod svih *policy* aktera te internalizaciju vrijednosnog aspekta iz kojeg takve prakse proizlaze. Institucionalizacija, dakle, obuhvaća neformalne procese koji utječu na političko i upravno djelovanje. Drugim riječima, radi se o političko-upravnoj kulturi koja, oblikujući kontekst unutar kojega se političko-upravno djelovanje zbiva, bitno utječe na njegove ishode. Političko-upravna kultura ne može se promijeniti preko noći; riječ je o dugotrajnom i inkrementalnom procesu koji zahtijeva snažnu političku volju i vodstvo. Vlada bi, stoga, trebala početi poticati participativni i poduzetnički duh u sustavu javne uprave.

5. Interdisciplinarnost

Kao posljednja, izdvaja se preporuka upućena samoj akademskoj zajednici. Naime, riječ je o potrebi razvijanja interdisciplinarnog pristupa u proučavanju javno-političkih procesa. Politologija, pravna i ekonomska znanost u pristupanju problemu iz svojih specifičnih perspektiva moraju pronaći zajednički jezik i težiti usklađenom djelovanju da bi uspjele u zajedničkom cilju proizvodnje dobrih uputa i smjernica praktičarima – nešto što bismo mogli nazvati „koordinacijom znanstvenih disciplina“.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.