

Gospodarstvo i država u krizi



© 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. Max Brändle

Urednici:

dr. sc. Anamarija Musa

dr. sc. Nenad Zakošek

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 000904251.

ISBN 978-953-7043-53-7

GOSPODARSTVO I DRŽAVA U KRIZI

Sadržaj

PREDGOVOR	5
UZROCI KRIZE I ULOGA DRŽAVE	7
HRVATSKA JAVNA UPRAVA I EKONOMSKA KRIZA: VELIKA OČEKIVANJA, VELIKA RAZOČARANJA	25
JAVNE POLITIKE I DJELOTVORNOST JAVNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ	41
RASPRAVA	59

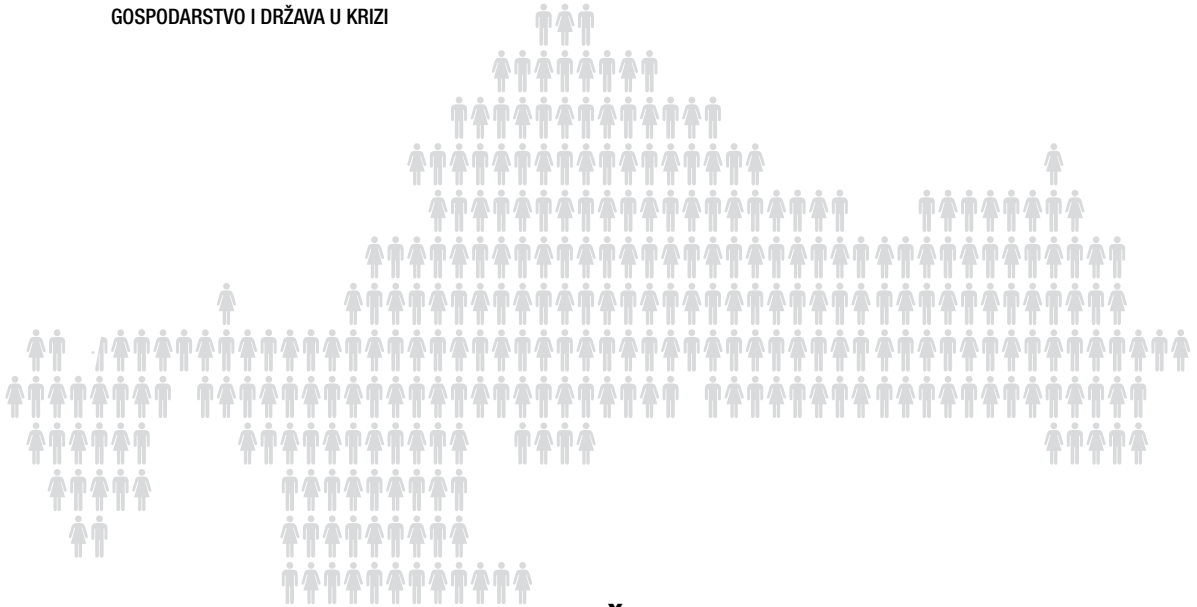
Predgovor

Gospodarska i financijska kriza koja se pojavila u Europi posljednjih godina nije samo kriza jednog društvenog podsustava koju bi drugi, zdravi podsustavi mogli efikasno riješiti, nego je nastala kao posljedica većeg broja neadekvatnih odgovora na probleme na svim razinama regulacije, od interne samoregulacije tržišta do državne regulacije. Za razliku od ranijih gospodarskih kriza, koje su vodile do znatnih reformskih zahvata, ali se i stišavale nakon preslagivanja političke moći na globalnoj razini i novih poredaka, ova je kriza utjecala na temelje demokratskih društava i koncepcije o ulozi države i društva u gospodarstvu. Globalni su sada efekti krize, a s njom se suočavaju same države, svaka sa svojim instrumentima i mogućnostima. Ono što je zajedničko svima jest intenziviranje političkog konflikta oko ciljeva i sredstava za suočavanje s naraslim kompleksnim problemima. Čini se da je država u krizi i u svom političkom aspektu, u smislu kapaciteta za odlučivanje o ciljevima i sredstvima, i u svom operativnom aspektu, u smislu kapaciteta za njihovu razradu i provedbu. S jedne strane, složeni problemi povezani s težnjom političke vlasti i individualnih političara za održanje ne jamče donošenje osmišljenih odluka za postizanje dugoročnih ciljeva. S druge strane, upravni su kapaciteti, usprkos izgradnji i stalnim reformama, suočeni s ograničenim mogućnostima djelovanja, kako u financijskom i personalnom, tako i u idejnom aspektu.

U Hrvatskoj i drugim zemljama s gospodarstvom i institucijama u izgradnji ti su problemi i učinci još vidljiviji i teže rješivi. Sporost u provedbi reformi posljednjih 20 godina nastavlja se i danas – suočeni smo s reformskim pokušajima bez dugoročne i jasne vizije razvoja društva, gospodarstva i države, s lutanjima i posustajanjem pod pritiscima različitih interesa. Gospodarska je kriza otkrila i svu dubinu političke krize, koja je u osnovi kriza djelotvornosti i kriza povjerenja. Nemogućnost rješavanja problema odražava se na povjerenje građana u institucije, a i na povjerenje i suradnju samih institucija međusobno, što rezultira zaostřtravanjem sukoba i nedostatkom suradnje.

Kako su povezani ekonomski, politički i upravno-institucionalni aspekt krize? Koji se uzroci krize mogu pripisati državi i koje su nužne akcije države za rješavanje krize i njezinih posljedica? Kako je gospodarska kriza utjecala na institucionalni kapacitet države i mogućnost uprave da riješi probleme te koja je posljedica na povjerenje građana u vlast? Je li kriza političkog odlučivanja uzrok ili posljedica kompleksnih problema političko-upravnog sustava i problema kredibiliteta? Odakle početi, kako nastaviti i kojim se načelima voditi u reformi gospodarstva i države da bismo izbjegli kretanje u krug?

U pokušaju da odgovore na navedena pitanja, na zajedničkom Forumu za javnu upravu i Zagrebačkom ekonomskom forumu na temu *Gospodarstvo i država u krizi*, govorili su mr. sc. Velimir Šonje, ekonomski analitičar iz Zagreba, prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu, te prof. dr. sc. Zdravko Petak, redoviti profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Raspravu je moderirala doc. dr. sc. Anamarija Musa, urednica Forumu za javnu upravu, a sažetak rasprave napisala dr. sc. Romea Manojlović, viša asistentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.



UZROCI KRIZE I ULOGA DRŽAVE

Velimir Šonje*



* Arhivanalitika, Zagreb, vsonje@arhivanalitika.hr

Sažetak

Otkako se od kraja 2008. suočavaju s ekonomskom krizom, hrvatske vlade nisu prilagođavale javne rashode, što je dovelo do velike akumulacije javnog duga. U postotku BDP-a on prelazi 80 posto i ne pokazuje tendenciju usporavanja, čime Hrvatska postaje najzaduženija postkomunistička država na području od Baltičkog do Crnog mora. Iako se takva fiskalna politika opravdava kejezizijanskim argumentom da bi restriktivna fiskalna politika dodatno produbila krizu ili težom da je smanjenje rashoda države usmjereno ugrozi države blagostanja, u ovom se radu brani teza da isticanje tih argumenata prikriva fundamentalne razloge neodgovarajuće reakcije hrvatskih vlada u prošlih šest godina. Fundamentalni razlozi hrvatskog ekonomskog neuspjeha leže u prirodi političkog sustava čije je glavno obilježje loša kvaliteta institucija. Kako su institucije odraz politike, politička bit problema postaje vidljiva ako se uloga države ne promatra kroz njezine ukupne rashode, nego kroz strukturu javnih rashoda i kvalitetu državnih institucija, odnosno javnih usluga koje one pružaju. Hrvatska država troši razmjerno mnogo za proizvodnju loših javnih usluga. Takav je rezultat osobito vidljiv pri usporedbi s drugim članicama Europske unije.

Ključne riječi: gospodarska kriza, javni rashodi, javni dug, fiskalna politika, javno upravljanje

1. Uvod: fundamentalni uzroci krize

Razvoj javnog upravljanja Realni se bruto domaći proizvod od kraja 2008. do 2014. u Hrvatskoj smanjio gotovo 13 posto, a zaposlenost oko šest posto.¹ Grčka je jedina članica EU-a koja je prema ovim brojkama u razdoblju duge krize bila neuspješnija od Hrvatske. Razmjeri lošeg rezultata u Hrvatskoj takvi su da se ne mogu pripisati samo jednom čimbeniku – Hrvatski razvojni neuspjeh od 2009. do 2014. ne može se cjelovito objasniti bez uvažavanja povijesnih okolnosti.

Od završetka rata do početka krize prošlo je samo 13 godina. U usporedbi s drugim postkomunističkim zemljama Europe, Hrvatska je kasnila s ulaskom u EU. U tom je pogledu posebno ilustrativna usporedba s baltičkim državama. Osim što su ušle u EU devet godina prije Hrvatske, njihova je sklonost liberalizaciji i reformama motivirana međunarodnim „sponzorstvom“ razvijenih skandinavskih država te težnjom odvajanja od Rusije, odnosno željom za bijeg iz zone njezina utjecaja. Slični su motivi vjerojatno igrali ulogu u stvaranju još jedne uspješne postkomunističke povijesti, one u Poljskoj.

Hrvatske su se karte međutim posložile drugačije: nije bilo ni vanjskog „sponzora“ ni unutarnjeg motiva za bijeg ili traženje zaštite. Pobjeda u Domovinskom ratu i načelna težnja ulasku u NATO i EU smatrali su se dovoljnim osiguračima od mogućih strateških opasnosti. Ekonomija nije shvaćena kao područje života u kojem bi se trebale dogoditi temeljite promjene zbog nekog višeg cilja. Naprotiv, upravo je područje gospodarstva obilježeno autarkičnim pogledima, uglavnom naslijeđenima iz socijalističkog razdoblja ili dubljih slojeva tradicije.² I negativni demografski trendovi, kao što je starenje stanovništva, utječu na smanjivanje potencijala za ekonomski rast.

Slabi unutarnji i vanjski motivi za promjene stvorili su u razdoblju od 1995. do 2008. plodno tlo za autonomnu evoluciju političkog i ekonomskog sustava. Promjene su se zbivale sukladno dominantnim nacionalnim vrijednostima i političkim odnosima, bez osobitih utjecaja sa strane. Javni je sektor u cijelom promatranom razdoblju bio razmjerno velik i razgranat. Pretvorba i privatizacija donekle su suzile domenu političkog donošenja ekonomskih odluka, ali je djelomičan neuspjeh tih procesa usporio sazimanje političkog sektora i narušio kredibilitet privatnog poduzetništva. Ono je, da bi bilo uspješno i raslo, bilo primorano na paktove s donositeljima političkih odluka koji su kontrolirali gotovo sve: proračune na svim razinama državne vlasti, razgranate sustave izvanproračunskih javnih agencija, komora i drugih organizacija te zadnje, ali ne i najmanje važno, stotine relativno velikih javnih poduzeća u kojima nikada nije provedena temeljita depolitizacija i profesionalizacija upravljanja.

Iako pouzdani statistički podaci o obuhvatu političkog sektora preživjelog iz razdoblja socijalizma ne postoje, sa sigurnošću se može tvrditi da je on u cijelom promatranom razdoblju zahvaćao velik dio novostvorene vrijednosti. Vjerojatno najmanje oko dvije

¹ Prema anketi o radnoj snazi službena zaposlenost u pravnim osobama smanjena je 10,8 posto do kraja 2013.

² Šonje (2007.) pokazao je da takozvane elite smatraju ekonomske slobode najmanje važnima za stvaranje slobodnog, otvorenog društva, dok se u općoj populaciji gaji negativan odnos prema stranim ulaganjima i otvaranju tržišta.

trećine. U preostaloj trećini ekonomskog sustava, koju uvjetno možemo označiti oslobođenom od političkog utjecaja, rasli su samonikli privatni poduzetnici, među njima i oni malobrojni koji su nakon privatizacije uspjeli autonomno razviti svoja poduzeća bez prevelikog doticaja s nositeljima političke moći. U tu skupinu pripadaju i poduzeća pod kontrolom stranih investitora. Međutim, većina je poduzeća uvjetno oslobođenih političkog utjecaja u prvom ili drugom koncentričnom krugu nabave ili prodaje opet poslovala s političkim sektorom koji je bio nezaobilazan zbog svoje veličine.

Dakle, o političkim odrednicama gospodarskih odnosa može se razmišljati daleko šire od brojki koje se vide u proračunima središnje i lokalnih vlasti. No, ta ambicija prelazi okvire ovog rada koji je u nastavku usmjeren na pitanja koja se mogu analizirati promatranjem proračuna opće države. Naime, ako stoji teza o neefikasnosti tog političkog segmenta, očekivali bismo u Hrvatskoj, u usporedbi s drugim zemljama, pronaći razmjerno visoku državnu potrošnju i razmjerno nisku kvalitetu javnih usluga.

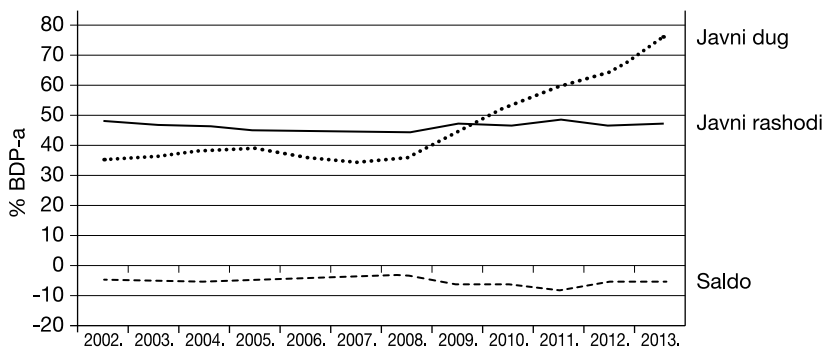
Hipoteza dakle glasi da se države mogu klasificirati u koordinatnom sustavu državna potrošnja – kvaliteta institucija te da u Europskoj uniji očekujemo da ćemo otkriti različite tipove država. Ivanković i Šonje (2011.) naglašavaju da EU nije homogena institucionalna tvorba, već izrazito heterogen konglomerat država u kojemu se susreću i razmjerno nerazvijene države pod kontrolom interesnih koalicija i personaliziranih institucija, kao i modernizirane države depersonaliziranih institucija i otvorenog pristupa. Stoga nas ne bi iznenadilo da se u Skandinaviji pokaže korelacija razmjerno visoke državne potrošnje i visoke kvalitete javnih usluga, a da se među nekim efikasnijim postkomunističkim državama, koje u pogledu razvoja demokracije nisu odmaknule puno dalje od Hrvatske ili za njom čak i zaostaju, pronađu države s korelacijom relativno niske državne potrošnje i niske kvalitete javnih usluga. To su odnosi kakve je logično očekivati s obzirom na dosegnuti stupanj gospodarskog i političkog razvitka. Države s relativno visokom državnom potrošnjom i niskom kvalitetom javnih usluga u tom smislu predstavljaju anomaliju u europskom prostoru. Pokazat će se da je Hrvatska (uz Mađarsku i Sloveniju) upravo takva zemlja, što bi moglo predstavljati jedno od glavnih ograničenja gospodarskog razvoja.

2. Ponašanje hrvatskih vlada u krizi 2009.-2014.

Prije prikaza rezultata analize odnosa državne potrošnje i kvalitete javnih usluga raspravlja se o ponašanju hrvatskih vlada od početka krize 2009. do trenutka pisanja ovog rada. Cilj je pokazati da rasprava o učincima fiskalnih politika izvan političko-ekonomskog konteksta stvarnog funkcioniranja države, odnosno njenih vlada, može prikriti pravu narav društvenih i ekonomskih problema i zakloniti pogled na moguća rješenja.

Fiskalne brojke (Slika 1) pokazuju da: (1) Hrvatska u 21. stoljeću nikada nije imala proračun blizu ravnoteže – deficiti su se javljali i u dobrim i u lošim godinama; (2) deficiti su se u krizi samo dodatno produbili, a omjer javnog duga i BDP-a eksplozivno je rastao; (3) izdaci opće države (središnje i lokalne) vrlo su stabilni na razini malo manjoj od 50 posto BDP-a.

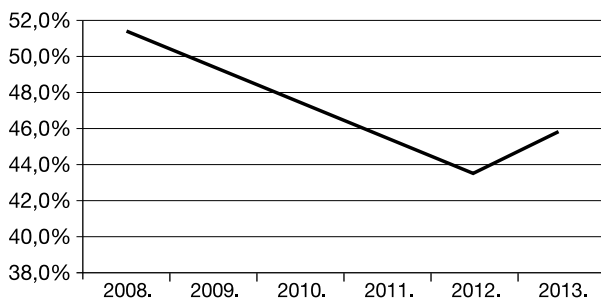
Slika 1. Rashodi opće države, deficit i javni dug u % BDP-a 2002.-2013.



Izvor: Eurostat

Slika 2. usporedno pokazuje kretanje udjela bruto dodane vrijednosti (BDV) realnog sektora poduzeća u BDP-u. Bruto dodana vrijednost realnog sektora poduzeća isključuje iz obračuna iznose plaćenih indirektnih poreza (uglavnom PDV-a), dodanu vrijednost financijskog sektora, procijenjenu dodanu vrijednost javnog sektora i procijenjenu stambenu rentu. Isključene stavke znatno ublažavaju kolebanja BDP-a, tako da čista bruto dodana vrijednost sektora poduzeća pokazuje stvarne razmjere krize izvan državnog i financijskog sektora. Ti su razmjeri dramatični. Udjel BDV-a sektora poduzeća u BDP-u smanjio se za gotovo osam postotnih bodova u razdoblju 2008.-2013. (Slika 2). Dakle, dok su vlasti političkim sredstvima kroz proračune u krizi uspjele zadržati dosegnuti stupanj kontrole nad ekonomskim tokovima i uzrokovati eksploziju javnog duga (Slika 1), udjel realnog sektora poduzeća u BDP-u u krizi drastično se smanjio (Slika 2).

Slika 2. Udjel BDV-a realnog sektora poduzeća u BDP-u 2008.-2013.



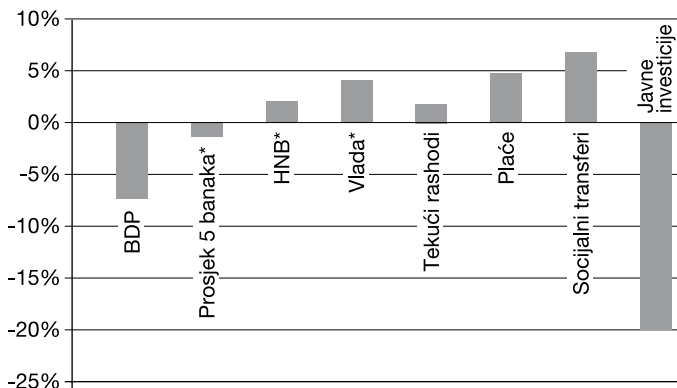
Izvor: Državni zavod za statistiku: Osnovne strukturno-poslovne statistike

Prikazani nerazmjer između udjela sektora države i realnog sektora u vrijednosti proizvodnje može se tumačiti na dva načina. Iz političko-ekonomske perspektive može se postaviti teza da državni sektor istiskuje sektor poduzeća iz proizvodnje dodane vrijednosti. On to čini novim porezima, nametima poput regulatornih troškova i troškova korupcije, barijerama ulaganju, neefikasnim i skupim institucijama, utjecajem na rast rizika i troška kapitala, smanjivanjem predvidivosti poslovnog okruženja, lošim politikama, izigravanjem očekivanja i sličnim kanalima koji se mogu podvesti ili pod visoke troškove ili pod neefikasne javne institucije. S druge strane, zanemari li se mogućnost da vlasti postiču tako negativne utjecaje i pristane li se uz naivan pogled na vlast kao benevolentnog korektora mašinerije koja sama po sebi škripi, onda se prikazane linije mogu tumačiti onako kako ih političari, nerijetko uz pomoć makroekonomista, najčešće tumače – kroz tehnicističku perspektivu klasičnog kejnezijanizma. Riječ je o doktrini koja zanemaruje fundamentalne strukturne odnose, kvalitetu politike, probleme konkurentnosti i pitanja kvalitete institucija. Prema toj naivnoj doktrini, političke su institucije neutralne i dizajnirane samo zato da pomažu građanima i poduzetnicima. Uz tu pretpostavku, kejnezijanski se pogled usredotočuje na problem agregatne potražnje. Iz te se perspektive zaključuje da bi prihod realnog sektora poduzeća dodatno pao ako bi država reducirala izdatke.

Rasprava o fiskalnoj politici u krizi i u Hrvatskoj i u Europi vodi se, na žalost, nevezano uz političko-ekonomske fundamente društvenih sustava. Zbog toga je narav takve rasprave uglavnom dogmatska. Zagovornici i protivnici *politike štednje* s jedne se strane iscrpljuju u tehnički nabijenoj debati o visini fiskalnih multiplikatora (koliko će se povećati BDP ako se državni izdaci povećaju za jedinicu). S druge strane, energija se troši u jalovoj, ali ideološki opterećenoj debati o kraju socijalne države i navodnoj neoliberalnoj socijalnoj neosjetljivosti koja stoji iza nametanja politike štednje. U oba je slučaja riječ o neproduktivnoj raspravi koja ne dopire do temeljnog pitanja: kako javni sektor stvarno funkcionira i postoje li političko-ekonomske preduvjeti da bi kejnezijanske politike u nekoj zemlji mogle dati rezultate? U nastavku zauzimamo povijesni pogled na problem i analiziramo stvarno ponašanje hrvatskih vlada te tragove njihovih odluka koji se ogledaju u strukturi proračuna. Cilj je u fiskalnim posljedicama poteza hrvatskih vlada analizirati mogu li se u njima prepoznati kejnezijanski motivi ili se njihovi potezi bolje mogu objasniti političko-ekonomskim čimbenicima koje udžbenički pogled na stabilizacijske makroekonomske politike zanemaruje.

Slika 3 pokazuje kako su krajem 2008. i početkom 2009. utjecajni ekonomski akteri prognozirali razvoj realnog BDP-a 2009. Pokazalo se da su i pesimistični ekonomisti banaka ozbiljno podcijenili pad koji se dogodio u prvoj godini najjače krize. No, bitno je uočiti pretjerani optimizam državnih institucija koje su potkraj 2008. prognozirale visoke stope rasta za 2009. Teza je da se nije radilo o neznanju, nego o namjernom negiranju očitog u trenutku kada je u cijelome svijetu postalo jasno da slijedi ozbiljna recesija.³ Podaci sugeriraju da je negiranje očitog bilo sračunato s ciljem da se u godini najveće krize bitno povećaju državni rashodi. Naime, u godini (2009.) u kojoj je realni BDP pao za 7,4 posto, a (nominalni) porezni prihodi za 7,7 posto, tekući su rashodi opće države povećani za 1,7 posto, u čemu su naknade zaposlenima koje se isplaćuju iz proračuna svih razina vlasti povećane za 4,8 posto, a socijalni transferi za 6,8 posto.⁴ Nerazmjer ovih brojki u odnosu na kretanje BDP-a može se pokušati interpretirati kao namjerni ili nenamjerni kejezijanizam.

Slika 3. Prognoze stope rasta BDP-a za 2009. i stope rasta odabranih vrsta rashoda opće države 2009./2008.



*Prosijek pet banaka objavljen u siječnju 2009. u publikaciji HUB Izgledi; za HNB govor guvernera Željka Rohatinskog iz studenoga 2008.; za Vladu prosjek najava potpredsjednika Vlade Damira Polančeca iz raznih medijskih izvora.

No, teza o nekoj osmišljenoj kejezijanskoj politici pada u vodu jer su investicije opće države 2009. smanjene za 20 posto. Kejezijanska je politika u osnovi politika javnih investicija koja ide za tim da izravno otvara radna mjesta. Članice EU-a koje su pokušavale voditi kejezijansku protucikličku politiku većinom su išle za povećanjem državnih investicija. I kasnije kejezijanske reinkarnacije u Europi, uključujući i posljednju 300 milijardi eura vrijednu ideju nove Europske komisije pod vodstvom Jean-Claudea Junckera, polaze od javnih investicijskih projekata čiji je cilj neposredno poticanje ekonomskog rasta i otvaranje radnih mjesta, a ne povećanje plaća državnih službenika ili troškova države. Kejezijanizam tako funkcionira u praksi još od Rooseveltova *New Deal*a. Hrvatski podaci međutim pokazuju da su javne investicije 2009. počele gasnuti u korist tekućih državnih izdataka. Dakle, imamo neobičnu verziju protucikličke fiskalne politike koja počiva na snažnoj kontrakciji javnih investicija i povećanju vladinih tekućih

³ Govorimo o namjernom negiranju očitog jer nije moguće da ekonomisti banaka imaju toliko bolje modele i prognostička znanja od vlade i HNB-a da toliko bolje predvide budućnost.

⁴ Prikazane su stope nominalne jer se političke namjere odražavaju u nominalnim, a ne realnim vrijednostima.

izdataka, dok se klasični kejnezijanizam dogodio – posve nelogično – u uzlaznoj fazi poslovnog ciklusa, u vrijeme državnih ulaganja u infrastrukturu 2001.-2008.

Nakon ostavke Ive Sanadera u srpnju 2009. situacija je u proračunu zaoštrena, osobito nakon turističke sezone te godine. Premijerka Jadranka Kosor očekivano nije reagirala korekcijom rashoda, nego – posve suprotno razboritoj protucikličkoj politici, a posve u skladu s predviđanjem koje uzima u obzir političke interese koji se napajaju iz tekućeg dijela proračuna – povećala je porezno opterećenje, i to u jeku krize, kada je to najmanje poželjno. Prvo opća stopa PDV-a raste s 22 na 23 posto, a u studenome 2009. uvodi se krizni porez na dohodak, u javnosti prozvan „haračem“.⁵ Preostale dvije godine mandata Jadranke Kosor obilježene su blagim rastom tekućih rashoda (0,4 posto 2011. u odnosu na 2009.), napose rashoda za plaće (plus jedan posto) i socijalne transfere (0,4 posto) te oštrim smanjenjem investicija (minus 18 posto 2011. u odnosu na 2009.). Dakle, ponavlja se isti obrazac kao na početku krize 2009. godine: tekući rashodi istiskuju investicije, a ukupni se rashodi, unatoč dubokoj krizi, ne smanjuju. Deficit i dug i dalje rastu.

Vlada Zorana Milanovića nije donijela ništa osobito novo. Marginalno jest promijenila odnose u strukturi proračuna. Tekući su rashodi dalje rasli, tako da su 2013. bili četiri posto veći nego u posljednjoj godini mandata Jadranke Kosor. Masa plaća ipak se smanjila oko tri posto u odnosu na 2011., no socijalni su transferi rasli 4,8 posto.⁶ Investicije su također blago rasle (2,8 posto 2013. u odnosu na 2011.), ali to nije bilo dovoljno da bi proizvelo makroekonomski učinak. Kako je realni BDP nastavio inertno padati, a javni dug rasti, porezno se opterećenje dalje drastično povećalo. Na početku mandata PDV raste s 23 na 25 posto, uvodi se dodatni porez na isplatu dividende i dobiti od 12 posto plus prirez, spuštaju se granice razreda za obračun poreza na dohodak (proljeće 2012.). Ukida se nulta stopa PDV-a. Kasniji porezni eksperimenti sa spuštanjem stope doprinosa za zdravstvo s 15 na 13 posto završavaju neuspjehom i doprinos se 2014. ponovo vraća na 15 posto.

Nijedna od triju spomenutih hrvatskih vlada nije imala cjelovit i koherentan program gospodarskog oporavka i reformi za koji bi pokušala izgraditi unutarnju političku podršku i dobiti financijsku potporu međunarodnih financijskih institucija. Poznati tzv. „*power point* program“ Jadranke Kosor bio je usamljeni pokušaj njenih solidnih savjetnika, koji nije imao nikakvu političku podršku i perspektivu – jednostavno, politička elita nije ozbiljno shvatila cijelu priču i blokirala je potrebne duboke reforme. Stoga su se sve hrvatske krizne vlade oslanjale na *ad hoc* poteze. Zajedničke su im bile česte promjene strategije i taktike, što je uključivalo i promjene glavnih sudionika ekonomske politike, a to dobro ilustrira lutanja i promjene personaliziranih smjerova politike.⁷ Nadalje, sve su vlade imale visoku toleranciju prema deficitima i rastu javnog duga koji ili nisu percipirale kao problem, ili su ga – posve pogrešno – smatrale pukom posljedicom izostanka rasta te su inzistirale na čuvanju državnih rashoda, pravdajući to navodno štetnim utjecajem njihova eventualna smanjenja na ekonomski rast. Takvom je gledanju na problem pogodovalo historijski jedinstveno svjetsko okruženje obilne ponude jeftina novca te bi tek povremeni prekidi u tom ugodnom monetarnom ambijentu navodili vlade na neke

⁵ Porez je bio toliko omražen da je pod pritiskom javnosti ukinut pri kraju mandata Jadranke Kosor.

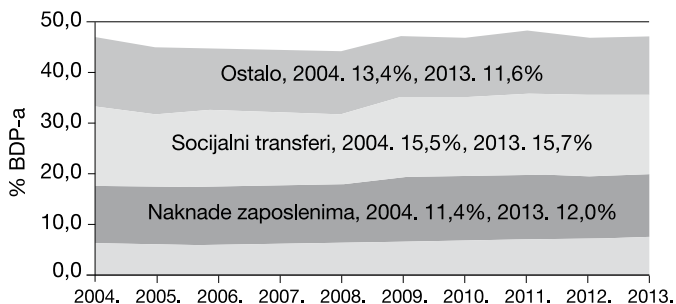
⁶ U tome je važan efekt sanacije starih dugova zdravstvenog sustava. Kada se izuzme taj efekt, rast socijalnih transfera iznosio je 1,5 posto.

⁷ Jadranka Kosor mijenjala je Polančeca Miloševićem i Šukera Martinom Dalić, a Milanović Čačića Grčićem i Linića Lalovcem.

ozbiljnije poteze iz straha od nemogućnosti financiranja. No, ti su se potezi uglavnom svodili na povećanje poreznog opterećenja. Prema tome, sve upućuje na to da je kejnezijanski argument bio samo privid ili dobro došao alibi iz kojega se krije politički interes elita da se očuvaju naslijeđeni financijski odnosi i proračuni, a s njima i odnosi moći u državi.

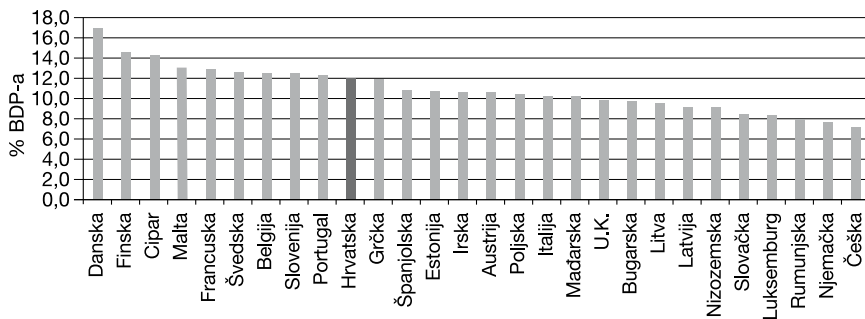
U pozadini vidljivih dnevno-političkih događaja mijenjala se struktura javnih rashoda. Slika 4 pokazuje da je udjel socijalnih transfera u prošlih desetak godina ostao približno isti (između 15,5 i 16 posto BDP-a). Udjel ostalih rashoda smanjivao se, no rastao je udjel naknada zaposlenima i vladine intermedijarne potrošnje (kupnje roba i usluga). Slike 5 i 6 pokazuju da je Hrvatska, u usporedbi s drugim članicama EU-a, pri vrhu kada je riječ o udjelima naknada za vladine zaposlenike i vladine intermedijarne potrošnje (kupnje roba i usluga) u BDP-u. Samo skandinavske zemlje i Velika Britanija imaju veće udjele vladine intermedijarne potrošnje u BDP-u. Kad je riječ o naknadama zaposlenicima, osim skandinavskih zemalja samo je šest drugih članica – među kojima je i Slovenija, ispred Hrvatske. Međutim, položaj Hrvatske prema udjelu socijalnih transfera u BDP-u izgleda bitno drukčije (Slika 7). Hrvatska je prema tom kriteriju na repu Unije, ispred samo osam država: uz Veliku Britaniju i ispred slabije razvijenih postkomunističkih država te Cipra i Malte. Dakle, hrvatska socijalna država strukturalno nije osobito jaka – ne izdvaja se mnogo za socijalne transfere u postotku BDP-a, no operativna je država veoma jaka, što se vidi iz udjela državne potrošnje za plaće i kupnju roba i usluga u BDP-u. Postavlja se pitanje imaju li ovako (relativno) visoki udjeli vladinih izdataka za naknade zaposlenima i intermedijarnu potrošnju (kupnje roba i usluga) opravdanje u proizvedenoj kvaliteti javnih usluga?

Slika 4. Udjel odabranih komponenti javnih rashoda u BDP-u Hrvatske 2004.-2013. (% BDP-a)



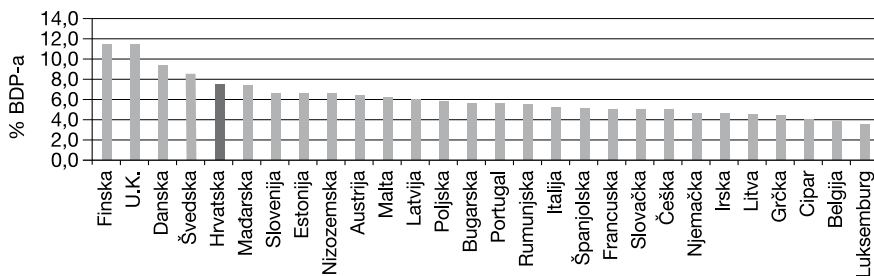
Izvor: Eurostat

Slika 5. Udjel Vladinih naknada za zaposlene 2013. (% BDP-a)



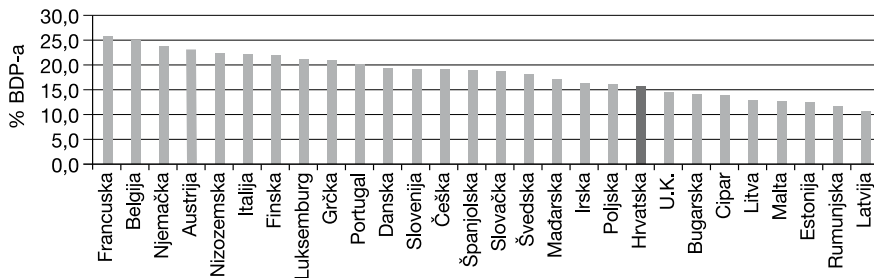
Izvor: Eurostat

Slika 6. Udjel Vladinih izdataka za intermedijarnu potrošnju 2013. (% BDP-a)



Izvor: Eurostat

Slika 7. Udjel izdataka za socijalne transfere 2013. (% BDP-a)

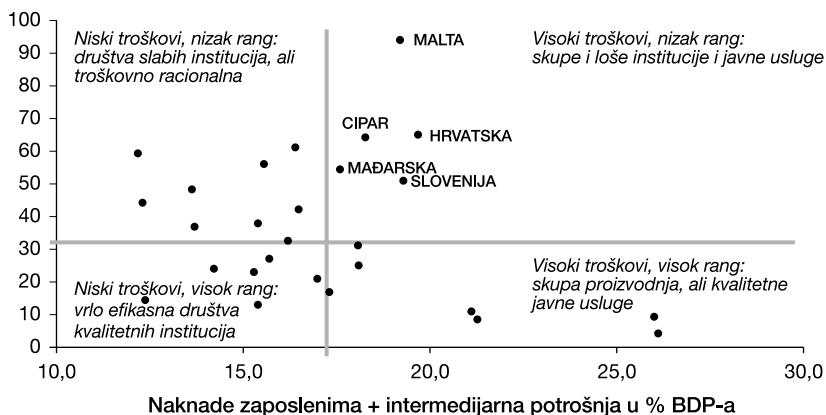


Izvor: Eurostat

3. Metrika državne potrošnje i kvalitete javnih usluga

U svrhu mjerenja kvalitete javnih usluga odnosno institucija koriste se dvije mjere. Prva je mjera rang lakoće poslovanja prema metrici Doing Business Svjetske banke i Međunarodne financijske korporacije (*International Financial Corporation, IFC*). Slika 8 pokazuje da se Hrvatska klasificira u kvadrant zajedno sa Slovenijom, Mađarskom, Ciprom i Maltom, ako se klasifikacijski kvadranti podijele prema kriteriju europskih prosjeka (vertikalna i horizontalna linija označavaju prosjeke). U sjeveroistočni kvadrant na Slici 8 pripadaju članice EU-a koje su na ljestvici *Doing Business 2015* rangirane ispod 36. mjesta (koliko iznosi prosječni rang članice EU-a), dok zbrojeni udjeli Vlade intermedijarne potrošnje i naknada zaposlenima prelaze europski prosjek od 17,2 posto BDP-a. U suprotnu skupinu efikasnih država koje postižu visok rang na ljestvici *Doing Business* uz razmjerno nisku vladinu potrošnju (jugozapadni kvadrant) pripadaju Litva, Latvija, Irska, Njemačka, Španjolska, Poljska, Austrija i Nizozemska. U skupinu loše rangiranih država, ali u kojima vlade ne zahvaćaju znatne ekonomske resurse (državna potrošnja na kupnju roba i usluga i plaće ispod 17 posto BDP-a – sjeverozapadni kvadrant) pripadaju Bugarska, Rumunjska, Italija, Češka, Slovačka, Grčka, Belgija i Luksemburg, a u skupinu dobro rangiranih država, ali u kojima vlade konzumiraju znatne resurse (jugoistočni kvadrant), pripadaju Finska, Velika Britanija, Danska, Švedska, Estonija, Portugal i Francuska.

Slika 8. Klasifikacija prema *Doing Business 2015*.



Pokazatelj *Doing Business* nije ponajbolji indikator institucionalne kvalitete. Mjeri kvalitetu ekonomskih institucija koje olakšavaju obavljanje transakcija, poput osnivanja poduzeća, rješavanja nesolventnosti, pristupa kreditima, provedbe financijskih ugovora i slično (vidjeti Tablicu 1). Uz to, mjerenje institucionalne kvalitete ograničeno je na institucije u glavnom gradu države. Zbog toga i države koje nisu razvijene demokracije (npr. Singapur, Hong Kong), kao i države koje imaju vrlo slabe demokratske institucije (npr. Makedonija) mogu fokusiranim naporom na poboljšanju rada ciljanih institucija postići velike uspone na rang-listi *Doing Business*.

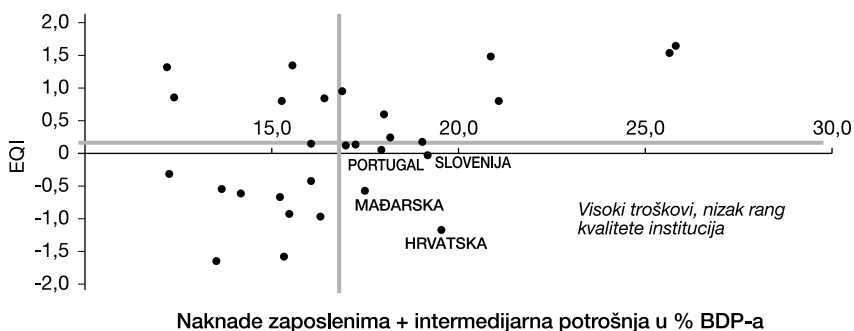
Tablica 1: Pokazatelj *Doing Business* Svjetske banke i IFC-a za Hrvatsku 2014. i 2015.

	<i>Doing Business</i> 2014. (rang)	<i>Doing Business</i> 2015. (rang)
Pokretanje posla	85	88
Pribavljanje građevinske dozvole	185	178
Napajanje električnom energijom	55	59
Registracija vlasništva	91	92
Pribavljanje kredita	55	61
Zaštita manjinskih ulagača	61	62
Plaćanje poreza	33	36
Međunarodna trgovina	88	86
Provedba ugovora	56	54
Rješavanje nesolventnosti	56	56

Izvor: www.doingbusiness.org - Rangovi pokazuju mjesto Hrvatske na ljestvici 189 zemalja. Prema podacima *Doing Business*, ukupni je rang Hrvatske 2015. godine 65.

Dakle, koncept kvalitetnih institucija i javnih usluga koje predstavljaju indikatore društvene modernizacije daleko je širi od institucija koje mjeri *Doing Business* u glavnim gradovima. U cilju mjerenja šireg koncepta kvalitete demokratskih institucija korištena je i alternativna metrika Charrona, Dijkstre i Lapuentea (2014.). Oni su za 206 europskih NUTS-2 regija na temelju uzorka od 85.000 ispitanika konstruirali europski indeks kvalitete vlasti (engl. *European Quality of Government Index, EQI*). Pitanja iz upitnika odnose se na javno obrazovanje, javno zdravstvo, rad policije, mito i korupciju, proces političkih izbora te medije. Na svako od područja odnosi se veći broj pitanja (ukupno ih je 16), koja mjere različite dimenzije kvalitete institucija. Uključena su i pitanja o institucionalnoj nepristranosti. Nepristranost institucija osobito je važna jer je izravno povezana s razvojem demokracije i kvalitetom javnih usluga. Nacionalni su podaci geografski reprezentativni jer se ne odnose samo na glavne gradove, nego su konstruirani kao prosjeci regionalnih podataka.

Slika 9. Klasifikacija prema EQI 2013.



Unatoč konceptualnim i metodološkim razlikama između mjera *Doing Business* i *EQI*, tri su države i prema metrici *EQI* potvrđene kao slučajevi nerazmjerno visokih inputa uloženi u proizvodnju javnih usluga u odnosu na njihovu nisku kvalitetu: Slovenija, Mađarska i Hrvatska ponovo strše na slici. Prema toj metrici, priključio im se i Portugal.

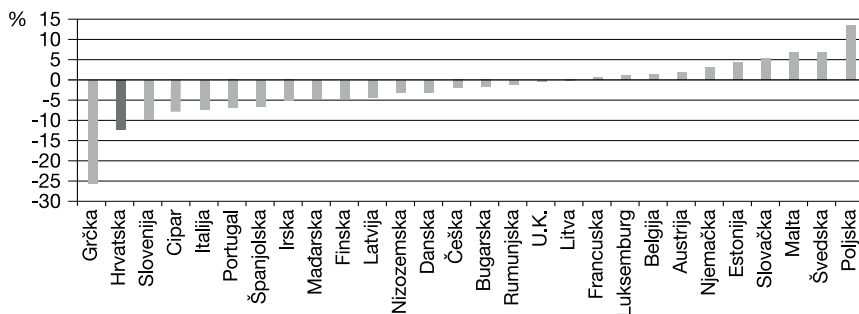
Prikazanim se klasifikacijama mogu uputiti metodološki prigovori. Prosjeci su arbitrarno odabrani kao linije razdvajanja klasifikacijskih razreda. Mjerenja institucionalne kvalitete sigurno nisu dovoljno obuhvatna. Teorijske su osnove prikazanih klasifikacijskih modela narativne. Unatoč tome, podudarnost rezultata dviju metrika upućuje na to da su gornjim klasifikacijama prikazani realni fenomeni koji upućuju na nerazmjer između usluga koje vladin sektor isporučuje građanima u odnosu na resurse koje troši za njihovu proizvodnju. Hrvatska pripada skupini zemalja u kojima je taj odnos vrlo nepovoljan.

4. Zaključak: utjecaj na rast

Ovaj je rad započet tezom da političko-ekonomska anomalija izazvana neefikasnim javnim sektorom može objasniti ekonomski neuspjeh u kriznom razdoblju nakon 2008. Tu tezu nije lako analitički dokazati. Objašnjenje fenomena ekonomskog rasta veoma je složeno i podložno brojnim utjecajima koje u ovakvom radu nije moguće sve izolirati. Drugim riječima, nemamo načina promatrati izdvojen utjecaj političko-ekonomskog problema, koji rezultira lošom kvalitetom javnih usluga i neefikasnim vladinim sektorom, na ekonomski rast. Međutim, na razini indicija primjećuje se da su države koje su u prikazanim klasifikacijama istaknute kao problematične s gledišta kvalitete outputa naprema inputu javnih usluga imale problema s izlaskom iz krize (Slika 10).⁸ Hrvatska i Slovenija pozicionirane su neposredno do Grčke, Cipar i Portugal vrlo su blizu, a Mađarska je deveta na listi najvećih gubitnika u krizi u EU. Također treba istaknuti da postoje brojna istraživanja koja ukazuju na povezanost ekonomskog razvoja i kvalitete institucija, odnosno, ukazuju na uzročnost koja se kreće od unutarnjih političkih odnosa preko kvalitete javnih institucija do učinaka na sposobnost za gospodarski rast (North, Wallis i Weingast, 2009.; Acemoglu i Robinson, 2012.).

Evidentno je da nedostaje šira koncepcija o tome kakav je javni sektor potreban modernom društvu prostorno i populacijski male države kakva je Hrvatska. Nastoje se uvesti novi mehanizmi inspirirani tržišnom ideologijom, ali se istodobno zadržavaju stari organizacijski oblici i metode rada. Nastojanje uvođenja samo nekih tržišnih mehanizama bez ozbiljne analize cjelovitog sustava javnog upravljanja i učinaka do kojih će to dovesti moglo bi na duži rok prouzročiti brojne negativne posljedice i dovesti do destrukcije javnog sektora te znanja i vještina koji su u tom sektoru akumulirani. Kao što je prethodno pokazano, primjena tržišnih mehanizama traži funkcionalan javni sektor i brojne prilagodbe da bi se usvojile nove metode rada koje će naglasak staviti na pravilno vođenje procesa i kontrolu privatnih subjekata koji se pojavljuju kao vanjski pružatelji tzv. neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru.

Slika 10. Promjena realnog BDP-a 2009.-2013.



Izvor: Eurostat

⁸ Jedina je iznimka Malta koja se od 2008. vrlo dobro razvijala, a ima obilježja neefikasne vlasti.

Na razini ekonomskih pojava, različiti su čimbenici uzrokovali probleme u zemljama koje na Slici 10. iskazuju lošiji rezultat u pogledu promjene realnog BDP-a. U Grčkoj je to bila fiskalna kriza. Sličan problem, samo u manjem obujmu, muči Italiju i Mađarsku, koja ga je kroz krizu riješila – javni dug u postotku BDP-a počeo se smanjivati. Na Cipru, u Irskoj i Sloveniji dominantna je bila bankovna kriza. Portugal je prošao kroz blažu kombinaciju obaju tipova problema. Hrvatska je jedina u ovoj skupini zemalja koja nije imala vidljivu fiskalnu ili bankovnu krizu, što ukazuje na to da stvarni uzroci gospodarskih poteškoća leže duboko ispod vidljivih novčanih tokova. To potvrđuje tezu da su duboke institucionalne strukture, poput političkih karakteristika koje se reflektiraju u kvaliteti obavljanja javnih usluga, uvjetovale vrlo lošu reakciju pojedinih zemalja na krizu koja je započela 2008. Hrvatska je u promatranom razdoblju bila izrazito neuspješna, završivši gotovo na samome dnu europske rang-liste gospodarskog rasta. U ovom je radu to objašnjeno činjenicom da visina i struktura javne potrošnje i institucionalne slabosti ograničavaju ekonomski rast.

Literatura:

Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2012.) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishers.

Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V. (2014.) *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*. Social Indicators Research, July.

Ivanković, Ž., Šonje, V. (2011.) *Nedemokratski kapitalizam i nova tranzicija. 1. Zagrebački ekonomski forum*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

North, D. C., Wallis J. J., Weingast, B. R. (2009.) *Violence and Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

Šonje, V. (2007.) *Hrvatska – zatvoreno društvo? U: Čičin-Šain, A., Šonje, V. (ur.), Hrvatska na raskrižju: Izazovi dugoročnog razvitka u konkurentnom okružju*. Zagreb: MATE.

Zelenika, B. (2013.) *Suvremeni pristupi zakonodavstvu i stvaranje stabilnog zakonodavnog okvira za ekonomski rast. 8. Zagrebački ekonomski forum*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

World Bank & IFC (2014.) *Doing Business*, <http://www.doingbusiness.org/>, posjećeno 13. studenoga 2014.



HRVATSKA JAVNA UPRAVA I EKONOMSKA KRIZA: VELIKA OČEKIVANJA, VELIKA RAZOČARANJA

Ivan Koprčić*



Sažetak

Temeljna pitanja i problemi hrvatske javne uprave obuhvaćaju probleme orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije. Problemi orijentacije ogledaju se u slabostima strateškog planiranja, kreiranja javnih politika i oblikovanja propisa. Problemi organizacije ogledaju se u neracionalnostima strukture državne uprave, zloupotrebama agencijskog modela i fragmentaciji lokalne samouprave. Problemi motivacije su u pretjeranoj politizaciji, nedovršenom sustavu upravnog obrazovanja i autoritarnoj upravnoj kulturi. Problemi implementacije su niski pravni standardi, slaba etička infrastruktura te birokratski otpori i primitivno menadžerstvo. Početne mjere štednje i racionalizacije uprave pojavile su se sa zakašnjenjem, nisu bile dobro pripremljene niti provedene. Dokumenti su služili kao izgovor, a stvarnog političkog opredjeljenja za provedbu reformi nema. Strategija razvoja javne uprave se priprema, ali je i sam proces pripreme odraz političke nevoljkosti da se reforme provedu.

Ključne riječi: javna uprava (državna uprava, lokalna i regionalna samouprava, javne službe) – Hrvatska, ekonomska kriza, mjere štednje, upravni problemi, vrijednosti javnog sektora, upravna reforma, Strategija razvoja javne uprave u Hrvatskoj

1. Uvod

Temeljna pitanja i problemi hrvatske javne uprave mogu se sistematizirati kao problemi orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije. Problemi orijentacije ogledaju se u slabostima strateškog planiranja, kreiranja javnih politika i oblikovanja propisa. Problemi organizacije ogledaju se u neracionalnostima strukture državne uprave, zloupotrebama agencijskog modela i fragmentaciji lokalne samouprave. Problemi motivacije su u pretjeranoj politizaciji, nedovršenom sustavu upravnog obrazovanja i autoritarnoj upravnoj kulturi. Problemi implementacije su niski pravni standardi, slaba etička infrastruktura, birokratski otpori i primitivno menadžerstvo.

Početne mjere štednje i racionalizacije uprave u Hrvatskoj su se, za razliku od nekih drugih europskih zemalja, pojavile sa zakašnjenjem. Nisu bile dobro pripremljene, a većina skromno planiranih mjera nije ni provedena. Nekoliko dokumenata koji su pripremljeni služili su kao izgovor jer stvarnog političkog opredjeljenja za provedbu reformi nema. Za razliku od velikih očekivanja stručne i opće javnosti, uključujući i zainteresirane međunarodne aktere, rezultati su vrlo skromni. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje do 2020. priprema se 2014. i 2015. godine, ali je i sam proces pripreme – premda u kasnijoj fazi participativan – odraz političke nevoljkosti da se reforme doista i provedu.

Kako su očekivanja javnosti u odnosu na reformu i modernizaciju javne uprave bila velika, zbog ulaska u Europsku uniju i najava domaćih političkih aktera o reformama, postignuti rezultati nisu bili dovoljni da spriječe razočaranje i opći pad povjerenja građana u javnu upravu. Stanje javne uprave i u izvještajima Europske komisije o napretku Hrvatske redovito je dobivalo najslabije ocjene. Zato je Sigma i nakon ulaska u članstvo nastavila suradnju s Hrvatskom do 2015. godine: preostala su se tri područja odnosila na opći upravni okvir i službeničko zakonodavstvo, sustav financijskog nadzora te pripremu propisa, a partnerske su organizacije Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija i Vladin Ured za zakonodavstvo.

2. Temeljni problemi hrvatske javne uprave

Autori u području upravne znanosti u Hrvatskoj već dulje analiziraju temeljna pitanja i probleme hrvatske javne uprave. Oni su brojni i složeni no može ih se sistematizirati u četiri glavne skupine. To su problemi orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije.¹ Uz njih postoje i brojni drugi problemi, različite važnosti i složenosti, tako da ova lista nije potpuna. Njezina je jedina svrha poslužiti kao početni *analitički* alat za utvrđivanje stanja javne uprave.

2.1. Problemi orijentacije

Tradicionalno, iz ranijih nedemokratskih sustava naslijeđeno shvaćanje da javne poslove vodi i o javnom se interesu brine isključivo politika dovelo je do velikih nedostataka u kapacitetu javne uprave da osigura ostvarivanje dugoročnog javnog interesa. Taj se interes, koji nadilazi mandat svake pojedine političke garniture, mora utvrditi na temelju kvalitetnog, utemeljenog i informiranog *strateškog planiranja* (šire u Brusis *et al.*, 2007.). Podaci na kojima se temelje strateški planovi moraju biti pouzdani, a sami planovi stručno pripremljeni. Strategije moraju imati ugrađene mehanizme praćenja ostvarenja, nadzora i prilagodbe promjenjivim okolnostima. Strateške ciljeve pritom uprava dobiva od politike, kao i opće odobrenje sredstava koja se na ostvarenje tih ciljeva smiju potrošiti. Politika ima zadatak strateškog promišljanja i utvrđivanja ciljeva, a uprava strateškog planiranja. Zasad ciljevi nisu uvijek jasno određeni, a ostali preduvjeti za dobro strateško planiranje u znatnoj mjeri nedostaju. Postoji velik broj dokumenata nazvanih „strategija“ i slično, no način njihove pripreme i sadržaj nisu standardizirani, međusobno su manje-više nepovezani te nema određenog načina praćenja ostvarenja ni jasne odgovornosti za njihovu provedbu. Određeni se, ali ipak ograničeni napor za uvođenje strateškog planiranja pojavio na temelju Zakona o proračunu (NN 87/08, 136/12; v. Sumpor, 2013.).

U uskoj je vezi sa strateškim planiranjem slab kapacitet uprave da oblikuje i vodi kvalitetne, dugoročne *javne politike* (*public policies*; obrazovna, ekonomska, socijalna, politika razvoja same uprave, politika decentralizacije itd.). Javne se politike vode pod prevelikim utjecajem trenutnih političkih konstelacija, bez dovoljnog sudjelovanja službenika i vanjskih stručnjaka odgovarajućih struka, a način njihovog kreiranja, utvrđivanja, praćenja i evaluacije također nije utvrđen. Brojne su manjkavosti procesa stvaranja politika, uključujući institucionalni okvir za nj, analiziran tek u novije vrijeme, ali uz nejasan napredak (v. Petak, 2013.). Radi poboljšanja tog stanja Vlada je u studenome 2009. donijela Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. U 2011. proveden je taj oblik participacije javnosti u pripremi samo 48 propisa te su dobivena samo 173 očitovanja. Za gotovo dvije trećine propisa savjetovanje nije provedeno. U 2012. ostvaren je znatan napredak te je provedeno savjetovanje za 144 zakona, propisa i drugih akata u kojima je dobiveno 4.786

¹ U ranijim radovima navodio sam kraću listu problema, ali samo za državnu upravu (v. Koprić, 2008; 2011). Ni ova lista ne može se koristiti za potrebe izrade strateških dokumenata, jer nije sačinjena za tu svrhu. Kod izrade strateških reformskih dokumenata trebalo bi listu problema dopuniti i rekonceptualizirati, prema rangu problema i komponentama javne uprave.

očitovanja. U 2013. provedena su 374 savjetovanja, odnosno 160 posto više u odnosu na 2012. Time ništa nije rečeno o načinu provedbe tih savjetovanja, koja znaju biti otvorena u vrijeme nepogodno za sudjelovanje građana (npr. godišnji odmori), otvorena su kratko, primjedbe se ne uzimaju u obzir u dovoljnoj mjeri itd. Premda je riječ o dobrodošloj inovaciji, ona još ne omogućuje da se građani i drugi subjekti u pravoj mjeri uključe u utvrđivanje javnih problema koji se trebaju staviti na dnevni red političkog odlučivanja (*agenda setting*) te u kreiranje javnih politika.

Javne politike vrlo često traže usvajanje novih ili promjenu važećih *propisa*. Priprema propisa, kao i njihovo pisanje, često se shvaća kao mehaničko tehničko „zapisivanje“ ideja političara ili pripadnika različitih interesnih grupa, a ne kao profesionalni posao. Taj je posao složen ponajprije u pravnom pogledu jer svaki novi propis treba smjestiti na adekvatno mjesto i na prikladan način u postojeći pravni sustav, napisati ga na pravnotehnički prihvatljiv način i omogućiti efikasne načine njegove primjene. Usto, prije donošenja propisa treba produbljeno analizirati njegove buduće učinke (*regulatory impact assessment*) (v. npr. Banić, 2006.; Milovanović, 2007.).² Hrvatski je pravni sustav harmoniziran s pravnom stečevinom Europske unije, ali postoje brojni problemi u održavanju usklađenosti hrvatskog pravnog sustava s europskim pravnim načelima i standardima, naročito zato što je proces usklađivanja poprimio karakteristike „zakonodavnog stampea“ (v. i Koprić, 2014.).³ Nepotrebne propise treba eliminirati, što zahtijeva stalnu pažnju onih koji pripremaju nove propise (deregulacija). Djelovanje javne uprave treba što je moguće više pojednostavniti, među ostalim i tom cilju orijentiranom pripremom propisa. Nastojanje da se opisanim i drugim putevima dođe do boljeg zakonodavstva (*better regulation*) u suvremenom je svijetu dio općih reformskih nastojanja javnog sektora.

2.2. Problemi organizacije

Državna uprava u Hrvatskoj još pati od brojnih *organizacijskih neracionalnosti*. Uz ministarstva postoje još dvije vrste tijela državne uprave na središnjoj državnoj razini, uz nejasne kriterije njihovog razlikovanja. Ministarstava je 20, državnih ureda četiri, a državnih upravnih organizacija sedam. Neke od tih organizacija zaslužuju premještanje unutar sustava državne uprave, a neke izdvajanje u samostalne javne ustanove. Još uvijek funkcionira 20 prvostupanjskih ureda državne uprave, dok je pokušaj reorganizacije i racionalizacije iz 2014. politički blokiran i odgođen.⁴ Mreža područnih jedinica odnosno ispostava državnih upravnih tijela sve se jače diferencira. Ukupno

² Sredinom 2011. donesen je Zakon o procjeni učinaka propisa. Nakon toga je donesen niz podzakonskih propisa te su utvrđene smjernice i obrasci za procjenu učinaka propisa (*regulatory impact assessment*). Krajem 2012. donesena je i Strategija procjene učinaka propisa s Akcijskim planom za razdoblje 2013.-2015. No, za procjenu učinaka propisa mjerodavan je Ured za zakonodavstvo, koji nema kapaciteta za provedbu kvalitetnih i svestranih analiza učinaka propisa koji se donose.

³ Tijekom procesa europeizacije nakon 2000. Hrvatska je donijela više od 500 zakona kojima je hrvatski pravni sustav usklađen s europskom pravnom stečevinom. Samo u razdoblju od 2000. do 2011. donesena su 523 takva zakona, što u odnosu na ukupno u tom razdoblju donesenih 2.005 zakona čini 26 posto.

⁴ Slovenija planira reorganizaciju javne uprave na lokalnoj razini, koja bi započela spajanjem sadašnjih 58 upravnih jedinica u njih od osam do 12, nastavila se spajanjem mnoštva ekspozitura i ispostava drugih državnih upravnih tijela s tako formiranim upravnim okruzima te završila spajanjem sadašnjih 212 općina u stotinjak općinskih uprava, čime bi i one dobile potreban upravni kapacitet za obavljanje ustavnih zadaća (šire u Kovač, 2014.).

postoji 1.279 područnih jedinica središnjih tijela državne uprave i njihovih ispostava, a uz njih je na području općina i gradova ustrojena 91 ispostava te 302 matična ureda. Projekt funkcionalne analize dovršen 2008. nije primijenjen. I dalje je velik problem s osiguravanjem koordinacije, ali i nadzora i odgovornosti u tom sustavu, kako horizontalno, tako i vertikalno. Poseban su problem inspekcije, koje su brojne, ali su nekoordinirane i teritorijalno raspršene u područnim jedinicama. Inspekcije funkcioniraju u šezdesetak područja, od čega je polovica u ispostavama središnjih upravnih tijela, a samo su tri integrirane u prvostupanske urede državne uprave.

Agencijski model javne uprave razvijao se uglavnom zbog utjecaja iz EU-a, ali i zbog određenih domaćih političkih i drugih zahtjeva i odluka, i to uglavnom nakon 2001. Broj agencija fluktuirao između 75 i 90.⁵ U jednom se dijelu *zloupotrijebio* radi izmicanja određenih organizacija hijerarhijskom nadzoru, izbjegavanja općeg platnog sustava za državne službenike, formiranja pozicija za politički plijen i sl. Usprkos stručnim analizama koje su pokazale mogućnosti racionalizacije, osim prikupljanja podataka i određenih pokušaja deagencifikacije, ponajprije onog iz 2010., taj dio uprave ostaje manje-više izvan domašaja reformskih mjera (Musa, 2014.). Ministarstvo uprave je 2012. u suradnji s resornim ministarstvima putem standardiziranog upitnika prikupilo podatke o 176 pravnih osoba od kojih se polovica može smatrati agencijama u smislu međunarodno prihvaćene klasifikacije (tip 2; v. van Thiel i CRIPO team, 2009.). Prema zadacima i elementima statusa može ih se klasificirati kao nezavisne regulacijske, izvršne, agencije za osiguranje kvalitete i standarda obavljanja neekonomskih službi od općeg interesa, ekonomsko-razvojne agencije itd. (šire u Koprić, 2013.). Hrvatska je 2009. imala 20 polusamostalnih organizacija u sustavu državne uprave, 75 samostalnih organizacija i ustanova, 41 organizaciju dobrovoljnog sektora te oko 60 poduzeća u punom ili djelomičnom vlasništvu države (Musa, 2009.; Musa i Koprić, 2011.).

Sustav lokalne i regionalne samouprave ostao je koncepcijski nedorečen jer prava regionalna samouprava nikad nije ni formirana, nego se ostalo kod zadržavanja županija kao „jedinica područne (regionalne) samouprave“, s brojnim poteškoćama u praktičnoj provedbi ustavne koncepcije u pogledu poslova (Koprić, 2014a), financija, nadzora i drugih elemenata. Posebno je s aspekta organizacijske racionalnosti *sporno zadržavanje fragmentiranog modela lokalne samouprave*. Broj jedinica lokalne samouprave je 576, od čega je 428 općina i 128 gradova, a uz njih funkcionira 20 županija. Najveća jedinica, Grad Zagreb, tretira se zasebno jer ima i status županije, a obavlja i poslove iz djelokruga ureda državne uprave te niz prenesenih poslova državne uprave. Jedinice se tretiraju nejednako, tako da su Ustavom zajamčeni poslovi u području obrazovanja, socijalne skrbi i zdravstva povjereni samo malom dijelu gradova (33) dok su općine iz toga sasvim izostavljene. Na tom je tragu uvedena kategorija velikih gradova, 2005., njih 17 s više od 35.000 stanovnika, ali su s njima izjednačeni i gradovi u kojima su sjedišta županija makar imaju manje od tog limita. Zakonom o regionalnom razvoju iz 2014. uvedene su četiri urbane aglomeracije (Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka) te veća i manja urbana područja. Jedinice su nejednake po ekonomskom kapacitetu, a većina njih ima mali kapacitet povlačenja sredstava iz fondova EU-a (v. i Koprić, 2012.; Koprić *et al.*, 2014.).

⁵ Prema općenito prihvaćenoj definiciji, agencija je „strukturalno razdruženo tijelo, formalno odvojeno od ministarstva, koje kontinuirano obavlja javne zadatke na nacionalnoj razini, popunjeno je javnim službenicima, financira se uglavnom iz državnog proračuna, a podložno je procedurama javne kontrole pravne naravi“ (Pollit *et al.*, prema Christensen i Lægreid, 2006.: 12). Primjenom te definicije organizacije tipa agencije mogu se identificirati i među organizacijama koje ne nose oznaku agencije u svojem službenom nazivu.

2.3. Problemi motivacije

Manjkavosti motivacije temelje se na politizaciji, nedovoljnom poznavanju i korištenju prikladnih mehanizama motivacije (v. npr. Bregn, 2008.), neadekvatnoj stručnosti i obrazovanju te na široj upravnoj i društvenoj kulturi u kojoj službenici djeluju.

Politizaciji se nerijetko prilazi posve formalno, u smislu preoblikovanja načina imenovanja na određena radna mjesta u upravi, kao što je to učinjeno s „depolitiziranim“ radnim mjestima pomoćnika ministra, tajnika ministarstva, zamjenika i pomoćnika ravnatelja državnih upravnih organizacija i još nekim radnim mjestima u državnoj upravi. Nakon samo jednog mandata ta su radna mjesta 2011. opet politički popunjena, a uvedena je i kategorija političkih savjetnika ministara kojih je oko stotinu. U lokalnoj i regionalnoj samoupravi uvođenje neposrednog izbora načelnika dovelo je i do snaženja političkih pritisaka na upravne profesionalce. No, način imenovanja na rukovodeće upravne pozicije samo je vrh problema politizacije u javnoj upravi. Još su veći problemi uplitanje politike u svakodnevni rad upravnih službenika (čak u konkretne upravne predmete), otvoreno političko djelovanje službenika i sl.

Takvom se politizacijom demotivira stručni rad politički nepristranih i dobro obrazovanih službenika. Brzo napredovanje poslušnih i podobnih šalje loš signal pravim upravnim profesionalcima. *Obrazovanje* ispada manje važno, kao i *stručnost* (čak i u pogledu pristupa obrazovanju i stručnom usavršavanju ponekad se nameću politički kriteriji). Država ne posvećuje dovoljnu pažnju obrazovanju budućih upravnih službenika, a Hrvatska je praktično jedina europska zemlja bez fakulteta i sveučilišnog tipa studija javne uprave. Nema cjelovitog i vertikalno prohodnog sustava obrazovanja za tipične upravne poslove i pozicije na svim razinama, od referenata za vođenje upravnog postupka do javnih menadžera na najvišim pozicijama. Suradnja s akademskom zajednicom nije dovoljna, kapaciteti domaće upravne znanosti ne koriste se, nema znanstvenog instituta za istraživanja i stručnu potporu javnoj upravi. Mnoštvo je domaćih i stranih projekata ostalo bez očekivanih rezultata. Stanje u pogledu stručnosti i profesionalnih standarda nije dobro u državnoj upravi, a u lokalnoj je samoupravi još i lošije. Umjesto inzistiranja na kvaliteti i učinkovitosti službenika raspravlja se o njihovom broju i visini plaća. Sustav upravljanja ljudskim potencijalima teško se probija u praksi.

Upravna kultura pretežno je autoritarnog i birokratskog tipa, zasnovana na atmosferi tajnosti, poslušnosti, dubokih otpora promjenama, izbjegavanja odgovornosti i podcjenjivanja samih službenika, ali i građana te domaćih i vanjskih eksperata. Naredbe političkog vodstva bez inicijative službenika svih razina ne mogu biti pravi pokretači moderne uprave. Uprava i politika koje nisu okrenute građanima anakroni su otklon od dinamične uprave zemalja Europske unije, ali i suvremenog globaliziranog svijeta uopće (v. npr. Flumian *et al.*, 2007.).

² Springer Gabler Wirtschaftslexikon online, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/outsourcing.html>

2.4. Problemi implementacije

Implementacija javnih politika i ostvarenje javnog interesa još su uvijek opterećeni problemima zakonitosti i pravnosti djelovanja uprave, etičkim problemima, kao i birokratskim otporima i primitivnim „*menadžerizmom*“. Čak i relativno nesporni pokušaji uvođenja elektroničke uprave (*e-government*; *e-administration*) nose rizike petrifikacije postojećih neadekvatnih upravnih struktura. Upitna je ponekad i kvaliteta informacijsko-komunikacijske tehnike koja se nabavlja, kao i računalnih programa koji su skupi, a nerijetko pripremljeni bez poznavanja logike upravnih procesa.

Pravni standardi, odnosno *vladavina prava* (*the rule of law*) započinju već na razini djelovanja zakonodavca: zakoni trebaju biti utemeljeni na Ustavu i prihvaćenim međunarodnim ugovorima, međusobno usklađeni, proceduralno korektni, po učincima takvi da omogućuju pravnu predvidljivost i sigurnost, izvedeni iz uvažavanja temeljnih načela suvremene demokratske države poput načela supsidijarnosti, zaštite svih vrsta manjina itd. Niži propisi Vlade i drugih tijela moraju biti u skladu s Ustavom i zakonima, dok ih propisi i opći akti jedinica teritorijalne samouprave, koje uživaju Ustavom zajamčenu autonomiju nužnu radi mogućnosti ograničenja središnje vlasti (članak 4. Ustava), ne smiju kršiti. Djelovanje svih državnih tijela mora biti utemeljeno na državnim propisima u materijalnom, proceduralnom, kompetencijskom i drugom smislu. Lokalna tijela svako svoje djelovanje također moraju utemeljiti na važećim propisima, državnim, ali i propisima koje donose lokalna predstavnička tijela. Arbitrarnost nije dopuštena ni državnim, ali ni lokalnim dužnosnicima i službenicima. Problemi u vezi pravnosti djelovanja hrvatske javne uprave temelje se na nedovoljno suvremenoj tehnici pripreme propisa koja rezultira lošim propisima, različitim metapравnim utjecajima, kao i niskim etičkim i profesionalnim standardima u upravi (za nešto ranije stanje v. Koprić, 2001.). Pridruživanje i ulazak u članstvo EU-a doveli su do još većih problema jer je zajednička europska pravna stečevina velika, složena, teško svladiva i u stalnom razvoju. Uključivanje u europski upravni prostor iznimno je osjetljiv proces koji zahtijeva ozbiljni napor (Koprić *et al.*, 2012.; Koprić, 2014.).

Etička dimenzija javne uprave najčešće se ističe kroz tvrdnje o korumpiranosti javne uprave. Pitanje je međutim tko je korumpiran, političari i dužnosnici, službenici ili i jedni i drugi. Također, pitanje je zašto su etički standardi niski. Korupcija na višim, političkim razinama najopasnija je vrsta korupcije jer zadaje ton društvenim odnosima u cjelini. Ono što rade političari, utječe i na druge građane. Nemoguće je izgraditi javni sektor s čvrstim etičkim standardima ako su njegovi vrhovi korumpirani. U tom je smislu postignut određen napredak u kaznenom progonu, ali je i otkrivanje koruptivnih kaznenih djela za koja su optuženi i osuđeni visoki državni dužnosnici ostavilo traga na legitimitetu poretka. Korupcija na razini službenika također je opasna, to opasnija što su oni na višim pozicijama. Kad bi korupcija postojala samo na nižim pozicijama, bilo bi je relativno lako iskorijeniti djelovanjem represivnih tijela, policije, državnog odvjetništva i sudova. Percepcija korupcije u Hrvatskoj je visoka, prema podacima relevantnih međunarodnih institucija. Na nižim razinama premalo se djeluje na stvaranje etičkih standarda obrazovanjem i usavršavanjem. Određeni je napredak postignut uvođenjem etičkog sustava za državne službenike Zakonom o državnim službenicima i Etičkim kodeksom, ali postoje brojna otvorena pitanja i poteškoće u njegovom funkcioniranju (šire u Marčetić, 2013.).

Na višim službeničkim pozicijama ima dosta otpora promjenama i modernizaciji uprave. Ustrajanje na ustaljenim načinima rada, premalo volje za učenje i usvajanje modernih upravnih tehnika, zatvorenost za dobre ideje i standarde koji dolaze iz europskog

upravnog prostora primjeri su *birokratskih otpora*. Njih dijelom podupiru i konzervativni dijelovi akademske zajednice koji se najčešće skrivaju iza tvrdnji o nadmoćnoj upravnoj tradiciji. Upravo bi viši slojevi upravnog sustava, rukovoditelji upravnih tijela od razine načelnika odjela naviše, trebali biti glavna modernizacijska snaga. U postojećim, ipak razmjerno malobrojnim oblicima cjeloživotnog obrazovanja, učenja i usavršavanja njihov je udjel nedopustivo nizak – najčešće se dodatno obrazuju i usavršavaju službenici, a ne upravni rukovoditelji.

Kao svojevrсни odgovor na takve otpore u višim upravnim slojevima te u političkim krugovima pojavljuje se jedan drugi, također pogrešan i dugoročno štetan „*menadžerizam*“. Riječ je o ideji da javni sektor nije gotovo nimalo različit od privatnog te da je poželjno u njemu djelovati potpuno jednako kao i u privatnom sektoru. Radi ostvarenja takve ideje u javnoj se upravi zapošljavaju menadžeri iz privatnog sektora, iz banaka, određenih velikih privatnih tvrtki i slično. Nerijetko se ističe da nema dobro obrazovanih službenika za javnu upravu, a istodobno se ignoriraju inicijative za utemeljenje kvalitetnog visokog obrazovanja za javnu upravu. Fluktuacija između privatnog i javnog sektora može dovesti do sukoba interesa i lojalnosti, premrežavanja javne uprave privatnim interesima i utjecajima, korištenja javne uprave za unaprjeđenje određenih privatnih interesa (*capture*) i sl. Opasnost je da javna uprava postane instrument privatnog sektora, umjesto da bude u službi svih građana.

3. Hrvatska uprava i kriza

Ekonomska kriza sredinom 1970-ih dovela je do velike promjene načina gledanja na javnu upravu i pokreta novog javnog menadžmenta. Javnu se upravu željelo smanjiti, usmjeriti na ekonomske vrijednosti (3E: ekonomičnost, efikasnost-djelotvornost i efektivnost-učinkovitost), podvrći je djelovanju tržišta, prenijeti u nju tehnike privatnog sektora te razviti poduzetničko ponašanje i kulturu u javnoj upravi. Na osnovi te doktrine razvio se niz reformskih mjera strukturne, tehnološke, personalne, financijske i druge naravi (šire u Koprić *et al.*, 2014.). Premda je nova kriza sredinom 2000-ih generirana drukčijim razlozima te u uvjetima kad su ranije menadžerske reforme pokazale ne baš zanemarive nedostatke, ipak je u drugoj polovici 2000-ih niz zemalja započeo s nizom ozbiljnih mjera štednje i racionalizacije javne uprave (Irska, Grčka, Italija, Portugal, Španjolska, Slovenija i dr.).

U Hrvatskoj se neka vrsta početnih mjera štednje i racionalizacije pojavila sa zakašnjenjem, nisu bile ni dobro pripremljene, a ni odlučno zagovarane ili provedene. Više je bilo riječi o proizvodnji dokumenata kao izgovora, nego o stvarnim političkim opredjeljenjima za provedbu reformi.

Pripremljen je Program gospodarskog oporavka u lipnju 2010. koji je predvidio formiranje registra javnih službenika, smanjivanje broja službenika linearno za pet posto, uvođenje upravljanja učinkom te reformu sustava agencija koje su identificirane kao jedan od glavnih problema. U srpnju 2010. usvojen je Prijedlog reorganizacije agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, a na temelju tog dokumenta broj agencija smanjen je oko 13,5 posto.

Premda je 2009. bio donesen novi, ponešto moderniziran Zakon o općem upravnom postupku, njegova je provedba manjkava, a izostali su ozbiljniji rezultati njegovih glavnih modernizacijskih potencijala, kao što su e-komunikacija s građanima, načelo pružanja upravnih usluga na jednom mjestu, debirokratizacija i slično. Novi sustav dvostupanjskog upravnog sudovanja, koji funkcionira od početka 2012., nije dao novi impuls upravnom pojednostavljenju i smanjenju formalizma u upravnim postupcima. Premda se vidi određen napredak u primjeni suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije u pružanje upravnih usluga, sustav e-građanin započeo je tek u drugoj polovici 2014., a pokušaj uvođenja upravnih usluga na jednom mjestu kroz revitalizirane ispostave ureda državne uprave odgođen je zajedno s usvajanjem novele Zakona o sustavu državne uprave.

Započele su ozbiljne rasprave o potrebi promjene teritorijalne organizacije zemlje, koje su uz akademsku zajednicu uključile i državne dužnosnike. Sredinom 2010. usvojene su Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj s okvirnim planom mjera te je formirana radna skupina zadužena za taj posao, koji je – uključujući teritorijalnu reorganizaciju – trebao biti dovršen do svibnja 2013. Prišlo se prikupljanju podataka potrebnih za oblikovanje nove teritorijalne organizacije, za što je Ministarstvo uprave angažiralo privatnu tvrtku. Posao oko pripreme reforme pao je u drugi plan zbog finalnih poslova oko dovršenja pregovora s EU-om i priprema za parlamentarne izbore koji su krajem 2011. doveli do promjene Vlade. Premda je u programskom dokumentu nove vladajuće koalicije bila zapisana i teritorijalna reforma, ubrzo se od

toga odustalo, a Smjernice, načela i okvirni plan nisu se više smatrali obvezujućima. Nova je Vlada već u veljači 2012. formirala Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali je ono nakon samo dvaju sastanaka faktično prestalo s radom, premda nikad nije ukinuto.

Početak 2012. pri Ministarstvu uprave formirano je petnaestak radnih skupina za analizu određenih pitanja, pripremu dokumenata i propisa i drugo, kao svojevrсни novi reformski alat, no samo je manji broj njih imao određenih rezultata. Bez obzira na to što je prethodna, i dotad jedina Strategija reforme državne uprave, donesena za razdoblje 2008.-2011., nova se strategija, ovaj put pod nazivom Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2014.-2020., počela pripremati tek početkom 2014. Premda je jedna njezina verzija prošla i postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, početkom 2015. Strategija još nije usvojena, nego se priprema nova verzija, u participativnom postupku koji obuhvaća akademsku zajednicu, sindikate, poslodavce i organizacije civilnog društva. Njezino je usvajanje neizvjesno jer će se do kraja 2015. najvjerojatnije održati parlamentarni izbori.

U cijelom je razdoblju krize nastavljeno s liberalizacijom pojedinih sektora, kao što su opskrba plinom i vodoopskrba, ali ne radi privatizacije ili jačanja uloge privatnog sektora, nego radi usklađivanja sa zajedničkom europskom pravnom stečevinom. Udjel privatnog sektora u mnogim javnim službama, koje bi mogle biti od interesa za privatne poduzetnike, relativno je malen, s ponekom iznimkom (npr. u smještaju i brizi za starije osobe), ali se polako povećava.

Određeni oblici jačanja uloge privatnog sektora u obavljanju javnih poslova, kao što su javno-privatno partnerstvo, povjeravanje vanjskim izvođačima (*outsourcing*) ili koncesioniranje imaju vrlo skromne rezultate, ne samo u smislu raširenosti, nego još više u postizanju pozitivnih učinaka efikasnosti, ekonomičnosti ili kvalitete. Premda usklađen s europskim standardima, sustav javne nabave ponekad se također ističe kao nedovoljno učinkovit u postizanju ušteda. Pored toga, pokušaji jačanja uloge privatnog sektora izazivaju velik otpor sindikata i opće javnosti – tako je najava *outsourcinga* pomoćno-tehničkih poslova u javnoj upravi dovela do inicijative o zabrani *outsourcinga* za koju su inicijatori, uglavnom sindikati javnog sektora, skupili oko 550.000 potpisa građana.

Određena se pažnja posvećuje menadžerstvu javnog sektora. Sve se češće govori o ekonomsko-razvojnoj ulozi lokalne i regionalne samouprave i potrebi da lokalni vođe usvoje i razviju novi stil i strategije vođenja svojih jedinica. Projektni pristup i sve tehnike koje su s njim povezane, od strateškog planiranja do jasnog računovodstvenog praćenja i nadzora, sve se više udomaćuju i od izdvojenih primjera ulaze u opću upotrebu.

Dolazi do povećanog pritiska na službenike te se ističe da je zaštita u službi prejak, plaće previsoke, broj službenika prevelik, a dodaci i druge specifičnosti službeničkog statusa nepotrebne. Forsiraju se linearne mjere u kojima loše prolaze najbolji, pogotovo u javnim službama poput zdravstva, istraživanja i visokog obrazovanja. Nesumnjivo da radna etika u takvoj atmosferi nije najbolja.

U odnosu na građane sve se češće koriste populističke mjere u kojima socijalna davanja, na svim razinama od lokalne do državne, služe za kupnju političke podrške ili otupljivanje oštrice nezadovoljstva. Ipak, paralelno sa smanjivanjem proračuna prostor za takve mjere sve je manji.

Opća evaluacija pokazuje da se u krizi – koja se dogodila u završnoj fazi pregovora s EU-om, kad su Hrvatskoj već bila dostupna znatna sredstva iz prepristupnih fondova, uz perspektivu da ta sredstva značajno narastu nakon ulaska u članstvo – puno očekivalo od čitavog političko-upravnog sustava. Očekivalo se sljedeće:

- odlučno strateško vodstvo izabраниh političara koji prednjače u uštedama i političkoj etici,
- strateški menadžment u postizanju državnih ciljeva i racionalizacija državne uprave,
- razumno ograničavanje broja agencija i njihovo usmjeravanje na samostalno i odgovorno postizanje rezultata,
- skok u kvaliteti upravnog obrazovanja, zapošljavanje i nagrađivanje najboljih službenika,
- kvalitetno oblikovanje javnih politika na svim razinama, naročito na državnoj,
- reforma lokalne samouprave i uvođenje moderne regionalne samouprave s usmjeravanjem na lokalni i regionalni razvoj,
- intenzivna edukacija za fondove EU-a i ubrzana priprema projekata,
- odgovornost, štedljivost i socijalna osjetljivost države itd.

Rezultati ipak znatno odstupaju od tih očekivanja. Što smo dobili? Dobili smo:

- podređenost države interesima političkih aktera,
- slabo vodstvo, loš menadžment i vrlo ograničene mjere racionalizacije i deagencifikacije,
- nezainteresiranost za obrazovanje i usavršavanje, za zapošljavanje sposobnih, za nagrađivanje uspješnih,
- veliku ulogu slučajnosti u javnim politikama,
- izostanak reforme lokalne samouprave i usmjerenosti na razvojnu komponentu,
- nejasne rezultate u privlačenju sredstava iz fondova EU-a,
- nisku političku etiku i nedovoljnu socijalnu osjetljivost, političke afere, istrage i kaznene postupke,
- otpor transparentnosti i otvorenosti,
- traženje žrtvenog jarca i prebacivanje odgovornosti.

Odbijanje političkih elita da kreiraju dokumente za reformu i započnu s njihovom realizacijom dovelo je do pokušaja stručne javnosti da predloži koncepte za reformu. Tako je Institut za javnu upravu 2014. predložio 30 preporuka za reformu sustava javnog upravljanja, GONG je 2013. pripremio dokument o institucionalnom i pravnom okviru za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama itd. Recepcija tih dokumenata u potpunosti je izostala.

4. Zaključak

U radu naznačeni problemi orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije samo su vrh problema s padom povjerenja građana i javnosti u javnu upravu. Osim njih postoje i drugi problemi, vrlo složene etiologije, koji zahtijevaju odlučnu reformu na temelju dobro stručno pripremljenog strateškog dokumenta. No, zasad takvog dokumenta nema, a nema – čini se – ni političke volje da se započnu i provedu dublje promjene u javnoj upravi.

Čak i početne, rudimentarne mjere štednje i racionalizacije uprave u Hrvatskoj su se pojavile sa zakašnjenjem. Nisu bile dobro pripremljene, a većina tih skromno planiranih mjera nije ni provedena. Nekoliko dokumenata koji su pripremljeni služili su više kao izgovor nego kao platforma za promjene. Bili su sektorski orijentirani, bez cjelovite vizije što se želi postići. Novi, obuhvatniji dokument pod nazivom Strategija razvoja javne uprave za razdoblje do 2020. tek se priprema, s neizvjesnim ishodom u pogledu usvajanja, a još više u pogledu provedbe.

Očekivanja građana i javnosti u pogledu reforme i modernizacije javne uprave već su dugo velika. Uporno i dugotrajno odbijanje političkih elita da započnu odlučne reformske korake dovelo je do snažnog razočaranja i do pada legitimiteta i povjerenja građana i javnosti u javnu upravu. Nameće se pitanje: kako dalje?

Literatura

Banić, S. (2006.) Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja. *Hrvatska javna uprava* 6 (4): 7-18.

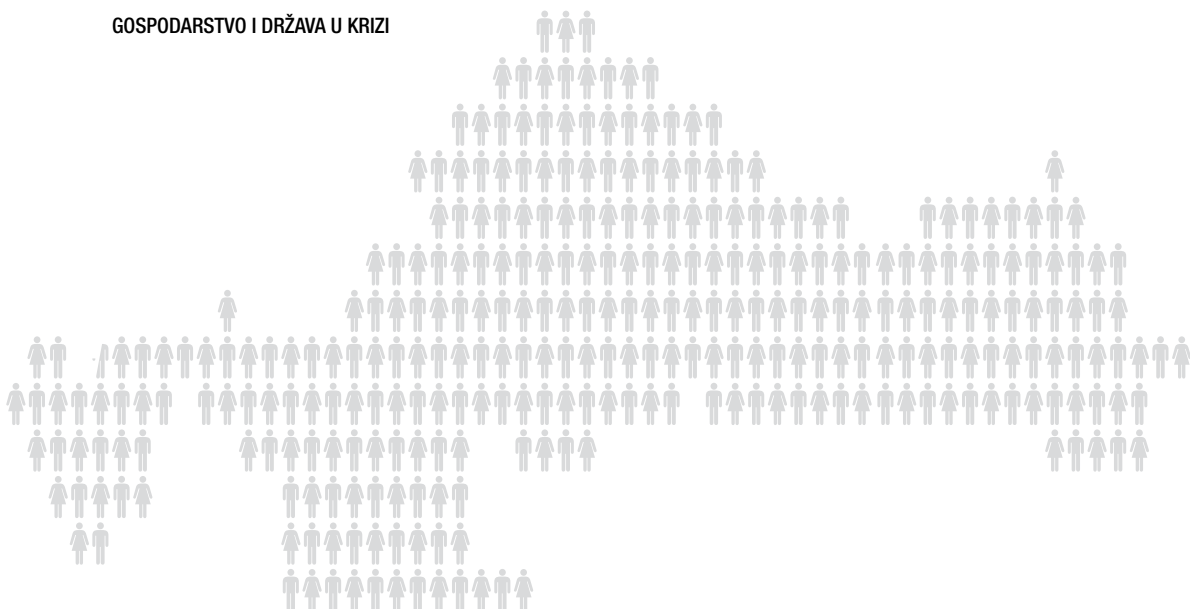
Bregm, K. (2008.) Management of the New Pay Systems in the Public Sector – Some Implications of Insights Gained from Experiments. *International Review of Administrative Sciences* 74 (1): 79-93.

Brusis, M., Staronova, K., Zubek, R. (eds.) (2007.) *Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe*. NISPAcee Press.

Christensen, T., Lægreid, P. (2006.) Agencification and Regulatory Reforms. U: Christensen, T., Lægreid, P. (eds.) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Chaltenham, Northampton: Edward Elgar, 8-52.

Flumian, M., Coe, A, Kernaghan, K. (2007.) Transforming Service to Canadians: The Service Canada Model. *International Review of Administrative Sciences* 73 (4): 557-568.

- Koprić, I. (2001.) Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990.-2001. – vladavina prava ili politike?, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51 (6): 1275-1295.
- Koprić, I. (2008.) Reforma hrvatske javne uprave: problemi, rješenja i zablude. U: Pusić, E. (ur.) *Hrvatska država i uprava*. Zagreb: HAZU, 49-65.
- Koprić, I. (2011.) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 2 (1): 1-39.
- Koprić, I. (2012.) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike. U: *1. Forum za javnu upravu*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 5-27.
- Koprić, I. (2013.) Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore. U: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 1-29.
- Koprić, I. (2014.) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 5 (1): 8-38.
- Koprić, Ivan (2014.a) Problemi s decentralizacijom ovlasti – između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14 (1): 133-148.
- Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012.) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014.) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Kovač, P. (2014.) Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 7 (2): 117-134.
- Marčetić, G. (2013.) Etički kodeksi za državne službenike – pravna kategorija ili moralna obveza? U: *3. Forum za javnu upravu*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 27-45.
- Milovanović, D. (2007.) Public Administration Reform and Regulatory Impact Analysis. U: Vintar, M., Kovač, P. (eds.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Musa, A. (2009.) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet.
- Musa, A. (2013.) *Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama*. Zagreb: GONG.
- Musa, A. (2014.) *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Musa, A., Koprić, I. (2011.) What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 33-53.
- Petak, Z. (2013.) *Policy pristup u hrvatskoj javnoj upravi*. U: *4. Forum za javnu upravu*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 7-25.
- Vlada Republike Hrvatske (2008.) *Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.* www.uprava.hr
- Sumpor, M. (2013.) Kako povezati kolektivne procese participativnog strateškog planiranja i političku (samo)volju vodstva? U: *4. Forum za javnu upravu*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, 27-45.
- Forum za javnu upravu (2014.) *Trideset preporuka za reformu sustava javnog upravljanja* *Forum za javnu upravu*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung, svibanj 2014.
- Van Thiel, S. i CRIPO team (2009.) *The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries*. Rad izložen na konferenciji EGPA, Malta, 2-5. rujna 2009.
- Young, R. G. (2007.) Mercenaries, Missionaries or Witch Doctors? Is Administrative Reform in Transition Countries a Business, a Religion or Medicine? U: Coombes, D., Vass, L. (eds.) *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*. Bratislava: NISPAcee.



JAVNE POLITIKE I DJELOTVORNOST JAVNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

Zdravko Petak*



Sažetak

Rad se oslanja na koncept vrednovanja kvalitete javnog upravljanja razvijen unutar Bertelsmannove zaklade pod nazivom „Indikatori održivog upravljanja“ (*Sustainable governance indicators, SGI*). Analizira se prva dimenzija javnog upravljanja – izvršni kapacitet tijela vlasti da formuliraju i provedu djelotvorne politike za zajednicu. Ukupna je ocjena sustava javnog upravljanja u Hrvatskoj izuzetno slaba, osobito u usporedbi s kvalitetom demokracije i javnih politika. Jačanje izvršnog kapaciteta vlasti u oblikovanju i provedbi javnih politika koje se oblikuju u zajednici, jednako kao i kapaciteta za institucionalno učenje i upravnu reformu, ključan su preduvjet povećanja efikasnosti i djelotvornosti ključnih ekonomskih i socijalnih politika.

Ključne riječi: javne politike, javno upravljanje, indikatori održivog upravljanja, izvršni kapacitet, *governance*

Kriza je u Hrvatskoj jedna od riječi koja se najčešće rabi u svakodnevnom govoru, ali sve više zahvaća i diskurs koji karakterizira stručne rasprave u akademskom svijetu, na znanstvenim skupovima i u stručnoj periodici, na različitim vrstama elektroničkih portala i tribina. U raspravama dominiraju teme o potrebi zaokreta u vođenju ekonomske politike, najčešće praćene potrebama strukturnih reformi u javnom sektoru, a slijede ih rasprave o nužnosti reforme javne uprave, nerijetko poduprte prijedlozima o reformi teritorijalnog ustroja. U svim je tim raspravama, međutim, razmjerno slabo zastupljena tema o djelotvornosti javnog upravljanja (*governance*) u Hrvatskoj. Riječ je o izrazu koji se snažno vezuje uz funkcioniranje ekonomije i njezinu efikasnost te predstavlja ključan okvir za razumijevanje sposobnosti političkih elita da poduzmu ekonomske reforme u nekoj zemlji.

Što se krije iza izraza javno upravljanje? Riječ je o pojmu koji zahvaća širok okvir institucionalnih veza koje temeljni akteri javnih politika – vlast, javna uprava, poslovni i civilni sektor uspostavljaju prilikom oblikovanja specifičnih politika u pojedinim sektorskim područjima. U strukturnom se smislu može govoriti o četirima oblicima u kojima se pojavljuje javno upravljanje – hijerarhiji, tržištima, mrežama i zajednicama (Pierre, Peters, 2000.: 14-22). No, na javno se upravljanje može gledati i kao na proces, a ne samo kao na način ostvarivanja formalnih institucionalnih aranžmana. Pri tome se u literaturi ističu dva aspekta tog procesa – upravljanje oblikovanjem politika (*steering*) i koordinacija različitih sektorskih politika (Pierre, Peters, 2000.: 22-23). Na ovom mjestu nećemo, međutim, ukazivati na razlike u teorijskim pristupima javnome upravljanju, već ćemo se ograničiti samo na prikaz njegove procesne dimenzije u konkretnom hrvatskom slučaju. To ćemo učiniti tako da ćemo preuzeti jedan od postojećih modela za vrednovanje kvalitete javnog upravljanja i primijeniti ga na postojeći hrvatski kontekst. Pri tome ćemo nastojati pokazati da se neefikasnost i nedjelotvornost ekonomskih politika u Hrvatskoj u velikoj mjeri mogu tumačiti kao posljedica nedjelotvornog sustava javnog upravljanja. Ili, drugim riječima, da razvoj i provedba politika koje bi mogle značiti izlaz iz ekonomske depresije u koju je zapala Hrvatska uvelike ovise o makar djelomičnom poboljšanju ključnih elemenata javnog upravljanja.

Rad se oslanja na koncept vrednovanja kvalitete javnog upravljanja razvijen unutar Bertelsmannove zaklade pod nazivom „Indikatori održivog upravljanja“ (*Sustainable governance indicators, SGI*), gdje je javno upravljanje jedan od triju evaluacijskih stupova razvojne uspješnosti pojedine zemlje, zajedno s ocjenom kvalitete demokracije i javnih politika (SGI 2014.a). Javno se upravljanje u spomenutom konceptu dijeli na dva segmenta. Prvi se odnosi na izvršni kapacitet (*executive capacity*) javnog upravljanja i zahvaća pitanja upravljanja oblikovanjem javnih politika, kao svojevrsno davanje smjera upravljanju (*steering capability*), implementacije javnih politika i institucionalnog učenja (SGI, 2014.a: 51-67). Za našu je analizu najzanimljiviji upravo prvi aspekt, koji obuhvaća pet daljnjih elemenata: kapacitete za provedbu strateškog upravljanja, koordinaciju među ministarstvima, korištenje instrumenata zasnovanih na dokazima u oblikovanju politika (*evidence-based instruments*), konzultiranje sa zainteresiranom javnošću i komunikacijske strategije vlasti. Drugi se segment odnosi na izvršnu odgovornost (*executive accountability*) javnog upravljanja, odnosno na shvaćanje odgovornosti kao polaganja računa (Žiljak, 2014.).¹ Zahvaća pitanja kompetencija građana za sudjelovanje u procesu oblikovanja

¹ Polaganje računa (*accountability*) danas se smatra neodvojivim dijelom dobrog upravljanja (*good governance*), a zahvaća dvije temeljne dimenzije – svojevrsnu odgovornost za ispunjavanje preuzetih zadataka i „socijalne mehanizme pomoću kojih jedni akteri informiraju druge aktere o svojim aktivnostima, utrošenim sredstvima, korištenim ovlastima te za to snose određene posljedice“ (Žiljak, 2014.: 127).

politika, strukture i resurse koji se bave široko shvaćenim legislativnim procesom (resursi koji stoje na raspolaganju parlamentarnim zastupnicima i odborima, pristup informacijama, pozivanje ministara i eksperata na davanje iskaza pred parlamentarnim odborom, državna revizija, pravobranitelji za različita društvena pitanja) i djelovanje intermedijarnih organizacija (mediji, političke stranke i interesna udruženja) (SGI, 2014.a: 68-76).

Rad se ograničava na prvu dimenziju javnog upravljanja – izvršni kapacitet tijela vlasti da formuliraju i provedu djelotvorne politike za zajednicu. To ne znači da je pitanje mjere u kojoj su građani, nevladine organizacije i nevladine institucije kadri kontrolirati vladu i držati je odgovornom za njezine poteze manje važno od prethodnog pitanja. Način na koji tijela javne vlasti polažu račune građanima i nevladinim institucijama presudan je za uspostavu dobrog upravljanja u nekoj političkoj zajednici. No, u radu polazimo od pretpostavke da je kapacitet formuliranja i provedbe politika možda i ključni razlog izrazito slabih rezultata javnih politika u Hrvatskoj, napose u području ekonomskih politika.² Čini nam se da je upravo to presudan aspekt razmjerno slabog političkog menadžmenta javnih problema u Hrvatskoj i nemogućnosti političkog sustava da oblikuje održivu razinu socioekonomskog razvoja.

Javno upravljanje ili politički menadžment javnih problema u Hrvatskoj ne prate, međutim, istančane teorijske rasprave poduprte opsežnom akademskom literaturom o toj temi, iz koje bi se onda moglo iščitati zašto je sustav nedjelotvoran, zašto se reforme ne mogu provesti i, u konačnici, zašto je u Hrvatskoj jako teško, ako ne i nemoguće, početi provoditi ekonomsku politiku koja bi napokon podigla gospodarstvo. Sve se to najčešće podvodi pod općenitu oznaku *strukturnih reformi* koja postaje nekom vrstom poštapalice koja daje odgovore na sva moguća pitanja. Kad se postavi pitanje o tome zašto se Hrvatska ne može izvući iz teške ekonomske depresije i zašto su propali svi pokušaji reformi, jednostavno se kaže – *nisu provedene strukturne reforme*. O tome zašto reforme nisu provedene postoji vrlo uvjerljivo obrazloženje koje upućuje na jednu vrstu snažnog klijentelističkog aranžmana koji je na djelu između vlasti i pojedinih socijalnih skupina (Stubbs, Zrinščak, 2011.). No, valjano obrazloženje, koliko god bilo lucidno obrazloženo, o tome koja vrsta veto-aktera sprječava promjene u Hrvatskoj još uvijek nije odgovor na pitanje što bi to zapravo trebalo promijeniti da se provedu famozne „strukturne reforme“.

Naravno, pod tim se izrazom najčešće misli na izostalu reformu javnog sektora, premda ne manjka ni prijedloga koji se odnose na općenitu potrebu podizanja konkurentnosti gospodarstva, a ne samo njegove javne dimenzije. U vezi s tim pitanjem u javnosti kruže različiti prijedlozi, od općenitih varijanti o linearnom smanjivanju javnog sektora i broja zaposlenih u njemu za 10, 20 ili više posto, pa do detaljnijih prijedloga o tome kako, primjerice, reformirati sustav javnih poduzeća. Niz je studija pri tome pokazao da u Hrvatskoj nije toliki problem veličina same državne uprave i javnih službi, već prije

² U Bertelsmannovu izvještaju o indikatorima održivog razvoja, javne su politike podijeljene na tri temeljna područja i razmatra ih se kao koncepte ekonomske, socijalne i ekološke održivosti. Ekonomska održivost uključuje tako pitanje stanja ekonomije (makroekonomski aspekt), tržišta rada, poreza, proračuna, istraživanja i inovacija te odnosa prema globalnim ekonomskim pitanjima. Inače, u klasifikacijama pridjevnih politika na pojedine vrste treba spomenuti taksonomiju britanskog politologa Hughja Compstona koji ih dijeli na politike klasičnih državnih resora (obrambena i vanjska politika, politika javnog reda i sigurnosti, pravosudna, kaznena i imigracijska politika), ekonomske politike (makroekonomska politika, politike oporezivanja, tržišnog natjecanja, zapošljavanja, investicija, regulacije poslovnog sustava, istraživanja i razvoja, regionalna politika), socijalne politike (politika socijalne skrbi, mirovinska, zdravstvena, obrazovna, stambena i obiteljska politika te politika prema manjinama i politika prema ženama), sektorske politike (poljoprivredna, ekološka, energetska, transportna, medijska i komunikacijska politika te politika prema vodnim resursima) i ostale politike (kulturna, sportska i religijska politika). (Compston, 2004.: 2).

svoga njihova nedjelotvornost i predimenzioniran sustav javnih poduzeća te jednako tako predimenzioniran sustav područne i lokalne samouprave (ponajprije županija i općina).³

Prije nego što se prikaže sustav javnog upravljanja u Hrvatskoj, osvrnut ćemo se ukratko na ocjene o kvaliteti javnih politika koje se oblikuju unutar naše zemlje. U spomenutom okviru SGI Bertelsmannove zaklade, kojim se istraživala kvaliteta demokracije, javnih politika i javnog upravljanja u razdoblju od svibnja 2011. do svibnja 2013., Hrvatska je u skupini 41 promatrane zemlje, članice EU-a i OECD-a, svrstana na 29. mjesto s obzirom na kvalitetu javnih politika (Tablica 1).

Tablica 1. Uspješnost javnih politika, Bertelsmann SGI 2014.

Rang	Ekonomске politike	Socijalne politike	Okolišne politike	Ukupni indeks uspješnosti javnih politika	Zemlja
1.	7,83	7,76	8,25	7,95	Švedska
2.	7,73	7,56	7,79	7,69	Norveška
3.	7,98	7,01	7,91	7,63	Švicarska
4.	7,85	7,82	7,00	7,56	Finska
5.	7,31	7,58	7,34	7,41	Danska
6.	7,32	6,86	7,60	7,26	Njemačka
7.	6,93	7,10	7,59	7,21	Estonija
8.	6,86	7,36	6,41	6,88	Luksemburg
9.	6,16	7,34	7,13	6,88	Ujedinjeno Kraljevstvo
10.	6,88	7,14	6,21	6,75	Nizozemska
11.	5,96	6,54	7,46	6,66	Litva
12.	6,30	7,76	5,39	6,48	Novi Zeland
13.	6,46	7,29	5,42	6,39	Island
14.	5,71	6,68	6,27	6,22	Francuska
15.	6,30	6,89	5,35	6,18	Australija
16.	6,45	6,30	5,79	6,18	Belgija
17.	5,37	6,58	6,57	6,18	Češka
18.	5,75	5,29	7,47	6,17	Latvija
19.	6,41	6,26	5,75	6,14	Austrija
20.	6,90	7,33	4,11	6,11	Kanada
21.	6,88	6,20	5,24	6,11	Južna Koreja
22.	5,72	6,04	6,02	5,92	Japan
23.	4,52	6,78	6,43	5,91	Irska
24.	5,56	6,15	5,86	5,86	Poljska

³ O tome, istina, postoji samo početna literatura i tek predstoje sustavna istraživanja u području koje bismo okvirno mogli označiti političkom ekonomijom javne uprave, discipline koja je u Hrvatskoj tek u povojima. Dosadašnja su istraživanja veličine javnog sektora u Hrvatskoj pokazala da toliki problem „nije prevelika država, već prije slaba država i teškoće što ih stvara korupcija“ (Badun, Pribičević, Deskar-Škrbić, 2014.: 317). U studiji koja je objavljena nekoliko godina prije toga autori su zaključili da je teško zaključiti je li javni sektor u Hrvatskoj prevelik, zbog čitavog niza problema vezanih uz metodološku usporedivost različitih zemalja. No, autori te studije ističu kako se prilično jednoznačno može tvrditi da pravac reformi tog sustava treba prije svega zahvatiti lokalnu i područnu samoupravu, radi smanjivanja njihovog broja, i javna poduzeća, „koja tek čekaju reorganizaciju i restrukturiranje“ (Bejaković, Vukšić, Bratić, 2011.: 123).

25.	4,54	6,39	6,50	5,81	Slovenija
26.	6,52	6,05	4,67	5,75	Izrael
27.	5,29	5,58	6,17	5,68	Slovačka
28.	5,83	6,47	4,05	5,45	SAD
29.	4,37	5,14	6,12	5,21	Hrvatska
30.	4,60	4,70	6,24	5,18	Rumunjska
31.	4,96	4,55	5,99	5,17	Bugarska
32.	4,16	5,46	5,88	5,17	Portugal
33.	6,02	5,34	4,07	5,14	Čile
34.	5,52	5,23	4,54	5,10	Malta
35.	4,33	5,92	4,98	5,08	Španjolska
36.	4,71	5,34	5,08	5,04	Italija
37.	3,99	4,74	6,26	5,00	Mađarska
38.	5,52	4,48	4,87	4,96	Meksiko
39.	5,69	4,53	3,81	4,68	Cipar
40.	3,91	5,72	4,40	4,68	Turska
41.	3,22	4,47	4,74	4,15	Grčka

Izvor: Bertelsmann 2014.: 17.

No, uzme li se u obzir samo uspješnost ekonomske politike, Hrvatska je bila svrstana još niže, na 36. mjesto. Politike vezane uz socijalnu održivost i održivost koja se odnosi na okoliš donijele su Hrvatskoj, naime, nešto više mjesto na toj listi. U upitniku je razmatrano pet aspekata ekonomske politike: stanje gospodarstva i temeljna makroekonomska politika, politika na tržištu rada, porezna politika, proračunska politika i politika istraživanja i inovacija. Na skali ocjena od 1 do 10 (Tablica 2) Hrvatska je izrazito niske ocjene dobila za politiku na tržištu rada i politiku istraživanja i inovacija, no i preostali su elementi ekonomske politike bili slabo ocijenjeni, uz tek nešto višu ocjenu za proračunsku politiku.⁴ Ukratko, sve su te ocjene potvrdile dobro poznate činjenice o stanju hrvatskoga gospodarstva, koje od 2009. kontinuirano bilježi negativne stope rasta, uz iznimku nulte stope rasta u 2011. godini i prema tom kriteriju pripada u najdepresivnija gospodarstva u današnjoj Europi.⁵

⁴ Nešto je viša ocjena za proračunsku politiku dana prije svega zbog početnog, razmjerno odlučnog smanjivanja veličine državnog proračuna Milanovićeve vlade, što je kasnije, međutim, posve jasno napušteno.

⁵ Velimir Šonje ističe da bi se prema nekim pretpostavkama BDP Hrvatske za prve tri godine mandata sadašnje Vlade mogao smanjiti oko 3,8 posto, a uzmu li se u obzir samo prve dvije godine mandata (2012. – 2013.) Hrvatska je, s obzirom na kretanje BDP-a, četvrto najgore gospodarstvo u EU, iza Grčke, Italije i Portugala (Šonje, 2014.: 4).

Tablica 2. Uspješnost ekonomskih politika u Hrvatskoj

Sektor	Kriterij	Ocjena	
Ekonomska politika	Koliko je uspješna u održavanju ekonomskog okvira i međunarodne konkurentnosti gospodarstva?	4	Jedva uspijeva ponuditi pouzdani ekonomski okvir te makar i održati postojeću razinu konkurentnosti gospodarstva.
Politika na tržištu rada	Koliko se djelotvorno politika tržišta rada nosi s pitanjem nezaposlenosti?	3	Strategije smanjivanja nezaposlenosti pokazuju mali ili nikakav uspjeh.
Porezna politika	Do koje mjere porezna politika ostvaruje ciljeve pravednosti, osiguranja konkurentnosti i generiranja dostatnih javnih prihoda?	4	Porezna politika djelomično ostvaruje spomenute ciljeve.
Proračunska politika	Do koje mjere proračunska politika ostvaruje standarde fiskalne održivosti?	6	Proračunska politika ostvaruje samo neke od tih standarda.
Politika istraživanja i inovacija	Do koje mjere politika istraživanja i inovacija podupire tehnološke inovacije koje dovode do stvaranja i uvođenja novih proizvoda?	3	Politika istraživanja i inovacija posve ograničeno podržava inovacije koje dovode do stvaranja i uvođenja novih proizvoda.

Izvor: Petak, Bartlett, Bönker (2014.)

No, ovaj se rad ne bavi ocjenom ekonomskih politika hrvatskih vlada i alternativnim ekonomskim strategijama koje bi mogle promijeniti takav depresivan trend. Rad je strogo ograničen na ocjenu procesnog aspekta javnog upravljanja, na davanje smjera upravljanju javnim politikama, prije svega njihovoj formulaciji i implementaciji. Što se zapravo krije iza koncepta *izvršni kapacitet* javnog upravljanja? Riječ je, pojednostavljeno govoreći, o sposobnosti vlasti da djeluje i rješava društvene probleme. Sadrži čitav niz analitičkih postupaka od strateškog planiranja, korištenja primijenjene policy analize u procesu formulacije i implementacije politika, komuniciranja politika koje se provode za zajednicu itd. U Bertelsmannovoj inačici javnog upravljanja spomenuti se kapacitet dijeli na tri strukturna elementa – sposobnost upravljanja oblikovanjem javnih politika (*steering capability*)⁶, implementaciju javnih politika i institucionalno učenje. Mi ćemo se u radu ukratko osvrnuti samo na prvi i drugi element tog kapaciteta.

⁶ Izraz *steering capability* nije lako prevesti na hrvatski jezik. Engleska riječ *steering* može označavati nešto što je, u osnovi, koordinacijsko, zatim kormilarenje, upravljanje, upravni i na kraju usmjeravanje. U akademskim disciplinama javnih politika i javnog menadžmenta spomenuta se riječ ponajprije odnosi na procesni aspekt upravljanja, kojim se daje smjer politikama koje oblikuje neka zajednica. Budući da taj proces u Bertelsmannovu konceptu ne uključuje i provedbu politika, već samo faze postavljanja politika na dnevni red, formulacije i njihovog legitimiranja, dakle onaj dio procesa stvaranja javnih politika koji označavamo njihovim oblikovanjem, najpreciznije bi bilo taj izraz prevesti kao sposobnost upravljanja oblikovanjem politika. Sintagmu oblikovanje politika potrebno je, dakle, dodati riječi upravljanje želimo li englesku riječ *steering* ispravno prevesti na hrvatski jezik. U protivnom se gubi distinktivno značenje te riječi u engleskom jeziku, gdje se ona razlikuje od izraza *governance* i *management*. A u hrvatskom se jeziku svi ti izrazi vezuju uz riječ upravljanje. Stoga je prijevod izraza *steering* kao upravljanje oblikovanjem politika najbliži izvornom značenju koji ima ta riječ. Dakako, kada se uz taj izraz pojavljuje neka druga riječ koja označava proces spomenutog oblikovanja, kao što je to u izrazu *steering by rules*, tada se to prevodi kao upravljanje putem pravila (v. Perko Šeparović, 2006.: 66).

Prvi element zahvaća pet subsektorskih područja: razinu strateških kapaciteta središnje vlade, koordinaciju koja postoji između ministarstava, upotrebu instrumenata zasnovanih na dokazima, konzultiranje sa zainteresiranom javnošću i način komuniciranja vladinih politika. Svako od tih područja razvrstano je na dodatne indikatore, s posebno dizajniranim evaluacijskim kriterijima, a njihov je popis u priloženoj tablici (Tablica 3).

Tablica 3. Izvršni kapacitet javnog upravljanja – sposobnost upravljanja javnim politikama (steering capability)

Elementi izvršne dimenzije javnog upravljanja	Kriterij
1. Strateški kapacitet	
1.1. Strateško planiranje	Koliki je utjecaj tijela i jedinica strateškog planiranja na vladino odlučivanje?
1.2. Savjetovanje stručnjaka	Koliki je utjecaj akademskih istraživača izvan vlasti na vladino odlučivanje?
2. Koordinacija između ministarstava	
2.1. Kapacitet za ekspertizu politika u uredu premijera	Ima li ured premijera dostatnu razinu policy ekspertize za neovisno vrednovanje prijedloga koje dobiva od sektorskih ministarstava?
2.2 Mogućnost vladine uloge „vratara“	Može li ured premijera vratiti prijedloge za uži kabinet vlade na temelju policy ekspertize, a ne samo na temelju formalno-pravnih kriterija?
2.3 Linijska ministarstva i oblikovanje politika	Do koje mjere linijska ministarstva uključuju ured premijera u oblikovanje prijedloga pojedinih politika?
2.4. Odbori u vladinom kabinetu	Koliko djelotvorno odbori užeg kabineta vlade ili odbori pojedinih ministara koordiniraju politike za uži kabinet, a nakon toga i za sjednice vlade?
2.5. Koordinacija unutar ministarstava	Do koje mjere ministarstva djelotvorno koordiniraju formulaciju prijedloga pojedinih politika s drugim ministarstvima prije nego što oni dođu na vladine koordinacije?
2.6. Neformalna koordinacija	Do koje su mjere mehanizmi neformalne koordinacije komplementarni mehanizmima formalne koordinacije?

3. Instrumenti zasnovani na dokazima

3.1. Primjena procjene učinaka propisa (PUP)	Do koje se mjere koristi alat procjene učinka propisa u odlučivanju o temeljnim politikama?
3.2. Kvaliteta procesa procjene učinka propisa	Osigurava li proces PUP-a participaciju svih relevantnih aktera, transparentnost i procjenu kvalitete zakonskih propisa?
3.3. Provjera održivosti procesa	Provodi li vlada dosljednu provjeru održivosti sustava procjene učinka propisa?
4. Konzultiranje sa zainteresiranom javnošću	Do koje se mjere vlada savjetuje s društvenim akterima o podršci za svoje politike?

5. Komuniciranje politika

5.1. Koherentno komuniciranje politika	Do koje mjere vlada ostvaruje koherentan oblik komuniciranja – djelotvorno koordinira komunikacijske aktivnosti ministarstava i šalje poruke koje su u skladu s temeljnim vladinim planovima?
---	---

Izvor: Bertelsmann SGI (2014.)

Ključni korak upravljanja oblikovanjem javnih politika odnosi se na kapacitete vlasti da strateški planira te politike. Jesu li različita tijela koja bi trebala voditi računa o specifičnim sektorskim područjima, od socijalnih, ekonomskih do energetske pitanja, kadra osmisliti dugoročne procjene temeljnih izazova i rješenja vezanih uz politike koje valja razviti u svakom od tih područja? I jesu li takve vrste planova osnovom donošenja vladinih odluka ili su tek „mrtvo slovo na papiru“, odnosno donose se rutinski, bez ikakvog oslanjanja na strateške projekcije zasnovane na nekoj od varijanti primijenjene analize politika (*applied policy analysis*)? Stoga se ključno pitanje kada je riječ o strateškom planiranju u Hrvatskoj odnosi na utjecaj tijela i jedinica koji se bave takvom vrstom planiranja na vladin proces odlučivanja.

O tome kakav je taj utjecaj u Hrvatskoj postoje samo inicijalna istraživanja⁷ no već se i na osnovi tih studija pokazuje da je ta vrsta utjecaja u Hrvatskoj razmjerno niska, kao i da se nije bitno povećala tijekom posljednjih nekoliko vladinih administracija (Petak, Bartlett, Bönker, 2014.). A riječ je o, *de facto*, ključnom koraku u oblikovanju svih specifičnih politika jer strateško planiranje u inicijalnoj fazi podrazumijeva postojanje aktera koji imaju stratešku viziju, svojevrstne poduzetnike javnih politika koji su kadri uspostaviti strateške prioritete

³ Postoje, dakako, inicijalni, fundamentalni radovi o tome što je strateško planiranje (Perko Šeparović, 2006.) ili samo malobrojne studije o tome na koji način javno upravljanje utječe na ekonomsku uspješnost nacionalne ekonomije (Badun, 2005.). Neovisno o činjenici što je na taj način važno područje istraživanja kvalitete javnog upravljanja bilo otvoreno i u domaćoj akademskoj zajednici, u međuvremenu nije objavljen veći broj empirijskih studija o kvaliteti tog sustava. Izuzetak su u posljednje vrijeme radovi istraživačkog centra GONG-a o tom pitanju (Miošić Lisjak, N., Škrabalo, M., 2013., Miošić Lisjak, N., Bronić, M., Škrabalo, M., 2013.).

zajednice. O tome kakva je situacija na tom području sugerira i istraživanje GONG-a o stavovima stručnjaka za javnu upravu i javne politike o mogućnostima reforme uprave u Hrvatskoj, provedeno 2013., u kojem je više od 85 posto ispitanika izrazilo mišljenje da je temeljni zadatak u reformi državne uprave uvođenje alata strateškog upravljanja, ponajprije planiranja, monitoringa i evaluacije. Prema njihovu mišljenju, ta se vrsta alata posve ograničeno koristi u sustavu javne uprave, a trebala bi biti jezgrom djelotvornog sustava javnog upravljanja.

Osim strateškog planiranja za podizanje strateškog kapaciteta vlasti vrlo je važno i pitanje savjetovanje vlasti o sektorskim politikama sa stručnjacima i znanstvenicima. Inicijalna istraživanja (Ben-Gera, 2007.; Petak, Petek, 2009.) pokazuju da se sudjelovanje stručnjaka u formulaciji politika rijetko prenosi u završnu fazu tog dijela razvoja javnih politika. Inače, savjetovanje stručnjaka zahtijeva i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, no takva se preporuka u formulaciji politika primjenjuje samo u manjem broju slučajeva.

Posebno se težak problem izvršnog kapaciteta javnog upravljanja u Hrvatskoj odnosi na niz nekonzistentnosti u koordinaciji javnih politika. O tom pitanju još nema sustavnih objavljenih istraživanja, nego samo inicijalni radovi (Đurman, Musa, 2013.; Musa, Petak, 2012.; Petak, 2009.). Pitanje koordinacije javnih politika zahvaća nekoliko različitih razina. Prvo se pitanje odnosi na mogućnost ureda premijera da sustavno procijeni zakonske i podzakonske prijedloge sektorskih ministarstava. Ključni se indikator čije postojanje pri tome valja utvrditi odnosi na dva pitanja: ima li takav ured kapacitet provođenja neovisne *policy* evaluacije regulative koju su predložila ministarstva te provodi li se takva evaluacija u skladu s vladinim strateškim i proračunskim prioritetima. Mogućnost provođenja takve vrste evaluacijske analize pretpostavlja, međutim, postojanje ureda za analizu i planiranje politika. Međutim, kako takva vrsta institucije u hrvatskom sustavu javnog upravljanja ne postoji, izostaje i jedan od bitnih mehanizama međuministarske koordinacije. Na tu činjenicu, *de facto*, posredno ukazuju analitičari, ali i različiti dionici javnih politika, poput predstavnika poslovnih udruženja, kada ističu da u nas manjka jasna vizija razvoja zemlje i temeljnih javnih politika.

No, pitanje međuministarske koordinacije ne zahvaća samo spomenutu vrstu aranžmana. Vrlo je važno i pitanje propuštanja prijedloga u proceduru vladinog odlučivanja (*gatekeeping*). Ključni indikator koji se odnosi na taj kriterij tiče se načina na koji se odbacuju prijedlozi pojedinih zakona ili podzakonskih akata. Vraćaju li se, naimе, isključivo na temelju nomotehničkih argumenta i pravne analize ili prije svega na temelju sustavne argumentacije, zasnovane na analizi politika (*policy* analizi). Usporedna istraživanja pokazuju da se to u Hrvatskoj događa ponajprije na temelju kriterija nomotehničke analize (Ben-Gera, 2007.; James, Staronova, 2003.).

Naredna dimenzija međuministarske koordinacije odnosi se na pitanje o tome do koje mjere sektorska ministarstva u pripremi vlastite regulative konzultiraju središnja vladina tijela. Riječ je o tome da u većini zapadnih sustava vladavine službenici u ministarstvima u pripremu vlastitih prijedloga uključuju urede premijera *de facto*, a ne samo *de jure*. No, takva je praksa znatno slabije izražena u postkomunističkim zemljama (Goetz, Margetts, 1999.; Saner *et al.*, 2008.) pa tako i u Hrvatskoj. U nas takva koordinativna praksa u pravilu izostaje i ne postoji kao trajni, održiv sustav, već se obično svodi na bezbrojne *ad hoc* radne grupe.

Važno pitanje koordinacije javnih politika odnosi se i na sposobnost sektorskih ministarstava da međusobno koordiniraju pojedine elemente javnih politika s drugim ministarstvima. U Hrvatskoj je to funkcija vladinih koordinacija za pojedina sektorska

područja, a funkcioniranje tog tijela rješava se *Poslovníkom o radu Vlade*. O radu tog tijela također ne postoje sustavna empirijska istraživanja, no na temelju onog što je poznato iz do sada objavljenih radova o međuministarskoj koordinaciji, u nas se regulativa koja se oblikuje u određenome ministarstvu najčešće formulira bez formiranja radne skupine koja bi uključivala i članove iz drugih ministarstava ili drugih upravnih tijela. Ne postoje ni jasni kriteriji o tome je li za neki akt potrebno formirati multiresornu i multisektorsku radnu skupinu.

I na kraju, posljednji aspekt međuministarske koordinacije koji se spominje u *Bertelsmannovu SGI* obrascu odnosi se na način utjecaja neformalne koordinacije na formalne mehanizme. Na činjenicu nadopunjuje li ih ili potkopava. Održivi se sustavi u zapadnim zemljama zasnivaju na tome da neformalni kanali koordinacije različitim oblicima podupiru one formalne. O tome na koji se način to zbiva u nas također ne postoje sustavna empirijska istraživanja, premda se na temelju posrednih izvora može pretpostaviti da je u nas na djelu dominacija političke, neformalne koordinacije o većini ključnih pitanja temeljnih javnih politika.

Treći se aspekt upravljanja oblikovanjem politika odnosi na postojanje mehanizma donošenja odluka na temelju instrumenata zasnovanih na dokazima (*evidence base policy-making*). U tu skupinu pripadaju i različiti alati vezani uz procjenu učinka propisa (*regulatory impact assessment*), koji su u nas uvedeni pod utjecajem procesa pristupanja EU. Pri tome je najprije u srpnju 2009. Vladin ured za koordinaciju sustava procjene učinka propisa ukinut, nakon što je Vlada ustuknula pred najezdom populističkih zahtjeva da se ukine „suvišni i besmisleni ured“. Nakon toga je, sredinom 2011., ponovo uspostavljeno takvo tijelo unutar Vladina ureda za zakonodavstvo te od 2012. sustavno provodi proces procjene učinka propisa (Zelenika, 2014.). Jedan od temeljnih problema održivosti sustava procjene učinka propisa u Hrvatskoj očituje se u izrazito formaliziranoj uporabi tog alata primijenjene analize politika. Možda i ključni razlog leži u tome što Vlada, u osnovi, *ne stvara okvire svojih politika* (jer ih u centrima Vlade nema tko niti stvoriti), već gotovo isključivo *preuzima politike koje stvaraju ministarstva*. Stoga je i provjera održivosti procjena tih politika posve formalna, a u tom se smislu koristi cjelokupni koncept stvaranja politika na dokazima.

Ništa manji problem nije ni naredni element upravljanja oblikovanjem politika – savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Danas, naime, u razvijenim demokracijama vlade nastoje u proces formulacije politika uključiti društvene aktere kao što su sindikati, udruge poslodavaca te različite socijalne ili pak skupine za zaštitu okoliša. U nas je taj proces uključivanja dionika (zainteresiranih strana) izrazito ograničen i formalan, što u znatnoj mjeri smanjuje održivost čitavog niza javnih politika jer praktično u svim fazama procesa stvaranja politika, od postavljanja na dnevni red do provedbe politika, izostaje svojevrsna razmjena ideja i informacija. Velik pomak ka poboljšanju takvih praksi učinjen je usvajanjem *Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, 2009. godine (Vidačak, 2014.). U stručnoj se literaturi o javnim politikama, naime, smatra da razina uključenosti javnopolitičkih dionika znatno podiže kvalitetu politika i potiče podršku socijalnih aktera.

Posljednji se aspekt upravljanja oblikovanjem politika odnosi na komunikacijsku strategiju vladinih politika, gdje se razmatra do koje mjere vlada ostvaruje koherentan oblik komuniciranja – djelotvorno koordinira komunikacijske aktivnosti ministarstava i šalje poruke koje su u skladu s temeljnim vladinim planovima. O nedjelotvornosti spomenute strategije govore i nedavno objavljena istraživanja (Grbeša-Zenzerović, 2014.).

Drugi se važan strukturni element izvršnog kapaciteta javnog upravljanja odnosi na implementaciju javnih politika. O tom pitanju u svijetu postoji opsežna znanstvena literatura, no kao i u slučaju prethodnog elementa, u nas još uvijek postoji razmjerno malen broj empirijskih radova o provedbi pojedinih politika. U narednoj tablici (Tablica 4) priloženi su kriteriji koji se koriste u *Bertelsmannovu SGI* obrascu za ocjenu djelotvornosti u provedbi javnih politika.

Tablica 4. Izvršni kapacitet javnog upravljanja – implementacija javnih politika

Elementi izvršne dimenzije javnog upravljanja	Kriterij
6. Implementacija politika	
6.1. Efikasnost vlade	U kojoj mjeri vlada u provedbi politika ostvaruje ciljeve koje je zacrtala?
6.2. Udovoljavanje ministarstava temeljnim smjernicama vlade	U kojoj mjeri organizacija središnje vlade omogućava ministarstvima provedbu vladinog programa?
6.3. Praćenje (monitoring) linijskih ministarstava	Koliko djelotvorno ured premijera prati linijska ministarstva u provedbi pojedinih politika?
6.4. Praćenje (monitoring) agencija	Koliko djelotvorno ured premijera prati agencije u provedbi pojedinih politika?
6.5. Financiranje prenesenih nadležnosti	Do koje mjere središnja vlada osigurava adekvatno financiranje funkcija koje prenosi na subnacionalna tijela vlasti?
6.6. Ustavna diskrecija subnacionalnih vlasti u pružanju usluga	Do koje mjere središnja vlada osigurava ustavni prostor diskrecije subnacionalnim vlastima u implementaciji javnih politika?
6.7. Nacionalni standardi	Do koje mjere središnja vlada osigurava jednaku razinu pružanja javnih usluga svih subnacionalnih jedinica vlasti?

Izvor: *Bertelsmann SGI* (2014.)

Jedan od najvećih problema u prakticanju javnog upravljanja u Hrvatskoj odnosi se zapravo na implementaciju politika. Studije koje postoje o tome u Hrvatskoj ukazuju na to da hrvatske vlade samo dijelom ostvaruju politike koje su zacrtale u svojim strategijama, višegodišnjim programima i akcijskim planovima. No, još se većim problemom pokazuje nesposobnost postavljanja jasnih i mjerljivih ciljeva pojedinih politika, što sve više postaje problemom u komuniciranju s Europskom komisijom. Ona nam, naime, nerijetko vraća programe na temelju kojih apliciramo za sredstva EU-a, ne samo zato jer nisu pisani jasnom terminologijom *policy* analize, već i stoga što se najčešće ne navode djelotvorni i održivi mehanizmi praćenja (monitoringa) ostvarivanja politika za koje se želi novac iz fondova EU-a.

Slabosti u praćenju provedbe javnih politika u Hrvatskoj ozbiljan su strukturni problem jer u tom području vlada izrazita nedjelotvornost. Naime, politike što ih provode sektorska ministarstva ili razne agencije moraju pratiti središnja Vladina tijela. O tome zorno svjedoči i podatak da je tijekom 2012. samo 54 posto ministarstava i drugih upravnih tijela poslalo makar jedan ili više izvještaja o provođenju pojedinih politika, odnosno da je samo 15 posto njih poslalo godišnja izvješća o svom radu. Djelotvoran sustav implementacije uključuje i pitanje o tome osigurava li Vlada dostatna financijska sredstva lokalnim i regionalnim samoupravama na koje prenosi određene delegirane ovlasti te pitanje koliki je uopće konstitucionalni prostor diskrecije lokalnih vlasti u provedbi politika.⁸ Jednako tako, djelotvoran sustav implementacije treba osigurati i razmjerno pouzdan sistem osiguranja nacionalnih standarda u provedbi pojedinih politika. O tome kako se neki od tih kriterija ostvaruju u specifičnom hrvatskom kontekstu postoje elementarna istraživanja pa se, primjerice, zna da je ostvarenje nacionalnih standarda u pružanju javnih usluga jedan od kriterija koji se ostvaruje najslabije. No, još nedostaju osnovne empirijske studije o djelotvornosti provedbe temeljnih javnih politika, popraćene ključnom literaturom koja prati slična istraživanja u svijetu.

⁸ O primjeni koncepta javnog upravljanja na specifični kontekst hrvatske lokalne samouprave v. Koprčić (2009.).

Tablica 5. Javno upravljanje, Bertelsmann SGI (2014.)

Rang	Kapacitet izvršne vlasti	Odgovornost izvršne vlasti	Ukupni indeks javnog upravljanja	Zemlja
1.	8,43	8,41	8,42	Švedska
2.	8,56	8,12	8,34	Finska
3.	8,09	8,55	8,32	Norveška
4.	8,36	8,21	8,28	Danska
5.	8,25	6,70	7,47	Novi Zeland
6.	7,60	7,19	7,39	Sjedinjene Američke Države
7.	6,85	7,92	7,38	Luksemburg
8.	6,87	7,47	7,17	Njemačka
9.	7,16	7,16	7,16	Australija
10.	7,58	6,52	7,05	Kanada
11.	7,16	6,68	6,92	Švicarska
12.	7,22	6,61	6,91	Ujedinjeno Kraljevstvo
13.	7,19	6,23	6,71	Poljska
14.	6,31	7,09	6,70	Island
15.	6,15	6,99	6,57	Austrija
16.	6,31	6,60	6,46	Nizozemska
17.	6,35	6,51	6,43	Irska
18.	6,42	6,39	6,40	Estonija
19.	6,38	6,38	6,38	Izrael
20.	5,67	7,01	6,34	Belgija
21.	7,12	5,51	6,32	Litva
22.	6,30	6,28	6,29	Španjolska
23.	7,42	5,03	6,22	Latvija
24.	6,51	5,88	6,20	Čile
25.	6,52	5,77	6,15	Meksiko
26.	6,68	5,60	6,14	Južna Koreja
27.	6,61	5,44	6,02	Francuska
28.	6,18	5,85	6,02	Japan
29.	5,82	6,08	5,95	Italija
30.	5,11	6,73	5,92	Češka
31.	6,09	5,33	5,71	Portugal
32.	6,12	5,24	5,68	Turska
33.	5,39	5,44	5,41	Slovačka
34.	4,80	5,91	5,36	Malta
35.	4,37	6,25	5,31	Slovenija
36.	4,85	5,33	5,09	Bugarska
37.	5,25	4,88	5,07	Mađarska
38.	4,31	5,50	4,91	Grčka
39.	4,62	5,08	4,85	Hrvatska
40.	4,43	4,64	4,53	Rumunjska
41.	3,11	4,71	3,91	Cipar

Izvor: Bertelsmann 2014.: 17.

Kakva je, na kraju, ocjena sustava javnog upravljanja u Hrvatskoj? Nažalost, izrazito slaba! Ocjena tog indikatora održivog upravljanja niža je nego onih koji se odnose na ocjenu kvalitete demokracije i javnih politika. Prema rezultatima *Bertelsmannova SGI* 2014. obrasca, od Hrvatske su u javnom upravljanju lošije ocijenjeni samo Rumunjska i Cipar (Tablica 5), tako da je naša zemlja u popisu članica EU-a i OECD-a na izrazito niskom 39. mjestu (SGI, 2014.b). No, to je ujedno i izazov za predstojeće reforme, koje bi trebale pridonijeti izlasku iz kronične ekonomske i socijalne depresije u koju su zapali hrvatsko nacionalno gospodarstvo i društvo. Promjene sustava javnog upravljanja jedna je od bitnih pretpostavki za takvo što. Podizanje izvršnih kapaciteta vlasti u oblikovanju i provedbi javnih politika koje se oblikuju u zajednici, jednako kao i kapaciteta za institucionalno učenje i upravnu reformu, ključan su preduvjet povećanja efikasnosti i djelotvornosti najvažnijih ekonomskih i socijalnih politika. Stoga je djelotvorniji sustav javnog upravljanja, kako u dimenziji izvršnog kapaciteta, tako i u dimenziji izvršne odgovornosti, odnosno njezina shvaćanja kroz optiku polaganja računa, presudan okvir za uspjeh antikrizne politike u Hrvatskoj.

Literatura

Badun, M. (2005.) Kvaliteta javnog upravljanja i ekonomski rast Hrvatske. *Financijska teorija i praksa* 29 (4): 337-366.

Badun, M., Pribičević, V., Deskar-Škrbić, M. (2014.) Government size and efficiency as constraints to economic growth: comparing Croatia with other European countries. *Post-Communist Economies* 26 (3): 297-323.

Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V. (2011.) Veličina javnog sektora u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11 (1): 99-125.

Ben-Gera, M. (2007.) *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation*. Paris: Sigma Papers, No. 39, OECD Publishing.

Bertelsmann SGI (2014.a) *SGI 2014 Codebook: Sustainable Governance Indicators*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bertelsmann SGI (2014.b) *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Compston, H. (2004.) *Handbook of Public Policy in Europe: Britain, France and Germany*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Durman, P., Musa, A. (2013.) Problem koordinacije u javnoj upravi: natrag prema hijerarhiji? *Anali Hrvatskog politološkog društva* 10: 111-138.

Goetz, K. H., Margetts, H. Z. (1999.) The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe. *Governance* 12 (4): 425-453.

Grbeša-Zenzerović, M. (2014.) Je li za loš imidž Milanovićeve vlade kriv Kennedy? *Političke analize* 5 (20): 39-44.

James, S., Staronova, K. (2003.) Review of the Central Authorities for Policymaking and Coordination of the Republic of Croatia, Internal report for the World Bank.

Koprić, I. (2009.) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 9 (1): 69-78.

Miošić Lisjak, N., Škrabalo, M. (2013.) *Pretpostavke uspješne provedbe reforme državne uprave u Hrvatskoj: analiza stajališta ključnih dionika reforme*. Zagreb: GONG – istraživački centar.

Miošić Lisjak, N., Bronić, M., Škrabalo, M. (2013.) *Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012. – rezultati istraživanja*. Zagreb: GONG/Institut za javne financije.

Perko Šeparović, I. (2006.) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.

Petak, Z. (2009.) Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem *policy* koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2008., 5: 263-273.

Petak, Z., Petek, A. (2009.) Policy Analysis and Croatian Public Administration: The Problem of Formulating Public Policy. *Politička misao* 46 (5): 54-74.

Petak, Z., Musa, A. (2012.) Coordination for policy in transition countries: a case of Croatia. Paper presented at 22nd IPSA Congress, 8-12 July, Madrid.

Petak, Z., Bartlett, W., Bönker, F. (2014.) *SGI, Sustainable Governance Indicators – 2014 Croatia Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Pierre, J., Peters, B. G. (2000.) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.

Saner, R. et al. (2008.) Government Governance (GG) and Inter-Ministerial Policy Coordination (IMPC) in Eastern and Central Europe and Central Asia. *Public Organization Review* 8 (2): 215-231.

Stubbs, P., Zrinščak, S. (2011.) Klijentelizam i socijalna politika. U: N. Zakošek (ur.), 2. *Zagrebački ekonomski forum*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 5-18.

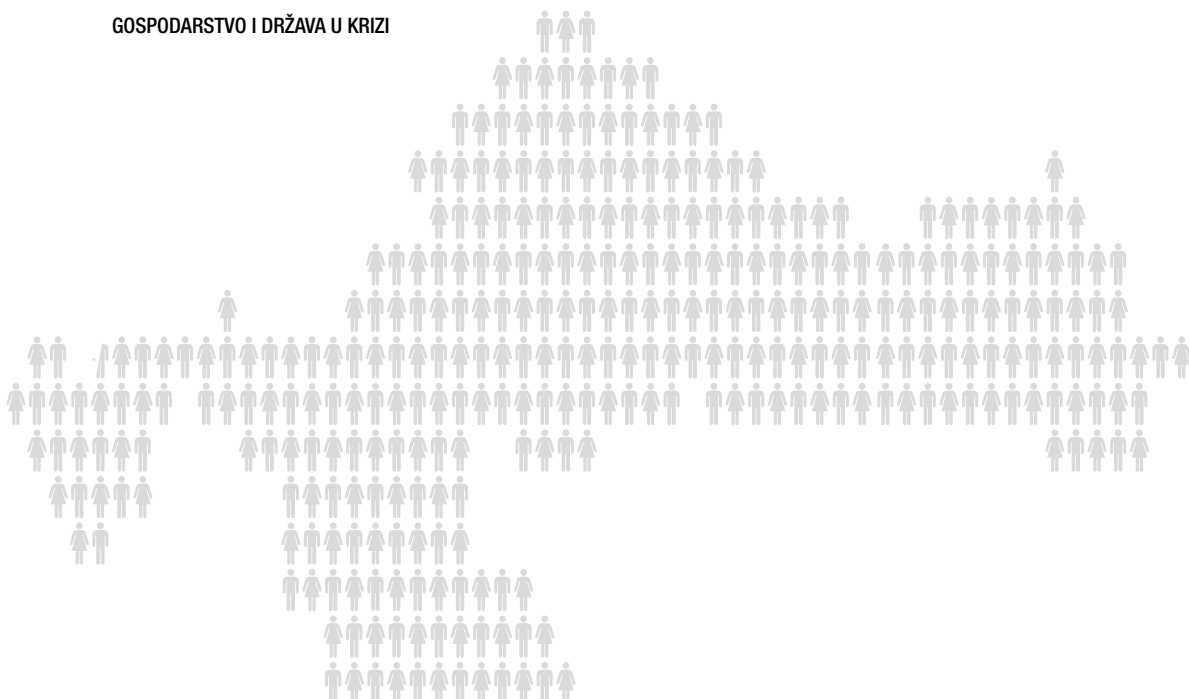
Šonje, V. (2014.) Mijenjati se ili nestati: tri godine vlade Zorana Milanovića iz ekonomskog kuta. *Političke analize* 5 (20): 3-14.

Vidačak, I. (2014.) Nedržavni akteri u procesima oblikovanja javnih politika u Hrvatskoj. U: N. Zakošek (ur.), 8. *Zagrebački ekonomski forum*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 25-37.

Zelenika, B. (2014.) Suvremeni pristupi zakonodavstvu i stvaranje stabilnog zakonodavnog okvira za ekonomski rast. U: N. Zakošek (ur.), 8. *Zagrebački ekonomski forum*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 5-22.

Žiljak, T. (2014.) Polaganje računa. U: Petek, A., Petković, K. (ur.), *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 129-130.

GOSPODARSTVO I DRŽAVA U KRIZI



RASPRAVA

Romea Manojlović*

*Pravni fakultet u Zagrebu, romea.manojlovic@pravo.hr

Gospodarstvo i država: zajedno u krizi

Krajem 2014. Hrvatska je bila u šestoj uzastopnoj godini ekonomske krize. Glavno je pitanje u raspravi stručnjaka, kao i hrvatskog društva općenito, što poduzeti kako bismo se napokon približili izlasku iz krize. Jasno je da je reforma hitno potrebna, no isto tako treba biti svjestan mogućnosti da se trenutna situacija može iskoristiti i kao prigoda za dubinske promjene koje će Hrvatskoj pomoći ne samo da izađe iz krize, već i da stvori strategiju dugoročnog i održivog razvoja. Cilj reforme ne smiju biti kratkoročne mjere koje će sakriti sadašnje nedostatke i privremeno ih sanirati, nego ona mora biti vođena širom slikom i vizijom države kakvu se želi stvoriti. Upravo se nedostatak takve vizije ističe kao kronični hrvatski problem. Iako postoji niz strategija, zapravo ne postoji jasna slika o tome što je strateški cilj ove države i javne uprave u njoj. Stvaranje strateških ciljeva zadatak je politike, no čini se da se sadašnja, a i sve prošle političke garniture, bave same sobom i time kako se održati na vlasti, a ne državom i kvalitetnim upravljanjem njome. Očito su to prepoznali i građani. Val nezadovoljstva građana funkcioniranjem države i političkim odlukama sve je izraženiji: građani prikupljaju potpise za referendume, prosvjeduju, traže promjenu vlasti. Pad legitimiteta države, politike i javne uprave doveo je do pada povjerenja u institucije koje je potrebno ponovno izgraditi i vratiti im legitimitet. U trenucima krize i nezadovoljstva potrebno je shvatiti da je glavni cilj svake reforme ojačati povjerenje građana u javnu upravu i državu kao cjelinu.

Dodatno, kako bi potencijalna reforma zaista imala šanse za uspjeh, ne smije joj se pristupiti jednostrano i smatrati da rješavanje nekih fiskalnih problema može riješiti i sve druge hrvatske boljke. Potrebno je primijeniti sveobuhvatan pristup te istodobno raditi na ekonomskim, političkim i upravno-institucionalnim mjerama reforme. Stoga se u raspravi na forumu nastojalo formulirati nekoliko interdisciplinarnih i intersektorskih reformskih preporuka.

Do sadašnje ekonomske situacije ne bi došlo da su sve hrvatske vlade na vrijeme shvatile problem i odlučile na njega pravodobno i pravilno reagirati. No, svjetska je ekonomska kriza započela 2008., a politika tadašnje Vlade bila je da potpuno negira te okolnosti, uz tvrdnju da se svjetski događaji ne mogu odraziti i na Hrvatsku. Već je 2009. bilo očito da se oni itekako mogu odraziti, no ni to nije bilo dovoljno za pokretanje promjena. U razdoblju od 2008. do 2014. investicije su s više od 30 posto BDP-a pale na manje od 20 posto udjela u njemu te ne pokazuju tendencije povećanja. Uzevši u obzir činjenicu da je država prezadužena te da je Hrvatska ušla u proceduru prekomjernog deficita, očito je da država ne može biti pokretač daljnjih investicija. Nažalost, zbog trome, nedovoljno efikasne, ali istodobno skupe uprave, Hrvatska nije privlačna ni stranim investitorima. Iako Hrvatska sebi trenutno ne može dopustiti veliku javnu potrošnju, prema ekonomskim pokazateljima potrošnja države na plaće i ukupne materijalne troškove iznosi otprilike 20 posto BDP-a, što Hrvatsku postavlja uz bok najrazvijenijim zemljama Europe. No, usluge koje građani zauzvrat dobivaju nisu, nažalost, one kvalitete koja bi se uz toliku potrošnju očekivala. Većina se bivših socijalističkih država može uvrstiti u kategoriju zemalja koje imaju malu javnu potrošnju i malu efikasnost javne uprave. Neke zemlje, poput Finske ili Danske, imaju veliku potrošnju, ali i veliku efikasnost javne uprave, dok zemlje kao što je Njemačka imaju malu javnu potrošnju uz veliku efikasnost uprave. Hrvatska, međutim, pripada u skupinu zemalja koje imaju veliku potrošnju uz malu efikasnost. To pokazuje da odnos uložених sredstava (input) i dobivenih usluga (output i outcome) nije odgovarajući pa to očito treba mijenjati. Sigurno je da u sadašnjim uvjetima mora doći do smanjivanja uložених sredstava, no nikako se ne smije zaboraviti i rad na kvaliteti pruženih usluga jer se samo tako može osigurati legitimitet javne vlasti, kao i konsenzus o potrebi provedbe reformi.

U trenucima ekonomskih kriza javna uprava i njezino funkcioniranje uvijek su na udaru kritika i zahtjeva se njihova promjena. Dovoljno je prisjetiti se Velike Britanije koja je 1980-ih pod vodstvom Margaret Thatcher provela drastične reforme javne uprave. Hrvatska je javna uprava pod udarom kritika ne samo u sadašnjim trenucima krize, već je i njezino pretkrizno funkcioniranje zahtijevalo promjene.

Problemi hrvatske javne uprave

Hrvatska je javna uprava podložna nekim temeljnim problemima i nedostacima koji je prate u posljednjih 25 godina. Ponajprije je riječ o problemima orijentacije. U hrvatskoj javnoj upravi nema svijesti o tome da je nužno imati strateške ciljeve kako bi se djelovanje moglo usmjeriti njihovom ostvarenju. Javna uprava mora definirati konkretne strateške ciljeve čijem će se ostvarenju posvetiti u sljedećem razdoblju. Problem je i loša organizacija sustava javne uprave. U prvom je redu stvoren prekomjeran broj agencija te se agencijski model i sam koncept agencija često zloupotrebljava. Državna je uprava neracionalno organizirana, posebno ako se uzme u obzir postojanje čak 20 ureda državne uprave, a sustav lokalne samouprave koji je organiziran u čak 556 lokalnih jedinica i 20 županija glomazan je i nedovoljno efikasan.

U kontekstu javne uprave često se postavlja pitanje nadzora nad radom upravnih organizacija. Takvi su mehanizmi nadzora već relativno uhodani. No, u kontekstu prevelikog broja upravnih organizacije državne, regionalne i lokalne razine teško je osigurati da primjerice državna revizija prekontrolira svaku od njih. Isto tako, i niz drugih tijela zaduženih za kontrolu raznih aspekata djelovanja upravnih organizacija – u ovako fragmentiranom i neracionalnom sustavu – teško mogu obavljati svoje funkcije i kontrolirati sve subjekte. Reforma javne uprave u smislu racionalnije organizacije osigurala bi stoga ne samo efikasnije obavljanje poslova, već i efikasniji nadzor nad radom upravnih organizacija. Također, u današnje se vrijeme sve više govori o promjeni vrste nadzora. Uz financijski i nadzor zakonitosti postupanja, koji su nesumnjivo važni, sve se više naglašava i nadzor nad učinkom rada tijela, a time i odgovornost za učinak. Javna uprava ne može više odgovarati samo za zakonitost postupanja i pravilno trošenje sredstava, nego mora početi odgovarati i za (ne)ostvarenje rezultata svoga rada.

Nadalje, problem je hrvatske javne uprave i visoka razina politizacije, koja se očituje i u činjenici da se neka radna mjesta – koja bi po opisu posla morala biti službenička – uključuju u kategoriju dužnosničkih radnih mjesta, što dovodi do toga da se upravni profesionalizam potiskuje na niže razine upravne hijerarhije. Ideal koji se u teoriji javnog upravljanja nastoji postići je razdvajanje politike od uprave. Politika, a time i političari kao čelnici tijela, određuju što će se raditi, međutim način ispunjenja postavljenih ciljeva mora biti ostavljen javnim menadžerima, kao upravnim profesionalcima čiji je zadatak politički nepristrano i stručno upravljati radom tijela javne uprave. Visoka razina politizacije dovodi do toga da kategorija javnih menadžera ne postoji, a organizacija rada prepušta se političarima koji za taj zadatak nisu obrazovani. U Hrvatskoj još uvijek ne postoji sveučilišni studij za javnu upravu, pa iako postoje stručni studiji, ne shvaća se u dovoljnoj mjeri njihov značaj i specifičnost obrazovanja za rad u javnoj upravi. Dok zapadnoeuropske zemlje imaju posebne ustanove specijalizirane za obrazovanje za najviše pozicije u upravi – dovoljno je kao primjer uzeti *École Nationale d'Administration* koji osigurava da se na najvišim mjestima u francuskoj javnoj upravi nalaze upravo osobe koje su završile tu instituciju i stekle kvalitetno obrazovanje upravnih generalista – u Hrvatskoj takve ustanove, ali ni takve kulture nema.

Dodatni problem jest i svojevrсни gubitak motivacije za provedbu reformi. Naime, u razdoblju od 2001. i potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU hrvatske su vlade pred očima imale samo jedan cilj: ulazak u Europsku uniju. Jedini cilj svega što je radeno i svih mjera reforme koje su poduzimane imale su samo jedan cilj: osigurati ulazak u EU. Kada se to dogodilo, smanjio se pritisak prema reformi, a to je dovelo i do manje intenzivnih promjena. Takav je trend nepovoljan za Hrvatsku. Vrijednosti i mjere koje propagira Europska unija trebali bi i nakon pristupanja služiti kao nit vodilja koja će usmjeravati promjene u hrvatskom društvu.

No, bez obzira na impuls koji je proces europeizacije dao i niz promjena koje su se zahvaljujući njemu zbile u svim aspektima funkcioniranja hrvatske javne uprave i javnog sektora, očito je da one nisu bile dovoljne. Europski se fondovi često vide kao nepresušan izvor financijskih sredstava i kao

spas za kronični nedostatak sredstava u proračunu. Iako sredstva fondova EU-a zaista stoje na raspolaganju, stupanj njihove apsorpcije još uvijek nije zadovoljavajući i nedovoljan je da potakne gospodarski rast.

Proces kreiranja javnih politika u svom bi idealnom obliku pretpostavljao postojanje jasnih ciljeva koji se politikama nastoje ostvariti. Tek jasno specificiranje ciljeva osigurava i njihovu provedbu. Osim toga, proces kreiranja javnih politika mora biti koordiniran i usklađen. Sva tijela koja u njemu sudjeluju moraju međusobno komunicirati i osigurati formalne i neformalne mehanizme međusobne koordinacije i suradnje. Danas se često zagovara prelazak na stvaranje politika na temelju dokaza (*evidence based policymaking*). Riječ je o novom konceptu, koji se posebno zagovara u anglosaksonskim zemljama, ali se brzo proširio i u ostale zemlje. Temeljne su postavke politike utemeljene na dokazima da se političke odluke, odnosno sve *policy* odluke, ne mogu donositi spekulativno, na osnovi dnevnopolitičkih potreba i sadašnjih političkih interesa. Naprotiv, one se moraju donositi na temelju konkretnih dokaza. Jedan od načina osiguranja dokaza jest i uključivanje većeg broja aktera u kreiranje javnih politika. Političke se odluke više ne mogu donositi iza zatvorenih vrata: moderna vremena traže da se svi zainteresirani dionici (poslodavci, sindikati, udruge civilnog društva) uključe u kreiranje neke politike. Samo simultano djelovanje svih dionika može osigurati kvalitetne i široko prihvaćene odluke.

Nažalost, hrvatska je stvarnost daleko od ove idealne slike stvaranja javnih politika. U prvom redu, nedostaje sposobnosti strateškog razmišljanja i djelovanja te općenito kapaciteta za provedbu strateškog menadžmenta koji jedini osigurava povezivanje širih ciljeva s neposrednim radom svakoga pojedinca u organizaciji. Nadalje, koordinacija je gorući problem hrvatske javne uprave. Centar Vlade, koji u teoriji predstavlja središnje mjesto na kojem se spajaju sve javne politike te koji osigurava njihovu koordinaciju i promišljeno odlučivanje Vlade, u hrvatskim uvjetima zapravo ne postoji. Glavno tajništvo Vlade koje bi trebalo preuzeti takvu funkciju zapravo djeluje kao tehnička služba Vlade te nema kapaciteta za kreiranje i evaluaciju politika. Međuministarska je koordinacija poprilično slaba, kao što je slaba i koordinacija ureda Vlade i ministarstava. Iako se neki problemi koordinacije mogu riješiti i procesom neformalne koordinacije, opaženo je da u hrvatskim uvjetima upravo takva neformalna koordinacija može izazvati dodatne probleme te uništiti dogovore i sporazume koji su postignuti formalnim putem.

Također, u trenutnom procesu kreiranja hrvatskih javnih politika sudjelovanje socijalnih dionika je slabo što, naravno, otežava i konsenzus o potrebi mijenjanja pojedine javne politike. Sudjelovanje socijalnih dionika presudno je kada se govori o bilo kakvoj reformi. Naime, prava reforma uvijek zahtijeva preraspodjelu moći, što znači da će neki sudionici u takvom procesu morati izgubiti prava koja su do tada imali. Reforma koja ne izaziva otpore to zapravo i nije jer znači da se ništa ne mijenja. Ipak, reforma ne mora značiti da neka strana mora izaći poražena. Ako se želi provesti prava reforma, potrebno je osigurati razgovor svih skupina: Vlade, lokalne i regionalne razine vlasti, sindikata, poslodavaca, civilnog društva. Tek kada sve strane shvate da do reforme mora doći te uvide da se takvom reformom u dugoročnoj perspektivi pozicija svih dionika može poboljšati, može se govoriti o postojanju širokog konsenzusa za provedbu reforme. A samo takav konsenzus osigurava da reforme neće biti opstruirane te da će se nastaviti provoditi i u slučaju smjerne vlasti.

Dodatna prepreka kvalitetnom kreiranju i provedbi javnih politika predstavlja nepostojanje odgovarajuće evaluacije javnih politika. Moguće je imati i jako dobru politiku, no ako se ne zna što se njome zapravo postiže i do kojih je rezultata ona dovela, nemoguće je poduzeti korektivne mjere da bi se ona dodatno unaprijedila. Gledajući u negativnom smislu, ako se ne provodi evaluacija javnih politika, moguće je da na snazi ostane politika koja postiže negativne efekte. Trenutno je hrvatska situacija takva da se evaluacija ne provodi i vrlo je teško procijeniti učinke do kojih politike dovode. Sama ministarstva sporadično i nedovoljno kvalitetno mjere rezultate svoga rada, što otežava promišljeno i na dokazima utemeljeno donošenje daljnjih odluka.

Nužne reformske mjere

Dakle, iako su problemi politike, gospodarstva i javne uprave u Hrvatskoj evidentni i već dulje prisutni, očito još uvijek nije pronađeno rješenje za njih. Polazeći od priloga u raspravi na ovom forumu, mogu se formulirati neke temeljne preporuke čija primjena može potaknuti i ubrzati izlazak Hrvatske iz dugotrajne krize.

- *Politička volja i politički konsenzus o reformi* – nije dovoljno proklamirati određene mjere, potrebno je osigurati politički konsenzus o njihovom provođenju. Reforma javne uprave, makroekonomske politike ili promjene u procesu stvaranja javnih politika mogu se uspješno provesti samo uz široki konsenzus najvažnijih političkih stranaka, ali i svih socijalnih dionika. Samo se na takav način osigurava dugoročna suglasnost o potrebi reforme i sprječava opstrukcija.
- *Vizija države i njezini jasni ciljevi* – izlazak iz krize i općenito reforma bit će mogući tek kada se stvori jasna vizija o tome što se reformom želi postići i kakvo društvo želimo biti. Tek postojanje jasne vizije o tome kakvu se državu želi stvoriti omogućuje formiranje jasnih ciljeva koji se žele ostvariti te strategija za njihovo ostvarenje. Potrebno je shvatiti da se različiti strateški planovi ne donose kako bi se na osnovi njih zadovoljavali preduvjeti za korištenje europskih fondova, već su oni ponajprije usmjereni poboljšanju interne situacije u zemlji, rješavanju njezinih kroničnih problema i približavanju idealnoj viziji države koju se želi stvoriti.
- *Bolje formuliranje i izvršavanje javnih politika* – u proces stvaranja i kreiranja javnih politika moraju se uključiti svi zainteresirani dionici, a politika mora koristiti mišljenja i savjete stručnjaka jer se samo tako osigurava donošenje odluka koje se temelje na konkretnim dokazima, a ne na spekulacijama. Također, prilikom kreiranja javnih politika nužno je osigurati međuministarsku koordinaciju, ali i koordinaciju unutar Vlade te Vlade i ministarstava, kroz jačanje centra Vlade.
- *Obrazovanje* – potrebno je kontinuirano raditi na osiguranju kvalitetnog kadra za rad u upravi. To uključuje obrazovanje prije ulaska u javnu službu, ali i kontinuirane programe cjeloživotnog obrazovanja službenika. Osim toga, obrazovanje se odnosi i na same političare. Samo obrazovani političari mogu donositi promišljene odluke te mogu biti svjesni posebnosti rada u upravi i zakonitosti njezina funkcioniranja.
- *Restrukturiranje javne uprave i javnog sektora* – u okviru reformi potrebno je osigurati racionalniju organizacije državne uprave, u prvom redu agencija i dekoncentrirane državne uprave. Također, potrebna je reforma sustava lokalne samouprave koji sa svojih 556 lokalnih jedinica ne zadovoljava uvjete i potrebe modernog društva ni regionalne samouprave. Reforma mora obuhvatiti i način djelovanja javnih poduzeća.
- *Uključivanje u proces europskog upravljanja* – Europska je unija do sada bila glavni pokretač reformi i modernizacije u Hrvatskoj pa je potrebno i dalje koristiti potencijal koji ona pruža i uključiti se u procese europskog upravljanja.
- *Usklađivanje omjera uložene inputa i dobivenih outputa* – hrvatska javna uprava trenutno previše troši, no usluge koje pruža građanima nisu kvalitetne te ne opravdavaju uložena sredstva. Kako bi se osigurala efikasnost koja u trenucima krize predstavlja jednu od najvažnijih vrijednosti, nužno je taj omjer promijeniti. Međutim, promjena ne smije biti samo smanjivanje inputa, već je naglasak potrebno staviti na povećanje kvantitete i kvalitete outputa.