

Pristup vrednovanju izvedbe i komparaciji javnih uprava

*Josip Jambrač**

<https://doi.org/10.31297/hkju.21.1.6>

UDK 35.071:340.5.01
35.071-047.44

Preliminary scientific report / prethodno znanstveno priopćenje

Received / primljeno: 21. 8. 2020.

Accepted / prihvaćeno: 25. 1. 2021.

U ovom radu nastoji se upozoriti na problem mjerenja učinkovitosti javne uprave i komparacije rezultata s drugim administracijama na primjeru jedne tranzicijske zemlje. Riječ je o analitičko-teorijskom pristupu rezultatima mjerenja i komparaciji javnih uprava s obzirom na raznolikost političkih organizacija i uloge javnog sektora u pojedinim državama. Podlogu za analizu čine tri teorije: teorija kontrole javne uprave, teorija institucija i teorija javnog upravljanja. Nalaz upućuje na različito definirane pojmove u pristupu mjerenju učinkovitosti javne uprave, različite organizacije države i funkcije javne uprave s različitim konceptima demokracije, ekonomskih i socijalnih ciljeva. Mjerenja pokazuju određene rezultate javne uprave u određenim društvima koja se mogu upotrebljavati kao informacija o mogućoj izvedbi. Međutim, uspoređivati ih u okvirima vrijednosnog

* Josip Jambrač, doktorski student javnog prava i javne uprave Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska (a PhD student of public law and public administration, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: josip.jambrac@gmail.com)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6396-2982>

sustava jednog društva daje jednostran i često pogrešan uvid u ulogu javne uprave drugoga.

Ključne riječi: mjerenje izvedbe, učinkovitost, javna uprava, upravljanje, društvene vrijednosti

1. Uvod

Krajem 20. stoljeća, poslije dva desetljeća primjene, analize implementacije doktrine novoga javnog menadžmenta (NPM) po državama u svijetu upućuju na različite pristupe konceptu kao i širini njegove implementacije te na različite ishode. U Europi je zadržan dominantan kontinentalni proceduralni pristup upravljanju javnim poslovima. NPM, odnosno menadžerski pristup, u manjoj se mjeri javlja u javnim upravama kontinentalnoeuropskih zemalja, za razliku od SAD-a ili Velike Britanije. Europske se države prilično razlikuju po svojem političkom konceptu, teritorijalnoj organizaciji, društvenim vrijednostima, stupnju razvoja i, naravno, povijesnoj ulozi koju je država imala i stvorila u odnosu na svoje građane (Perko Šeparović, 2006). Na tim osnovama/razlikama zasnovano je funkcioniranje njihove javne uprave. K tomu, velika većina europskih država ima dužu tradiciju funkcioniranja države, tržišta, privatnog kapitalizma i demokratskoga političkog sustava (više od jednog stoljeća) i posve regulirane i razvijene odnose / ravnotežu između države (javne uprave), kapitalista (tržišta) i građana (općeg interesa). Dakle, stare države imaju povijesno iskustvo regulacije i implementacije određenih i utvrđenih ravnoteža između tih triju ključnih stupova u sveukupnom funkcioniranju države i društva (Fukuyama, 2005; Rodrik, 2011; van Doren, 2018).

U ovom se radu u analitičko-teorijskom aspektu nastoji upozoriti na ključan problem u komparaciji javnih uprava, odnosno mjerenjem utvrditi učinkovitost javne uprave na primjeru jedne tranzicijske zemlje. Riječ je o analizi rezultata mjerenja i komparacija s obzirom na raznolikost političkih organizacija i uloga javnog sektora u pojedinim državama. Značenje pojmova poput upravljanja, institucija, kvalitete vlasti ili učinkovitosti javne uprave prilično se razlikuje (Kuhlmann & Wollmann, 2019). S obzirom na postojeći fokus smanjenja rashoda države, podizanje učinkovitosti mjeri se smanjenjem financijskih rashoda potrebnih za izvedbu javnih politika. U radu se problematiziraju odabir i vrednovanje pokazatelja i interpretacija rezultata takva mjerenja i komparacija jer nije moguće pobrojiti sve što se računa niti se računa sve što se može izmjeriti u poslovima pojedine jav-

ne uprave. Postavlja se logično pitanje što se i zašto zapravo mjeri i računa, odnosno uspoređuje: rezultat (mjereno određenom visinom rashoda ili razmjerom utrošenih ili uložених resursa), ishod (mjerenjem poboljšanja kvalitete života) ili nešto između u određenom omjeru i razdoblju, ovisno o trenutačnom fokusu istraživača ili trendu.

2. Analitički i teorijski okvir

Javna uprava kao koncept i organizacija, premda neizbježan dio države, nije tako staro područje znanstvenog istraživanja. Javna uprava u zemljama liberalne demokracije i tržišne ekonomije razvijala se uglavnom kao posljedica potreba ekonomskog razvoja pojedine zemlje ili kao reakcija na socijalne promjene prouzročene ekonomskim krizama ili revolucijama. Proces razvoja privatnog kapitalizma i liberalne demokracije na zapadu razvijao se u nekoliko faza: od početnoga divljeg kapitalizma, socijaldemokratskog kapitalizma poslije Drugoga svjetskog rata do neoliberalnog procesa globalizacije nakon 1970-ih, odnosno njegove dominacije nakon 1990. S razvojem i prilagođavanjem kapitalističke ekonomije razvijale su se liberalna demokracija i javna uprava kao potpora ekonomskom rastu i razvoju (Fukuyama, 2005). S rastom reprezentativnosti mijenjao se položaj države i vlasti, njezin odnos prema građaninu i čovjeku, njegovu statusu u društvu i državi: od apsolutne podređenosti, vrednovanja prema količini imovine pa do priznavanja temeljenih ljudskih sloboda i građanskih prava prihvaćenih na globalnoj razini.

Od početka 21. stoljeća kapitalizam pokazuje kako je gotovo prevladao ili nastoji prevladati i nad javnom sferom, nad djelatnostima koje su do jučer bile temeljna vrijednost i zadaća države, odnosno sigurnost i osiguranje njezinim stanovnicima (Summermatter & Siegel, 2009). Ekonomizam (Siedentop, 2000) postaje prevladavajuća paradigma ne samo u rangiranju uspjeha ili neuspjeha gospodarstva pojedine zemlje već i njezine javne uprave mjereći je isključivo prema ekonomskim pokazateljima zemlje i prema veličini udjela javnog sektora u BDP-u (Otrusinova & Pastuszko, 2012). Na temelju tih pokazatelja rangira se vrijednost javne uprave pojedine države, a zapravo posredno i vrijednost društva. S obzirom na promjenu vokabulara, izvedba (*performance*) definira se kao rezultat i efikasnost usluga (Radin, 2006, str. 16), odnosno kao ekonomija: efikasna, učinkovita, financijski kvalitetna usluga (OECD, 1994). Treba imati u vidu kako je to zapravo druga faza reformi u holistički rekonstruiranoj

javnoj upravi zapada, u kojoj se proces „smanjivanja“ nije odnosio samo na privatizaciju javnih funkcija već i na decentralizaciju funkcija na niže političke razine (Koprić, 2009, str. 69–78). S obzirom na uočene probleme, na razini Europske komisije identificirani su nedostaci i predložene strategije za poboljšanje mjerenja i komparacije izvedbe javnih uprava država članica (van Doren, 2018).

Kao tranzicijska zemlja, Hrvatska je svoj „novi život“ počela 1990. godine u smislu uvođenja kapitalizma i liberalne demokracije. Država je postojala i prije, a s njom i javni sektor, odnosno javna uprava. Vrijeme ulaska u članstvo zemalja liberalne demokracije, tržišne kapitalističke ekonomije bilo je krajem dvadesetog stoljeća, kada su već nestala sjećanja na klasični kapitalizam, na socijaldemokratski kapitalizam; kada je završena prva faza rekonstrukcije javne uprave na zapadu; kada je potrošačko društvo preuzelo „vlasništvo“ nad javnim politikama, a rast i isključivo politika rasta temeljena na potrošnji postali su ključni cilj političke ekonomije i javne uprave kao instrumenata provedbe politika u razvijenim zemljama.

Na djelu su dva (ili više) sugeriranih vrijednosnih koncepata upravljanja u javnoj upravi za tranzicijske zemlje (Koprić, 2009, str. 69–78). Osim što je potrebno voditi računa o kognitivnim interesima promatrača i različitim tipologijama koje se mogu primijeniti u komparaciji i producirati različite rezultate, potrebno je uzeti u obzir i različite (pet) tipove administrativnih sustava i tradicija koje krasi države članice Europske unije. Komparirati tranzicijske zemlje koje su tek nedavno završile svoje reformske procese u javnoj upravi ili neki još traju s, primjerice, nordijskim tipom administracije znači pokazati diferencijaciju i razgraničenje jednih od drugih (Kuhlmann & Wollmann, 2019, str. 10–12). Rezultati komparacije i interpretacija mogu biti relativne procjene. U Europskoj uniji na djelu je nekoliko varijanti kapitalizma, a tranzicijske su zemlje suočene s čestim sugestijama promjena modela upravljanja u javnoj upravi. Nakon relativno kratkotrajnog nametanja doktrine javnog menadžmenta, na prijelazu 2000. dolazi do obrata: Europska unija uvodi novi model upravljanja koji primarno promiče demokratsku upravu i obnovu političke legitimnosti suverenih država radi djelotvornosti i koherentnosti koje trebaju omogućiti efikasnu upravu i jačanje institucijskih kapaciteta europskih zemalja (Koprić, 2009). U tome leži dihotomija koja je očita i više ili manje izražena u svim tranzicijskim zemljama. Europska je unija, svjesna problema tranzicije i transformacije države i ekonomije s kojima su se suočile nove demokracije, nastojala ublažiti dihotomiju promocijom vlastitog modela dobrog upravljanja trudeći se zadržati i ojačati vladavinu (prava) zakona, a istodobno voditi računa o održivosti javnog sustava, tj. o poboljšanju

djelovanja javne uprave razmjerno dobrim/uspješnim odnosom postignuta rezultata i utrošenih resursa (Otrusinova & Pastuszkova, 2012).

I treći je pristup gledanja na javnu upravu s normativno-teorijskog aspekta. Javna uprava povezana je s politikom, a politika s politologijom i filozofijom – neuredan svijet, užurban, u kojem se zajednička dobra alociraju među građane autoritetom države (politike) (Frederickson et al., 2012). U ovom radu nastoji se upozoriti na važnosti i problem uočene dominacije jednog fokusa današnjih mjerenja i rangiranja javnih uprava/država koji se temelji na najboljoj praksi učinkovitosti nasuprot drugomu koji javnu upravu mjeri/vidi kao organizaciju za provođenje zakona ili instrumenta za ostvarenje društvenih vrijednosti. Budući da se države razlikuju prema tipu političke organizacije, teritorijalnoj organizaciji, veličini i broju stanovnika, većem ili manjem stupnju decentralizacije, većem ili manjem javnom sektoru, različitom obujmu i broju djelatnosti u nadležnosti države, različitim tipovima tržišne ekonomije i kapitalizma i, konačno, s različitim društvenim vrijednostima, posljedično se jednako snažno razlikuju u pristupu i organizaciji javne uprave, odnosno njezine veličine i važnosti u obavljanju javnih zadaća. To komparaciju čini otežanom.

S obzirom na ideju rada da se opiše, odnosno pozicionira javna uprava u Hrvatskoj s aspekta „vlasništva“ nad izvedbom, za obrazloženje ideje koristit ćemo se trima teorijskim postavkama: teorijom političke kontrole, institucijskom teorijom i teorijom javnog upravljanja. Prva teorija daje nam uvid u to je li uprava legitimna, odnosno je li u skladu s preferencijama zakonodavca (vlasti). Teorija političke kontrole objašnjava kako je ona odgovorna i podređena formalnim institucijama vlasti i njihova demokratskog odlučivanja temeljena na zakonima. Dakle, u kojoj mjeri postoji dihotomija, utjecaj politike – vrijednosti aktualne vlasti ili koalicije – na elemente izvedbe (zakonitosti i nepristranosti) javne uprave u odnosu na građane i druge subjekte.

Druga teorija vodi nas u organizaciju i upravljanje javnim institucijama, njihovim sadržajem i ograničenjima (Pusić, 1995, str. 78–87). Teorija obuhvaća odnos između organizacijske strukture i njoj ili njima pridruženih pravila i normi. Javne organizacije društveni su konstrukti i svojom izvedbom ograničavaju i/ili usmjeravaju ponašanje pojedinaca ili skupina u društvu. „Institucije smanjuju nesigurnost tako što daju strukturu svakodnevnom životu. One su smjernice ljudskoj interakciji. Institucije definiraju i ograničavaju mogućnost izbora. S jedne strane formalna ograničenja predstavljaju zakonsku regulativu i pravila, a s druge su ne manje važna neformalna – običaji i tradicije“ (Buterin, 2015, str. 31; North, 2003, str.

13–14). Tomu je nužno dodati kreirane, odnosno razvijene institucije tijekom (povijesnog) vremena čije utjecaje nije moguće zanemariti. U povijesnom kontekstu javna uprava sadržava ideje o učinkovitosti, ishodima ili svrhama (djelotvornosti), što se nužno u mjerenju ne mora uklopiti u određene i izabrane ekonomske pokazatelje.

Treća teorija – teorija javnog upravljanja – opisuje kako se poslovi i u javnoj upravi mogu organizirati na (industrijski) način, da se raščlane i na kraju procesa ponovno sastave u vrijedan *output*. Uspon NPM-a, njegov ekonomski aspekt organizacije i upravljanja upakiran je u privlačnu političku filozofiju potrebe smanjivanja države istodobnom promocijom učinkovitosti privatnog sektora. NPM je ustvari usko povezan s konzervativnom političkom ideologijom u nastojanju izjednačavanja korporativnih i demokratskih vrijednosti (Frederickson et al., 2012). Kako je NPM postao globalna doktrina druge polovice dvadesetog stoljeća većinom konzervativnih međunarodnih institucija (MMF, WB, WTO i dr.), nije izgubio na svojem utjecaju i težnji bez obzira na rezultate implementacije (Perko Šeparović, 2006). NPM i njegov idejni koncept privatizacije javnih usluga te njegovi zagovornici poslije četiri desetljeća primjene modela mijenjaju i prilagođavaju filozofiju pristupa elastičnije dizajniranom metodologijom mjerenja „uspješnosti“ javne uprave. Novi javni menadžment u novom pohodu na državu ne inzistira više na privatizaciji javnih usluga, već „upozorava“ (ili je ograničava) na visinu javnih rashoda u odnosu na BDP pojedine zemlje, što posljedično dovodi do smanjenja veličine javnih rashoda i privatizacije nekih javnih usluga.

U argumentaciji mogućih štetnosti uporabe komparacija statističkih podataka kao posljedice aktivnosti posve različitih društava i njihovih javnih uprava (Kuhlamann & Wollmann, 2019) pomaže nam Komparativni pregled izvedbe i karakteristika javne administracije u EU 28 (Thijs, Hammerschmit & Palaric, 2018), kojim je Europska komisija (EK) uputila na različitost država članica EU-a i njihovih javnih uprava. Isto tako, ovaj pregled pomaže u problematizaciji vrednovanja dosega „rezultata“ s obzirom na veličinu javne uprave u obama konceptima: dominaciji ekonomizma naspram vrijednosti poštivanja normi i osiguranja uvjeta za ostvarenje života kakvim pojedina društva teže živjeti (Sen, 2012).

3. Problematika znanstvenih radova u mjerenju izvedbe javne administracije i njihove komparacije

Lalić Novak, Manojlović i Džinić (2015) bave se istraživanjem odgovornosti u postkomunističkim, tranzicijskim zemljama koje su se pridružile EU-u na slučaju Hrvatske, na primjeru jedne državne uprave (ministarstva), jedne javne ustanove i jedne lokalne institucije – grada. Autorice zaključuju da odgovornost za izvedbu dobiva na važnosti i općenito je snažnija u organizacijama s manjim utjecajem politike. Ističe se da i Hrvatska slijedi trendove brige za izvedbu i odgovornost, ali s različitim rezultatima i intenzitetom. Prema rezultatima istraživanja, mjerenje izvedbe i odgovornosti slabo je uspostavljeno na državnoj razini premda bi se prema propisanim procedurama mogli uspostaviti pokazatelji izvedbe i rezultati izvršenja. Puno je lošija situacija na lokalnoj razini gdje „odgovornost za izvedbu ‘lijepo zvuči’ i možda je ‘trenutno u modi’, ali se ne smatra sustavom kojim bi se poboljšalo djelovanje uprave“ (Lalić Novak, Manojlović & Džinić, 2015, str. 100). I u tom istraživanju pokazalo se da veće organizacije lakše i u većem obujmu mogu mjeriti i mjere izvedbe, što bi moglo podrazumijevati i višu razinu odgovornosti (Lalić Novak, Manojlović & Džinić, 2015). Iz istraživanja bismo mogli izvući i neke pouke. Prvo, ako postoji zakonski okvir, mogu se u određenom vremenu očekivati pozitivni pomaci prema upotrebi mjerenja izvedbe i višem stupnju odgovornosti menadžmenta. Drugo, u organizacijama u kojima politička elita na vlasti ima manje utjecaja više do izražaja dolaze ideje boljeg rezultata organizacije i uspostave primjerena korporativnog modela upravljanja i odgovornosti. Treće, fragmentirana država nije dobra organizacijska podloga za uvođenje sustava mjerenja izvedbe i odgovornosti (Džinić, 2016, str. 129–158).

U ovom radu nastoji se, osim problematike komparacije i mjerenja, upozoriti na važnost liste prioriteta javne uprave. Naime, prioriteti javne uprave usko su povezani s obilježjima političkih sustava – republika ili kraljevina, centralizirana ili decentralizirana, unitarna ili federalna – upravnim tradicijama zemlje, geografskim položajem i povijesnim razvojem (Džinić & Manojlović, 2017). Također s uspostavljenim tipom ekonomskog sustava. Produkt javnih politika rezultat je konflikta pluralističkih interesa pojedinaca i skupina ovisno o njihovoj političkoj moći. Političko-upravne vrijednosti imaju sudbinu prilagodbe političkim i pravnim promjenama puno više nego ostalima utjecajima s obzirom na njihov položaj na ljestvici

hijerarhije. Koprić (2016) upozorava da zajedno s načinima rada (izvedbe) u javnoj upravi, shvaćanja vrijednosti i uprave čine upravnu kulturu određene zemlje. Koprić tvrdi da iza „problema u javnoj upravi (slabo strateško planiranje, nejasni ciljevi, slabi kapaciteti kreiranja javnih politika, niska efikasnost, visoki troškovi, neprikladni načini rada-organizacija i dr.) često stoji teret upravne kulture“ (Koprić, 2016, str. 15). U tako postavljenoj organizaciji uprave teško je provesti mjerenje, a još je teže utvrditi odgovornost za rezultate izvedbe. Osobito jer za utvrđivanje uspješnosti upravnih organizacija sustav traži, osim spomenutih elemenata, određeno vrijeme i stabilnost kako bi se djelovanje upravnih organizacija moglo izmjeriti i vrednovati.

Svi ti preduvjeti u Hrvatskoj javnoj upravi nisu zadovoljeni. Promjene su česte, nisu sustavne, imaju mandatni karakter ili traju kraće i događaju se ili kao posljedica krize ili pod određenim pritiskom vanjskih faktora. Fokus na kapacitet javne uprave u Hrvatskoj osobito je naglašen početkom pristupnog procesa Hrvatske za članstvo u EU-u. Zahtjevi tijela EU-a i financijska potpora za programe poboljšanja kapaciteta javne uprave u Hrvatskoj doveli su do uvođenja instrumenata i reformi za koje se može reći da pokazuju određen evaluacijski potencijal kako bi javnu upravu učinili učinkovitijom, a društveni teret i izdatke za upravu manjima. Uz proces pridruživanja Hrvatske EU-u i usklađivanje s europskim upravnim standardima dogodila se svjetska financijska kriza, koja je prouzročila prisilne promjene u hrvatskome upravnom sustavu. Međutim, te su promjene bile manje povezane s hijerarhijom društvenih i upravnih vrijednosti (Mehde, 2006, str. 164–181).

Koprić predlaže ponajprije reguliranje sustava temeljena na *policy* pristupu, evaluaciji i upravljanju učinkovitošću za sve razine političke organizacije sugerirajući da je potrebno sustavno riješiti pitanje cjelovitog prikupljanja i analize podataka jer je bez vjerodostojnih i pravodobnih podataka i informacija svako mjerenje i vrednovanje podložno političkoj ili nekoj drugoj vrsti interpretacije i nije primjerena podloga za pokretanje poboljšanja u radu javne uprave ni njezine ocjene (Koprić, 2016, str. 3–38).

Kao što je već spomenuto, analizirati upravu zapravo znači analizirati društvo u kojem ona djeluje. Danas je popularno reći da Hrvatska pripada modernom društvu. Na pitanje što podrazumijeva pojam „moderno društvo“, dobili bismo niz odgovora. Istu količinu odgovora dobili bismo na pitanje što se podrazumijeva pod pojmom „moderna javna uprava“. Tim koracima dolazimo do pojma modernog prava i pitanja što bi ono trebalo biti, tj. koju ulogu moderno pravo preuzima u modernom društvu. Haber-

mas (1996) tvrdi da bi moderno pravo trebalo preuzeti ulogu društvene integracije – medij društvene integracije – jer se normativni izvori prava uvelike razlikuju. Ističe da sekularno moderno društvo izvore legitimnosti traži u području racionalnosti, dakle u dvjema unutarnjim dimenzijama prava: činjenici i normi. Međutim, zajednica ima svoju povijest, povijesne norme osobnog i društvenog (kolektivnog) ponašanja koje obično potječu iz (zajedničkog) nespornog religijskog sustava vjerovanja, koje ne mogu opstati (mogu postojati) u visokourbaniziranoj heterogenoj zajednici (Magsino, 2017).

Hrvatska je sastavljena od područja s različitim političkim i upravnim sustavima koja su generirala različite političke i kulturne vrijednosti. Pluralistička država gaji ili bi trebala gajiti raznolikost tradicija, kulturnih uvjerenja, društvenih struktura i pristupa tehnologiji i inovacijama. Sve skupa, moderno pravo i moderna uprava, trebalo bi obuhvatiti i biti medij socijalne integracije. Hrvatska se suočava s konfliktom u objema dimenzijama. S normom koja proizlazi iz autoriteta vlasti koncipirane na načelu „pobjednik uzima sve“ i činjenicom da izrazito raznoliko društvo ima različit odnos prema normi i autoritetu. Posljedično tomu, u Hrvatskoj se produbljuje jaz između normi i činjenica, čime se gube autoritet i socijalna integracija – gubi se društvo.

Dok je u autoritarnom sustavu zakon bio moć vlasti, u modernome demokratskom društvu pravo proizlazi iz pristanka ljudi (vlast proizlazi iz naroda) putem reprezentativne demokracije, odnosno ostvarivanjem komunikacije. Habermas ističe potrebu formiranja javnog mišljenja (promišljena demokracija) jer nijedan zakon nema prethodnu legitimnost ili valjanost (Magsino, 2017, str. 8). U slučaju Hrvatske javnost se suočava ne samo s golemim brojem novih i izmijenjenih propisa, s prekratkim vremenom savjetovanja ili, još gore, s donošenjem propisa po hitnoj proceduri koji stupaju na snagu s danom donošenja ili objave i vrlo često bez popratnih dokumenata. To je posve suprotno konceptu u kojem se nikakav zakon ne bi trebao smatrati normom prije negoli je podvrgnut stajalištu građana u javnoj komunikaciji. Proces formiranja javnog mnijenja i volje doveo bi zakone u poziciju prihvatljive norme i imao cilj umanjiti sve vidljiviju „elitsičku“ interpretaciju načela reprezentativnosti i odgovornosti za kreiranje javnih politika i njihovu izvedbu (Gutmann & Thompson, 2000).

Suvremeni zakoni sekularne su prirode i prestali su dobivati legitimnost iz položaja moći moralnog autoriteta. U modernoj pluralističkoj kulturi konflikti su u interakcijama neizbježni. U potrazi za racionalnom prijedlogom u rješavanju potencijalnih sukoba u takvu pluralističkom okruženju

Habermas pravi razliku između zakona, etike i morala. U modernoj pluralističkoj kulturi, tvrdi on, „treba rješavati normativna pitanja perspektive jednakog poštovanja i jednakog promišljanja interesa svih članova društva. Treba moći razdvojiti pitanja osobnog i zajedničkog dobrog života. Pitanja koja utječu na nečiji dobar život sadržaj su moralnih diskursa, dok su pitanja koja se tiču interesa svih, pitanja etičko-političkih diskursa“ (Habermas, 1996, str. 96–97; Fukuyama, 2018).

Komparacija uprava i modela njihovih organizacija i vrijednosti komparacija je društava u kojima one funkcioniraju i vrlo je kompleksna te može biti pojmovno zavodljiva osobito za mlade demokracije (Džinić & Manojlović, 2017). Što zapravo znači moderno društvo i prema kojim se parametrima ostala društva u odnosu na moderno rangiraju? Tko može ili ima odgovornost odrediti kakvo je to moderno društvo? Dvije komponente demokratskih društava koje se manje uzimaju u obzir, mjere ili kompariraju jesu stupanj razvoja demokracije i ostvarenje društvenih vrijednosti. Obje komponente – supstantivne – razlikuju se od društva do društva. U svim tim različitim društvima javna uprava obavlja svoje zadaće na način koji bi trebao biti sukladan s dosegom demokratskih i društvenih ciljeva. Možda bi se u nekim elementima sadržaja demokracije i u nekim elementima društvenih vrijednosti mogle mjeriti i uspoređivati države društva, odnosno njihove javne uprave. Međutim, formirati sadržaj moderne na osnovama jednoga demokratskog i jednoga ekonomskog modela i prema njemu mjeriti sve druge i rangirati ih vodi prema unifikaciji modela političkih sustava i društava: prema jednom stilu života i vrijednostima. U konačnici je najgori mogući scenarij gubitak *slobode* – slobode kao razvoja (Sen, 2012) – slobode kao mogućnosti odabira načina života, života koje bi upravo (javna uprava) trebala čuvati i promicati kao društvenu vrijednost.

4. Teorijski pristup vrednovanju javne uprave u Hrvatskoj i problematika komparacije

Javna uprava ima široko područje djelovanja ovisno o pojedinoj zemlji. Svaka država definirala je širinu djelovanja države (njezinu veličinu) u odnosu na svoje nacionalne vrijednosti i ciljeve. Pad komunizma u Europi i nastojanja postkomunističkih zemalja da postanu slične zapadu i njihova spremnost nekritičkog prihvaćanja lekcija sa zapada pokazale su da ih sa zapadom veže puno više zajedničkih problema nego rješenja. Početak izgradnje demokratske države 1990-ih u Hrvatskoj bio je zasnovan s jed-

ne strane na iskustvu starih političkih elita (reformiranih komunista), a s druge na konceptima putem stručne pomoći zapada o čijim se dobrim i lošim stranama znalo vrlo malo. Žurnost koja je krasila politiku transfera tuđih i nepoznatih rješenja te nastojanja da ih se učini vrijednima i poželjnima (šire c. Randma-Livv, 2005; Kuhlmann & Wollmann, 2019; Peters, 1996/2018; Ongaro & van Thiel, 2018) ostavila je duboke i dugoročne posljedice na hrvatsku politiku i društvo. Pokazivanje spremnosti i otvorenosti za prihvaćanje tuđih rješenja i prihvaćanje promoviranih modela smatrajući to modernizacijom i suvremenošću političari s malo ili bez iskustva većinom su precijenili, naivno prihvatili samo pozitivno isticane ishode ponuđenih rješenja ili ideja (šire v. Heidbreder, 2009). Uglavnom, takav pristup poprimao je obilježja reformi javne uprave s dominantnim fokusom na preporuke i zahtjeve EU-a.

Postkomunističke zemlje provele su različite reforme u izgradnji države (političkog sustava). Njihova je komparacija javne uprave s državama koje su učinile reforme unutar istoga političkog sustava otežavajuća i često se pristrano ili pogrešno interpretira. Zemlje koje su 1990-ih gradile državu nisu formalno reformirale javni sektor, one su ga zapravo gradile. Bila je riječ o izgradnji nove javne uprave u smislu liberalno-demokratskih vrijednosti novih društava u novim ekonomskim uvjetima globalizacije. Drugo obilježje razdoblja odnosi se na fokus političkih elita – puno više u nastojanjima zadržavanja vlasti negoli na upravnim reformama – na jačanje kapaciteta države. Politički konsenzus i dosljednost oko nacionalnih (društvenih vrijednosti) ciljeva i reformskih politika uglavnom nije postojao. Ni nakon tri desetljeća samostalne države na dnevni red u Hrvatskoj ne dolazi rasprava o biti problema izvedbe – prikladnosti modela političke organizacije. Mjerenje rezultata reformi po obrascu NPM-a to ne zahtijeva niti je to u fokusu NPM-a. Reformski potezi u Hrvatskoj više su (bili) povezani s promjenom političke elite na vlasti (ponovni početak) nego su (bili) racionalni i dosljedni na poznatim i utvrđenim javnim politikama u skladu s nacionalnim ciljevima. Paralelni pokušaji istodobne izgradnje i reforme političkog sustava i javne uprave na različitim idejama iz različitih društava imali su vrlo ograničene i različite rezultate: producirali su neujednačen razvoj, fragmentaciju zemlje i razvijanje javnih politika s temeljnim nerazumijevanjem ideologije reformi i njihova vrednovanja (Pollitt, 2008). U slučaju Hrvatske konačan ishod pad je broja stanovnika.

Analitički pristup izgradnji javne uprave raspraviti ćemo trima teorijama, a one su: (1) teorije političke kontrole administracije; (2) neoinstitucionalne teorije i (3) teorije javnog upravljanja. Uz njih, valja imati na umu u praksi udomaćenu potrebu prihvaćanja trenutačnih ideja reformi iz država s

dugom tradicijom javnih službi i izgrađenom političkom kulturom. Implementacije sugeriranih reformskih ideja bile su bez prethodne procjene učinaka na državu i upravu. Često su reforme bile tehničke naravi, no ne uzimajući u obzir kapacitet socijalne infrastrukture. Procjena sugeriranih reformi otežana je nepostojanjem institucijskog (tijela za procjenu) i nacionalnih određenja (definirana odnosa između demokracije, nacionalne države i globalizacije) (Rodrik, 2011) u kojem javna uprava djeluje. Nekritičko miješanje alata djelovanja javne uprave iz različitih zemalja vodilo je prema nizu suprotstavljenih ishoda i znatnih problema u organizaciji upravljanja javnim sektorom u cjelini. Rezultat: prema ukupnoj ocjeni javne uprave Hrvatska se nalazi na samom dnu ljestvice 28 država članica EU-a (Thijs, Hammerschmit & Palaric, 2018).

4.1. Teorija političke kontrole

Teorija političke kontrole javne uprave polazi od činjenice da je administracija postavljena u skladu sa zakonom i preferencijama zakonodavca. Teorija ima zadatak objasniti kako javna uprava može biti odgovorna i podređena institucijama demokratskog odlučivanja. Međutim, teorija zahtijeva konceptualno razlikovanje između politike i uprave, tj. njezine dihotomije (Frederickson et al., 2012). Problem dihotomije koji se ovdje ističe osobito je vidljiv u Hrvatskoj. S jedne strane, javna bi uprava trebala biti nepristrani izvršitelj propisa; slijediti opći javni interes (politička), a s druge, trebala bi pokušati ispuniti/zadovoljiti preferencije zakonodavca (poslovna). Budući da djeluje po zakonu, njezino djelovanje u sklopu načela nadležnosti ovisi o sadržaju propisa koji joj stoje na raspolaganju. Problem je dihotomije u Hrvatskoj u omjeru zakonitosti (predvidljivosti) i preferencija politike (nepredvidljivosti). Preferencije politika na vlasti u upravi provodi putem upravljanja ljudskim potencijalima – izborom vlastitih lojalnih kadrova. Promjena političke elite na vlasti gotovo u pravilu prouzročuje reorganizaciju uprave zbog potreba novih organizacijskih rješenja koja će znati „prepoznati“ preferencije postojećeg zakonodavca.

Na početku izgradnje moderne hrvatske države politička elita nije bila pred dilemom – slaba ili jaka država. Hrvatska je bila snažno decentralizirana država do 1990-ih, a nakon radikalne promjene političkog režima postala je snažno centralizirana država. Politička elita izabrala je snažnu državu koja je postala cilj *per se*. Tako koncipirana država stavila je u prvi plan preferencije vlasti, a u drugi plan zakonitost i transparentnost javne uprave.

Drugo, fragmentacija teritorijalne organizacije bez kontinuiteta sigurnosti izvornih prihoda osnovnu razinu vlasti učinila je ovisnom o središnjoj državi. K tomu, fragmentacija teritorijalne organizacije ispunila je snažnu želju za političku reprezentativnost (Koprić, 2008), čime je osigurala vertikalnu političku hijerarhiju trenutačne političke volje i ovisnosti o vlasti – jedinstvo vlasti. U tako institucijski postavljenim odnosima, implementacija doktrine NPM-a, odnosno primjene korporativnih alata (ekonomičnost, efikasnost i efektivnost) u funkcioniranju stvorila je napetosti u javnoj upravi i u vlasti. Za formalne „dosege“ primjene modela NPM-a u reformi javne uprave usmjerene na učinkovitost zakonodavac je kreirao obuhvatan utjecaj čestim promjenama u organizaciji i u okviru njezina djelovanja: od osiguranja materijalnih resursa, modela zapošljavanja, promjene nadležnosti, tipa organizacije (ustanova, agencija, trgovačko društvo, zavod, ured, ministarstvo i sl.) pa sve do definiranja posvemašnje kontrole nad *policy* procesima unutar skromno decentralizirane države (Jambrač, 2016).

Međutim, to je zahtijevalo veći aparat kontrole i duže vrijeme izvedbe (više ljudi), a bolje upravljanje kompleksnom izvedbom pokušava(lo) se osigurati dodatnim organizacijama (poput agencija, ureda i sl.). Želja političke elite bila je dvosmislena: slijediti (moderne) ideje modela NPM-a, ali na način koji će i dalje osiguravati utjecaj vlastitih preferencija putem tzv. potreba za modernizacijom uprave, ne odričući se vlasništva nad procesima. Sve skupa vodilo je javnu upravu prema stanju u kojem se odgovornost za izvedbu javnih politika podijelila na sve tri razine (i vertikalno i horizontalno) u neodređenom omjeru i broju tijela (središnjih, regionalnih i lokalnih) – svi su odgovorni i nitko nije. Posljedica toga posvemašnji je gubitak odgovornosti za rezultate izvedbe, dok se javnu upravu ocjenjuje kao neučinkovitu. Drugi aspekt rezultata povezan je s vodstvom organizacije javne uprave čiji je izbor u apsolutnom vlasništvu zakonodavaca. Pri svakoj promjeni vlasti mijenja se upravljačka struktura u javnom sektoru, bilo preko unutarnjih protokola bilo promjenom zakonskih propisa ili novoosnovanih organizacija. Rezultati i kompetencije uglavnom nisu kriterij za odlazak ili ostanak uprava.

Posebnu pozornost treba posvetiti „stabilnoj“ nestabilnosti koja prati zakonodavstvo u Hrvatskoj. Može li se stampero promjena propisa uspješno primijeniti i koje su posljedice takve primjene, pokušalo se procijeniti osnivanjem Agencije za procjenu učinka propisa, koja nije preživjela. Provedba goleme količine novih propisa, njihovih stalnih izmjena i dopuna, novih organizacijskih oblika i nadležnosti obrušila se na kvalitetu izvedbe javne uprave. S travnjem 2020. godine ukupno je doneseno 5415 zakona, 4050 uredaba, 12.559 pravilnika, 31.557 odluka; 211 strategija itd. (Služ-

beni list RH). Čini se da inzistiranje na promjenama propisa ima cilj dovesti „sve i svakoga u pitanje“ u svakom trenutku, pa se svakim eventualnim sukobom s vlašću možda može očekivati i promjena propisa kojim su ta institucija, tijelo ili dužnosnik pojedinac određeni/imenovani, ili se tada u obzir uzima njezina učinkovitost kako bi ih se dovelo u red.

Masovna produkcija normi dovodi u pitanje funkcioniranje političke organizacije, predvidljivosti sustava, shvaćanje i prihvaćanje normi i dobrovoljnog poštivanja propisa. Kelsen (u Kregar, 2011, str. 19) kaže: „Princip legitimnosti ograničen je principom učinkovitosti.“ To znači da pravo zahtijeva slaganje s normom bez realne prisile, u suprotnom nije učinkovit instrument i nije primjenjiv, a onda nije pravo. Kelsen k tomu dodaje da „neki pravni poredak, jednako kao i neka pravna norma, pravo svojega važenja gubi onda kada prestaje biti djelotvoran...“ Nema, naime, morala u bespravnom društvu u kojem se zatiru sami temelji slobode te je u tom smislu vladavina prava (zakonitosti) pretpostavka i mogućnost obnove ili uopće utemeljenje istinskoga moralnog odnosa u društvu. Načelo zakonitosti suprotno je načelu menadžerskog modela upravljanja u kojem su ograničenja (pravna regulacija) zapreka za efikasno korištenje resursima i ostvarivanje ciljeva vlasnika. U svijetu ekonomizma taj je cilj profit (novac), a svaka regulacija smatra se ograničenjem bez obzira na tip političkog režima i veličinu javne uprave. NPM preferira komparaciju ekonomskih pokazatelja bez obzira na veličinu zajednice, mehanizme kolektivnog odlučivanja i politička prava njezinih članova; veću ili manju participaciju; ulogu građana u društvu i državi jer se oslanja na čiste ekonomske kategorije vrednovanja i komparacije često obuhvaćene u pojmu „konkurentnost“.

4.2. Institucionalna teorija

Institucionalna teorija bavi se organizacijom i upravljanjem institucijama. Budući da javne institucije smatramo organizacijama koje provode propise, institucije se generički definiraju kao društveni konstrukti pravila i normi koji ograničavaju ponašanje pojedinaca i skupina. Osim toga, novi institucionalizam uključuje ideje o učinku, ishodima i svrhama djelovanja (Frederickson et al., 2012). Institucije shvaćamo i kao povjerenje, pravila i norme, oblikovano izvođenje i širenje organizacijskih formi, kreiranih obilježja i praksi. Podvrgnutost propisima smatra se važnom za postignuće legitimnosti, smanjenje nesigurnosti, razumljivosti te predvidljivosti organizacijskih akcija i aktivnosti. Institucije strukturiraju poticaje bez obzira

na to o kojem je području riječ, dok institucijska promjena oblikuje načine razvoja društva tijekom vremena i ima učinke na razinu institucijskog znanja (Pusić, 1995). To je razlog zašto su institucije ključne za razumijevanje povijesnih promjena (North, 2003) – napretka ili zaostajanja (Acemoglu, Johnson i Robinson, 2004). U teorijskom smislu pretpostavlja se da su ponašanje pojedinca i kolektivni ishodi nacrt strukture institucija.

Na tim okvirima postavlja se organizacija države – centralizirana nasuprot decentraliziranoj i federalna nasuprot unitarnoj organizaciji – odnosno koncept upravljanja. Tu je riječ o demokratskim nasuprot tehnokratskim vrijednostima, fleksibilnosti nasuprot stabilnosti, deregulaciji nasuprot regulaciji, tržištu nasuprot javnom sektoru. To su neke od dilema, odnosno izbora koji se moraju donijeti. Svaka od tih kombinacija ima svoja ograničenja, prednosti odnosno nedostatke povezane s demokratskim vrijednostima i društvenim ciljevima (Rodrik, 2011). Ako tim dilemama ili odlukama koje mora donijeti politička elita dodamo i izbor društvenih (nacionalnih) vrijednosti, u vezi s čim bi trebao postojati politički konsenzus, dolazimo do jedinstvene organizacije javne uprave za svaku pojedinu državu. Ne postoji jedinstven obrazac organizacije javne uprave: uspješne, učinkovite, dobre, humane, bogate, demokratske, posve globalizirane i otvorene prema svijetu, države bez nejednakosti i nepravde. Čak ni u teorijskom smislu.

Prije negoli se posvetimo suprotnostima u organizaciji javnih institucija, za organizaciju je važno znati – pretpostaviti njezine aktivnosti te konačan produkt (*output*) i ishod (*outcome*). U modernoj državi to znači definirati procese i proizvode koji se temelje na standardiziranim operacijama i konačnim proizvodima čije je dobivanje/izdavanje određeno zakonom. Organizacija takvih i sličnih poslova već je dugo znanstveno utemeljena i poznata podjela rada. Što je broj takvih poslova ili operacije moguće jasnije definirati, to će oni postati gotovo rutina koja je posve tehnička izvedba za državu, ovisna o potrebama njezinih građana.

Na javnoj upravi ostaje drugi kompleksniji dio (Mazzucato, 2020). Veći dio poslova koji nisu takve prirode i koji ovise ili o preferencijama zakonodavca i/ili o zakonskom okviru nisu u vlasništvu administracije. Dva su oprečna pristupa javnim institucijama: fleksibilnost i stabilnost. Tradicionalne su organizacije u mnogim razvijenim demokratskim zemljama stalni entiteti i javno zapošljavanje smatra se doživotnim opredjeljenjem (poslom). Time su postojane, odnosno stabilne, a njihova organizacijska struktura, načela i vrijednosti trajne i prihvaćene od vlasti i građana. Pri-

mjerice, u Austriji dva zakona reguliraju zapošljavanje u javnoj upravi, a potječu iz 1947. i 1971. godine (Thijs, Hammerschmit & Palaric, 2018). Spomenutu karakteristiku stabilne nestabilnosti u Hrvatskoj možemo vrednovati prema trajnosti organizacije javne uprave od osnivanja države. Sustav državne uprave doživio je 14 promjena; ustroj Vlade Republike Hrvatske 16 promjena; lokalna država 21 promjenu; o državnim službama 14 promjena; osnovano je 85 agencija čiji se broj povećavao ili smanjivao spajanjem ili ukidanjem odnosno osnivanjem novih. K tomu, zakon o izborima za parlament doživio je 22 izmjene. Važno je tomu dodati da nemali broj propisa koji su doneseni istodobno nije bio poduprt potrebnim provedbenim aktima (pravilnici i sl.) za njihovu učinkovitu i zakonitu primjenu, a velika većina propisa stupala je, odnosno stupa na snagu s danom donošenja. Promjena pravila unutarnje i vanjske provedbe propisa nije stvorila samo metež unutar javne uprave, već je generirala i metež unutar pravnog sustava (Smerdel, 2019). Tom kaosu propisa treba dodati načelo vremena događanja/pokretanja postupaka. U okviru tog načela u Hrvatskoj se vodi nebrojeno postupaka (svih vrsta) prema nizu različitih propisa koji su u trenutku pokretanja postupka već duže izvan snage. Može li se u tim uvjetima govoriti samo o učinkovitosti i odgovornosti javne uprave? Prije se interpretacija tih pokazatelja može odnositi na političke elite i učinke političke vlasti. Učinak svakako nije broj prihvaćenih propisa. Mogu li se institucijski stabilne i institucijski nestabilne javne uprave vrednovati prema odabranim pokazateljima istraživača, sasvim je drugo pitanje. Igra koja se uspoređuje ne igra se po istim pravilima na istim terenima i pod istom sudačkom organizacijom. Svaka usporedba, pa i ta, kao i rangiranje rejting agencija država u sebi sadržava veliku dozu političkih preferencija države iz koje dolazi agencija/promatrač i njihovih nacionalnih ciljeva.

Fleksibilnost ili stabilnost (uprava) ne rješavaju se niti se događaju u razvijenim i tranzicijskim zemljama na isti način. Svrha, ciljevi i pokazatelji različitih društava različiti su. Društvo (ljudi) nije ni (meta)fizika ni samo ekonomija – ljudi se razlikuju. Nastojanje usađivanja isključivog mjerenja gospodarskog rasta rastom BDP-a i veličinom BDP-a novijeg je datuma i u svome korijenu nema čovjeka (kao demokratskog čimbenika zlatnog doba), već klijenta/potrošača (kao elementa tržišta), čime se u biti narušava ili radikalno mijenja uloga demokratske države i njezine uprave, odnosno ideje života u određenoj zajednici – postajemo ono što mjerimo (Venkatram, 2016). Podatak poput udjela javnih rashoda u BDP-u informativnog je karaktera i pokazuje obilježja važnosti javnog sektora u određenoj državi. Prema tim su pokazateljima skandinavske zemlje zemlje

s najvećom ulogom države u ekonomiji (primjerice Danska), ali istodobno s najkvalitetnijom javnom upravom. Drugo vrednovanje, ispitivanje javnog mnijenja tih država pokazalo je da njihovi građani javnu upravu ocjenjuju najboljim mogućim ocjenama. Sve su to države s visokim porezima i isto tako jakom socijalnom državom – sve u suprotnosti s idejama minimalnih javnih rashoda, tj. minimalne države. Sjever Europe, ali i dvije najveće i najjače države članice EU-a – Njemačka i Francuska – svoju snagu temelje na sposobnoj javnoj upravi (Siedentop, 2000); snažnoj državi i njezinu utjecaju u ključnim ekonomskim sektorima za društvo.

4.3. Teorija javnog upravljanja

Hrvatska nije samo radikalno promijenila politički sustav i ekonomski model, već je postala članica EU-a, što je javno upravljanje učinilo još kompleksnijim zadatkom u odnosu na klasične nacionalne države. U 21. stoljeću od javne uprave traži se sposobnost odgovora (responzivnosti) i reakcije na trenutačna događanja ili pojave, što zahtijeva određen stupanj fleksibilnosti i stabilnosti sustava upravljanja i izvedbe u neplaniranim situacijama. Obje vrijednosti čvrsto su povezane s kumuliranim znanjem i stabilnim organizacijskim okvirima. Tradicionalne postavke upravljanja javnom upravom povezane s idejom zakonitosti u 21. stoljeću dobivaju nove dimenzije – otvorenost, učinkovitost, transparentnost – koje pojavom „konkurencije“ utječu na poboljšanje produktivnosti, „orijentaciju prema kupcu“ – što su obilježja privatnog sektora. S druge strane, privatni sektor počeo se otvarati prema načelima javnog interesa i društvene odgovornosti na načelima društveno odgovornog poslovanja (DOP). Dakle, odgovornost poduzeća i etika u poslovanju postale su važne jer su ojačane zakonom u svim područjima društvenog i ekonomskog života. Promjene u obama sektorima povezane su s potrebom suradnje i sporazumijevanja, odnosno usuglašavanja javnih i privatnih interesa na demokratski način (Peters i Pierre, 2008). Čest je slučaj da u upravama ili drugim tijelima ključnih kompanija u njemačkim saveznm državama sjede ili sudjeluju njihovi javni dužnosnici (Siedentop, 2000).

Što podrediti tržišnim elementima upravljanja, odnosno što ne? Prije svega, postoji li vjerovanje da je tržište efikasniji mehanizam za raspodjelu resursa unutar društva? U tom kontekstu Hrvatska ima vrlo neugodno iskustvo s privatizacijom društvenih poduzeća – ključnim reformskim procesom transformacije ekonomskog sustava. Rezultati provedbe privatizacije u Hrvatskoj ne idu u prilog nevidljivoj svemoćnoj ruci tržišta. Hr-

vatska i druge nove države istočne Europe imaju puno manji udio javnih rashoda u BDP-u (posebice u usporedbi sa skandinavskim zemljama), što govori o izvjesnoj prekomjernoj privatizaciji i nemogućnosti utjecaja države na obujam ekonomskih aktivnosti usmjerenih na javne ciljeve. Koliko je to važno, pokazuju najbolje primjeri Njemačke i Francuske koje se nisu odrekle dijela ili cjelokupna utjecaja na odluke u svojim ključnim ekonomskim subjektima i financijskim institucijama (energetski i prehrambeni sektor i ključne industrije). Snažna država (one to pokazuju i u obnovi osnovne razine vlasti) ključ je ekonomskog uspjeha, a za posljedicu ima izgrađen stabilan institucijski okvir, ne kao plod doktrine NPM-a, već kao rezultat dugoročnih stabilnih javnih politika koji kreira sposobna javna uprava (Siedentop, 2000). U konačnici, posvemašnja, gotovo *ad hoc* privatizacija u Hrvatskoj nije doprinijela jačanju tržišta, već suprotno, povećala je ovisnost privatnog sektora o javnim rashodima, tj. o promjenama vlasti. Ovisnost privatnog sektora o vlasti stvorila je netržišnu simbiozu koju karakteriziraju monopoli ili oligopoli ne samo u tzv. tržišnom prostoru već i u strukturama javne uprave. Premda se udio javnih rashoda u BDP-u Hrvatske kreće oko 43 posto, utjecaj vlasti na BDP procjenjuje se na oko 80 posto s obzirom na strukturu ekonomije. Pod tim je okolnostima teško govoriti o mogućim i potrebnim „uštedama“ ako se politički model organizacije ne mijenja. Posljedično, teško je očekivati promjene u javnoj upravi, osobito u konceptu upravljanja. U tim okolnostima ona se našla pred nemogućom misijom – pred zahtjevom za rezultat u novome sugeriranom konceptu dobrog upravljanja i ispunjavanju preferencija vlasti. Ukupno gledajući, javna uprava u kompleksnim zadaćama zahtijeva drukčija načela organiziranja i suradnje u kojima bi težila učinkovitoj izvedbi, ali imala vlasništvo nad izvedbom. Za tu igru potrebna su dva igrača jednako svjesna tih potreba i volje za promjenom – ponajprije (kompetentna) politička elita, zatim i kompetentna javna uprava (de Bruijn, 2002).

Doktrina dobrog upravljanja i načela dobrog demokratskog upravljanja na lokalnoj razini (Vijeće Europe, 2008) nastali su u namjeri povezivanja 3E faktora iz NPM-a s demokratskom upravom i legitimitetom države (Koprić 2009, str. 71–72). Međutim, za razliku od NPM-a, koncept dobrog upravljanja građane smatra partnerima (suradnicima) koji zajedno s javnom upravom određuju njezine učinke. K tomu, OECD posebno ističe potrebu informiranja, savjetovanja i sudjelovanja građana u oblikovanju javnih politika i drugih javnih procesa. U sklopu koncepta dobrog upravljanja, EU je definirao participativno odlučivanje koje ima cilj povezati građane na horizontalnoj osnovi kao i povezati javne institucije i gospodarske subjekte modelom partnerskih vijeća. Regionalizam se izravno

fokusira na niže razine vlasti prateći bit Europske povelje o lokalnoj samoupravi institucionalizacijom pri Europskom parlamentu i u političkim tijelima (Odbor regija, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe i dr.) (Đulabić, 2007). Cjelokupan proces dogovaranja, oblikovanja, usuglašavanja i prihvaćanja javnih politika sve je, samo ne jednostavan i kratkotrajan proces niti se njegova vrijednost može mjeriti jedino visinom utrošenih financijskih sredstva. Namjera je modela osnažiti demokratske vrijednosti na svim razinama, ojačati osjećaj odgovornosti za sudjelovanje i prihvaćanje javnih politika i konačno, pretpostavlja se, lakša i učinkovitija implementacija javnih politika na svim političkim razinama.

Hrvatsku javnu upravu zahvatila je istodobno transformacija javne uprave i nekoliko procesa reformi, čije su određene vrijednosti suprotstavljene i u implementaciji stvaraju ozbiljne posljedice (Koprić, 2018). Hrvatska javna uprava transformirala se u demokratsku (prihvaćanjem demokratskoga političkog sustava) upravu s jednakim ili čak i snažnijim utjecajem vlasti na njezino funkcioniranje nego prije. Upravljanje javnom upravom podvrgnuto je u najvećoj mjeri aktualnoj političkoj eliti na vlasti, a cilj joj je slijediti preferencije vlasti. Primjena elemenata modela dobrog upravljanja još, čini se nije prioritet jer bi bio na štetu preferencija. Stoga je lakše prigodno govoriti o visokim troškovima funkcioniranja javne uprave i isticati tehnička ulaganja u digitalizaciju, dakle o svemu što izravno ne ugrožava utjecaj preferencija.

Reforme javne uprave po modelu NPM-a širom svijeta uvele su različite prakse mjerenja učinka i upravljanja izvedbom (Bouckaert & Halligan, 2008). Upravljanje izvedbom postupno je postalo sastavni dio modernih aranžmana upravljanja (Pollitt & Bouckaert, 2004). Protekom vremena postalo je posve jasno da se sve ne mjeri niti se postigne sve što se mjeri. Osim toga, određeni podaci upotrebljavaju se za ista mjerenja, a imaju različite strukture (npr. prihod je po stanovniku u Hrvatskoj neto, drugdje je bruto itd.) pa je Hrvatska u takvu rangiranju i sličnim skupnim ocjenama društva pozicionirana na niža mjesta i ocjenjuje se kao lošija od drugih. Sljedeća nedosljednost odnosi se na fokus mjerenja: rezultat ili ishod. Primjerce vrednovanje socijalne sigurnosti; trošak za policijske patrole po ulicama ili porast razine javne sigurnosti. Dok je trošak javne sigurnosti egzaktan računovodstveni podatak (broj), sigurnost je više osjećaj negoli broj prekršaja ili kaznenih djela na ulicama premda su ti podaci zapravo oni koji opisuju stupanj javne sigurnosti. Malo je pokazatelja i vrednovanja (cijene) opće sigurnosti građana, a koji upozoravaju na broj ubijenih, opljačkanih, silovanih ili maltretiranih građana (Meško, 2018, str. 15–29). Aktivnosti u tom smjeru mogle bi povećati BDP, možda i zaposlenost

(npr. broj čuvara, broj policajaca, proizvodnja i prodaja oružja), ali ne i kvalitetu života. Iz navedenog može se reći da se ishodi u mnogim slučajevima teško mogu mjeriti i komparirati. Kolika je primjerena vrijednost (iznos) za doseg visoke razine javne sigurnosti u računovodstvenom smislu prema vrijednosti javne sigurnosti u smislu društvenih vrijednosti?

Kvaliteta ne samo izvedbe već i odlučivanja ovisi u znatnoj mjeri o pouzdanosti i pravodobnosti informacija. Sustav u Hrvatskoj koji podatke producira s odmakom od godinu ili čak dvije zapravo daje povijesne podatke za drukčiju vrstu analiza, posve neprikladne za prihvaćanje tekućih rješenja ili donošenje mjera. Pouzdane i pravodobne informacije mogu ne samo pridonijeti djelotvornim odlukama, već ubrzati aktivnosti uprave i utjecati na njezine ishode (učinke). Posljedično, javnoj su upravi potrebni profesionalci, karijerni službenici upravljači, koji su obrazovani za upravljanje javnim poslovima (Koprić, 2018).

U *Review of Performance Management in Public Employment Services* (Nunn, 2013) Europska komisija prezentirala je obilježja uprava u državama članicama EU-a. Jedno je od obilježja i frekvencija postavljanja zadaća i ciljeva. U većini država članica postoji središnja baza podataka, odnosno mjesta planiranja, a u većini njih zaposlenici su uključeni u formuliranje ciljeva i indikatora (mjerenja), osobito na lokalnoj razini (primjerice Danska, str. 54). Sigurnost službe ključan je element kvalitete javne uprave u razvijenim zemljama. Drugo, stabilnost statusa i regulacija zaposlenih u javnim službama. Primjerice, u Austriji je to područje regulirano dvama zakonima iz 1948. i 1979.; u Finskoj iz 1994.; u Francuskoj iz 1983.; u Irskoj iz 1956./2005.; u Luksemburgu iz 1963. i 1979.; u Hrvatskoj iz 2005. i s 14 amandmana poslije (Thijs, Hammerschmit & Palaric, 2018, str. 72–77). Treće, promjena godišnjih proračuna u Hrvatskoj čak i nekoliko puta godišnje velik dio javne uprave zaokuplja isključivo bavljenjem izmjenama potrebnih dokumenata i procedurom njihova prihvaćanja. Česte izmjene godišnjih planskih dokumenata upozoravaju na (ne)kvalitetu planiranja, a izvedbu čine otežanom (Jambrač, 2016).

Sigurnost i struktura javnih organizacija utječu na njihovu integraciju, koordinaciju, formalizaciju, dosljednost, koherentnost, izgradnju rutina i usklađivanje/poboljšanje u izvedbi bez dovodenja plana u pitanje. Iako svako djelovanje ima svoja ograničenja, integriranost i koordinacija nesporno su nužne za njegovu izvedbu (van Dooren & Tijs, 2010). Za djelotvornu koordinaciju važna je preciznost planiranja i na tome postavljena organizacija. Hrvatska se dug niz godina (Osmanagić Benedik, 2002) od osamostaljenja odrcala planiranja u akademskom obrazovanju kao „socijalističkog“ pred-

meta koji je vraćen u sustav neposredno prije početka pretpristupnog procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji i njezine jasno izražene ocjene o nedostatku kapaciteta strateškog planiranja i kreiranja javnih politika.

Još je jedna pomalo čarobna riječ u upravi vlasništvo. Za propuste u provedbi u javnoj upravi redovito se kaže da su prouzročene nedostatkom vlasništva nad izvedbom. Preklapanje nadležnosti svih triju razina vlasti nedvojbeno rasplinjava odgovornost za rezultat/ishod. Mjerenje performansa koje menadžment zahtijeva (treba) trebalo bi biti prilagođeno unutarnjem sustavu određene javne uprave i osim vanjskog za cilj imati i potrebu internalizirati sustav (van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010). Međutim, za to je nužan jedan vlasnik zadaća (Jambrač, 2017).

Trendovi u Hrvatskoj imaju obilježja prekomjerne posvećenosti – u objema krajnostima. Raspodjela vlasništva nad izvedbom ne umanjuje nadzor i kontrolu procesa i evaluacije rezultata poduzetih aktivnosti i njihovih norma (Pollitt, 2008). Dakle, nema straha od gubitka utjecaja. Kratkoročno se strategija smanjivanja troškova može u izvedbi javne uprave pokazati dobrom u financijskom smislu. Međutim, proces smanjivanja javnih rashoda ima svoja ograničenja. Smanjenje obujma i kvalitete usluga za posljedicu može imati smanjenje rashoda, ali i stvoriti nepovjerenje prema javnoj upravi, njezinoj izvedbi i samim time pokazati usmjerenost na visinu financijskih sredstava neuspješnom. Povjerenje se teško stječe, a lako gubi, što u konačnici društvo puno više košta. Povjerenje u javnu upravu teško je odvojiti od povjerenja u političke institucije. Stoga je važno u interpretaciji visine javnih rashoda pojedine zemlje osim apsolutnih brojeva razmotriti stanje u društvu, tj. ostvarivanje njihovih društvenih vrijednosti.

5. Zaključak

Mjerenje učinkovitosti potrebno je i korisno. Mjerenje i vrednovanje izvedbe povezano je s pripadajućim definicijama koje se razlikuju od autora do autora, od promatrača do promatrača, s različitim prikupljenim podacima i njihovom pouzdanosti. Izvedba se obavlja pod različitim uvjetima, obujmom i vrijednostima različito organiziranih političkih zajednica s različitim ciljevima. U tom kontekstu rangiranje zemalja prema određenim mjerenjima trebalo bi shvatiti informativno, kao relativne procjene. Bolje poznavanje javne uprave – određenih aktivnosti – u bolje rangiranim zemljama može pojasniti razloge njihova boljega ukupnog ranga, odnosno učinkovitije izvedbe kao i ideju strukture njihove javne uprave.

Velik je broj istraživanja o učinku javne uprave povezanih s jednako različitim izvorima, interesima i temama istraživača. Razlike u pristupu i definiranju pojmova velike su i u velikoj se mjeri povezuju s istraživačkom tradicijom znanstvene zajednice autora, trendovima u zajednici ili pak s razvojem i tradicijom njihove javne uprave. U specijaliziranim časopisima pojavljuju se uglavnom autori iz zapadnih zemalja s dugom tradicijom države, demokracije, javne uprave, tržišne ekonomije i s time povezanim društvenim vrijednostima. Njihov je fokus na istraživanju uzorka, tj. rezultatu pojedine organizacije, programa ili pojedinaca u nekome određenom razdoblju ili kod određene pojave. Komparacija njihovih statističkih podataka i interpretacije o izvedbi i učinkovitosti s podacima organizacija drugih država može dovesti do zablude ili do pogrešne interpretacije konačnih rezultata i moguće neprikladnih zaključaka. S obzirom na znatne razlike u definiranju pojmova i pitanja kakav jest ili bi trebao biti učinak javne uprave, kakvi se aspekti učinka žele postići ili koje dionike obuhvatiti – mjerenje i komparacija izvedbe javnih uprava kompleksan je pothvat, više od normativnog razumijevanja.

Podaci o rezultatima izvedbe nedvojbeno govore o rezultatima rješavanja *policy* problema u kojima netko nešto dobiva, a netko drugi gubi u nekome određenom razdoblju razvoja pojedine države. Svako mjerenje, osobito ono s različitim odabirom pokazatelja, stvara određene kontroverzije. Sa sadržajno bogatijim pokazateljima o konkretnim aktivnostima javne uprave, rasprava o njezinoj izvedbi mogla bi dovesti do kvalitetnije prosudbe i čvršće osnove za vrednovanje i rangiranje. Možda je vrijeme da se za vrednovanje izvedbe javne uprave uzmu u obzir i različite vrijednosti za koje se zauzimaju političke institucije određene zemlje. S obzirom na to da su institucije ključne za uspjeh nacija, informacija o društvenim vrijednostima u određenom području postaje sve utjecajniji čimbenik u organizaciji, izvedbi i mjerenju, tj. vrednovanju javne uprave. Različiti putovi vode do ishoda različitih vrijednosti. Uspjeh nije konačan, neuspjeh nije fatalan; ali je hrabrost ustrajati na onome što je pojedinom društvu vrijedno.

Literatura

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2004). Institutional as the fundamental cause of long-run growth. *Working Paper* No. 10481. Cambridge, USA: NBER. Dostupno na mrežnoj stranici <http://www.nber.org/papers/w10481>.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing performance: international comparisons*. London, UK: Routledge.

- Buterin, V. (2015). Institucionalna promjena – čimbenik u privlačenju investicija u zemljama tranzicije. *Praktični menadžment, 1(6)*, 30–40.
- De Bruijn, H. (2002). *Managing performance in the public sector*. London, UK: Routledge.
- Džinić, J. (2016). Komparativna iskustva upravljanja kvalitetom u javnoj upravi. U: I. Koprić, J. Džinić & R. Manojlović (Ur.), *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi* (129–158). Zagreb, Hrvatska: IJU.
- Džinić, J., & Manojlović, R. (2017). Analysis of academic papers on quality and performance management in public administration. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2(68)*, 243–273.
- Đulabić, V. (2007). *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). *The public administration theory primer*. Boulder, SAD: Westview Press.
- Fukuyama, F. (2005). *Izgradnja države*. Zagreb, Hrvatska: Izvori.
- Fukuyama, F. (2018). *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment*. New York, SAD: Farrar, Straus & Giroux, <https://doi.org/10.5817/pf19-1-1926>
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2000). Why deliberative democracy is different. *Social Philosophy and Policy, 1(17)*, 161–180, <https://doi.org/10.1017/s0265052500002570>
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, SAD: MIT Press, <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>
- Heidbreder, E. (2009). Structuring the european administrative space: Channels of EU penetration and mechanisms of national change. *EUI-Working Paper, Freie Universität Berlin, KFG Working Paper Series, 2009/05*.
- Jambrač, J. (2016). *Ljudi, ekonomija, država*. Zagreb, Hrvatska: Izvori.
- Jambrač, J. (2017). Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije. *Hrvatska i komparativna javna uprava, 2(17)*, 189–216, <https://doi.org/10.31297/hkju.17.2.5>
- Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava, 1(8)*, 95–133, <https://doi.org/10.31297/hkju.16.2.2>
- Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje. *Hrvatska i komparativna javna uprava, 1(9)*, 69–78.
- Koprić, I. (2016). Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske. U: I. Koprić, J. Džinić & R. Manojlović (Ur.), *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi* (3–38). Zagreb, Hrvatska: IJU.
- Koprić, I. (2018). Public characteristics and performance in EU 28: Croatia. In: N. Thijs, G. Hammerschmit, & E. Palaric (Ed.), *A comparative overview of public administrations characteristics and performance in EU 28* (pp. 101–140). Bruxelles, Belgija: European Commission (EC).

- Kregar, J. (2011). Legitimnost prava. *Studia lexicographica*, 1(8), 17–43.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reforms in Europe* (2nd Ed.). Cheltenham; Northampton, UK: E. Elgar, <https://doi.org/10.3224/dms.v12i2.16>
- Lalić Novak, G., Manojlović, R., & Džinić, J. (2015). From traditional models of accountability to accountability for performance: Inter-sector comparison in Croatian public administration. U: M. Jovana Marović, S. Kacarska (Ur.), *Improving performance of public administration: Current experiences and future perspectives* (str. 86–105). Beograd, Srbija: CEP.
- Magsino, M. A. L. (2017). *Jürgen Habermas' between facts and norms*. Dostupno na mrežnoj stranici <https://www.researchgate.net/publication/317300372>.
- Mazzucato, M. (2020). *Država poduzetnica: razotkrivanje mita o javnom nasuprot privatnom*. Zagreb, Hrvatska: Školska knjiga.
- Mehde, V. (2006). Steering, supporting, enabling: The role of law in local government reforms. *Law & Policy*, 2(8), 164–181, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2006.00221.x>
- Meško, G. (2018). From evidence-based policy-making to evidence-based policing – a bounded rationality perspective. U: G. Meško, B. Lobnikar, K. Prisljan, & R. Hacin (Ed.), *Criminal justice and security in Central and Eastern Europe: Common sense to evidence-based policy-making, Conference proceedings* (pp. 15–29). Maribor, Slovenija: University of Maribor, Faculty of criminal justice and security, <https://doi.org/10.18690/978-961-286-174-2.1>
- Nunn, A. (2013). *Review of performance management in public employment services*. Bruxelles, Belgija: European Commission.
- North, D. C. (2003). *Institucije i institucionalna učinkovitost*. Zagreb, Hrvatska: Masmedia.
- OECD. (1994). *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*. Paris, Francuska: OECD.
- Ongaro, E., & van Thiel, S. (2018). Public administration and public management research in Europe: Traditions and trends. U: E. Ongaro & S. van Thiel (Ur.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 11–39). London; New York: Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_2
- Osmanagić Benedik, N. (2002). *Operativno planiranje*. Zagreb, Hrvatska: Školska knjiga.
- Otrusina, M., & Pastuszkova, E. (2012). Concept of 3E's and public administration performance. *International journal of systems applications, engineering & development*, 2(6), 171–178.
- Perko Šeparović, I. (2006). *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb, Hrvatska: Golden marketing i Tehnička knjiga.
- Peters, B. G. (1996/2018). *American public policy: Promise and performance*. London, UK: Chatham House Publishers/SAGE Publication.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2008) Governance and social complexity. *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 3, 239–248. Dostupno na mrežnoj stranici <https://journals.lub.lu.se/st/issue/view/690>.

- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management: Governing with the past*. Oxford, SAD: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford, USA: Oxford University Press.
- Pusić, E. (1995). Modernizacija uprave – obrti i trajanja. U: E. Pusić (Ur.), *Upravna znanost* (str. 7–102). Zagreb, Hrvatska: Naprijed.
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Washington, D.C, SAD: Georgetown University Press.
- Randma-Livv, T. (2005). *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. Conference Trans-European dialogue 1 towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond 31 Jan -1 Feb 2008, Tallinn*. (on line) Dostupno na mrežnoj stranici https://www.academia.edu/3133213/New_public_management_versus_the_Neo-Weberian_state_in_Central_and_Eastern_Europe, <https://doi.org/10.4324/9781315187945-4>
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox*. New York, USA: W. W. Norton & Company.
- Sen, A. (2012). *Razvoj kao Sloboda*. Zagreb, Hrvatska: Algoritam.
- Smerdel, B. (2019) Projekt demokratske Hrvatske nije uspio. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1(69), 5–35, <https://doi.org/10.3935/zpfz.69.1.01>
- Summermatter, L., & Siegel, J. P. (2009). *Defining performance in public management: Variations over time and space. Paper for IRSPM XXIII*, Copenhagen, 6 – 8 April 2009. Dostupno na mrežnoj stranici https://www.alexandria.unisg.ch/53071/1/Defining%20Performance_IRSPM.pdf.
- Siedentop, L. (2000). *Democracy in Europe*. London, UK: Penguin Books.
- Thijs, N., Hammerschmit, G., & Palaric, E. (2018). *A comparative overview of public administrations characteristics and performance in EU 28*. Bruxelles, Belgija: European Commission (EC).
- Van Dooren, W. (2018). *Measuring public administration: A feasibility study for better comparative indicators in the EU*. Bruxelles, Belgija: European Commission.
- Van Dooren, V., & Tijs, N. (2010). *Paradoxes of improving performance management (systems) in public administration*. EIPASCOPE 2010/2. Dostupno na mrežnoj stranici www.eipa.eu.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector, masters in public management*. London, UK: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203030806>
- Venkatram, S. (2016). *What we measure we become*. Mumbai, India: Illumine Ideas.
- Vijeće Europe (2008). *12 principles of good governance*. Strasbourg, Francuska: Centre of expertise for local government reform. Dostupno na mrežnoj stranici <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.

AN APPROACH TO PERFORMANCE MEASUREMENT AND COMPARISON OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

This paper aims at pointing out the problem of measuring the effectiveness of public administration and comparing results with other administrations on the example of a single transitional country. It is an approach that results in measurement and comparison of public administrations with regard to the diversity of political organizations and the role of the public sector in specific countries. The analysis is based on three theories: the theory of public control of administration, the institutional theory and the theory of public management. The findings point at differently defined concepts when measuring the efficiency of public administration, state organizations, and public administration functions and comparing them with various concepts of democracy, economic and social objectives. The measurements have shown public administration results in certain countries, which can be used as performance information. However, a comparison within the value system of a single country gives a one-sided and often misguided insight into the role of public administration.

Keywords: performance measurement, effectiveness, public administration, management, societal values