

doi: 10.3935/rsp.v20i2.1139

## INDEKS DOBROG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ 2012.: REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Nives Miošić, Mihaela Bronić,  
Marina Škrabalo

Zagreb: Istraživački tim GONG-a u suradnji s Institutom za javne financije, 2013., 86 str.

Gotovo je nemoguće jednoznačno odgovoriti na pitanje što zapravo određuje ekonomski razvoj. Često se navodi kako državna politika nije jamstvo postizanja ekonomskog razvoja, ali državna vlast sigurno vrlo lako može onemogućiti ekonomski i društveni razvoj svojom rastrošnom potrošnjom, prevelikim porezima i/ili lošom upravom. Upravo je zbog toga više nego pohvalno nedavno izdanje publikacije *Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012.: rezultati istraživanja* koji su pripremile Nives Miošić, Mihaela Bronić i Marina Škrabalo, a zajedno objavili Istraživački tim GONG-a i Institut za javne financije iz Zagreba. Istraživanja javnog mnijenja u Hrvatskoj ukazuju kako sve manje hrvatskih građana ima povjerenja u sposobnost i voljnost političkih struktura da na uspješan način riješe mnogobrojne društvene i gospodarske teškoće, a istodobno raste spremnost građana na potporu izravnim demokratskim pokretima, i to više ne samo kao korektivni parlamentarne demokracije nego kao njezina pretežita zamjena. To je jasan pokazatelj negativnog vrednovanja koji su građani Hrvatske stekli na temelju vlastitog iskustva demokratske vladavine i djelovanja političkih elita u protekla dva desetljeća. Navedeno nisko povjerenje građana u nositelje javne vlasti i općenito političke sudionike, nezadovoljavajuće uključivanje

građana u postupak odlučivanja i određivanja javnih politika, dugoročno može povećati rizike unutar hrvatskog političkog sustava i doprinijeti njegovoj nestabilnosti.

Zato je ovo istraživanje hvalevrijedan način da se uzimajući u obzir dobra iskustva kao i propuste donositelja političkih i provedbenih odluka, njih pokuša potaknuti na poboljšanje kakvoće i učinkovitosti javnog upravljanja s posebnom pozornošću na otvorenost i odgovornost. Time bi se trebalo ublažiti nepovjerenje i smanjiti jaz između vlasti i građana. Dobro upravljanje može se definirati kao pošteno i kompetentno obavljanje javnoga posla, a unutar tako široke definicije utvrđeno je osam dimenzija dobrog upravljanja koje su važne za hrvatsku političku i društvenu stvarnost. Navedenih osam dimenzija procijenjeno je kroz 142 pokazatelja i to 106 bodovanih i 36 interpretativnih. Uzorak se sastojao od 29 tijela vlasti na nacionalnoj razini – Vlada RH, 20 ministarstava, 7 ureda Vlade RH te Hrvatski sabor, a izvori podataka bili su službene mrežne stranice ustanova i njihovi odgovori na poslani upitnik, uz provjeru pojedinih odgovora kod nadležnih tijela. Istraživanje je provedeno početkom 2013. godine, a podaci su se odnosili na rad spomenutih tijela tijekom 2012. godine.

Rezultati dobiveni u ovome istraživanju pokazuju kako je kvaliteta upravljanja u analiziranim tijelima državne vlasti uglavnom nezadovoljavajuća, uz izuzetno velike razlike u pojedinim dimenzijama i promatranim ustanovama. Navedeno ukazuje na ozbiljnu zabrinutost kao i na potrebu značajnog poboljšanja. Sva uključena tijela ostvarila su u prosjeku 49% mogućih bodova u osam istraživanih dimenzija, što je i razina oko koje se kreću prosječni rezultati Vlade i ministarstava, s time da su nešto lošiji Vladini uredi, odnosno znatno bolji Hrvatski sabor. Najbolje rezultate ostvarilo je Ministarstvo uprave, a najlošije Ured Vlade RH za unutarnju reviziju. Mi-

nimalna razlika (3%) između prvoplasiranog Ministarstva uprave i drugoplasiranog Ureda Vlade RH za udruge jasno pokazuje kako kvaliteta upravljanja ne ovisi o vrsti tijela nego o posvećenosti načelima dobrog upravljanja.

Između najlošije i najbolje dimenzije vrlo su velike razlike: od 9% u dimenziji Proračunska odgovornost i transparentnost do 84% u dimenziji Spremnost za primjenu procjene učinaka propisa. Osim navedene procjene učinaka propisa, u cjelini mogu zadovoljiti dvije dimenzije: Informiranje javnosti i pristup informacijama te Otvorenost Sabora javnosti. Najlošije je stanje u pogledu Proračunske transparentnosti i odgovornosti, a neznatno bolje je s Upravljanjem sukobom interesa i Praćenjem provedbe i izvještavanjem o politikama. Prema mišljenju autorica studije, te dimenzije predstavljaju bolnu točku hrvatskog sustava javnog upravljanja, a razloge treba tražiti u nedovoljno razvijenoj administrativnoj kulturi u kojoj nije razvijeno strateško upravljanje.

Velika neujednačenost rezultata u pojedinim dimenzijama ukazuje kako otvorenost vlasti ne znači nužno i njezinu odgovornost, što se potvrđuje činjenicom kako odgovornost daleko zaostaje za otvorenošću ustanova, pri čemu je izrazit raskorak između razmjerno visoke razine objave programskih dokumenata i skoro potpunog nedostatka informacija o proračunima za te iste programe. Nadalje, razlike u rezultatima pojedinih tijela unutar istih dimenzija zapravo ukazuju na nepostojanje sustavnog pristupa procesu upravljanja, dok razlike u istim tijelima na pojedinim dimenzija-

ma upućuju na snažnu ovisnost o osobnim preferencijama ili stavovima o važnosti pojedinih elemenata dobrog upravljanja dužnosnika i državnih službenika na najvišim razinama.

Treba istaknuti i da je ovo jedan od prvih pokušaja mjerenja dobrog upravljanja u Hrvatskoj na razini pojedinih državnih institucija, te da je rezultate *Indeksa dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012.* potrebno promatrati s dozom opreza. Naime, problem izračunavanja bilo kojeg indeksa povezan je s problemom prikupljanja podataka. Iako formalna pravila i postupci postoje, možda se ne primjenjuju u praksi. Na primjer, u ovome istraživanju najrazvijenija je dimenzija Spremnosti za primjenu procjene učinaka propisa, no taj rezultat treba gledati u kontekstu činjenice da se procjena učinaka propisa još uvijek nije počela sustavno primjenjivati, pa ćemo stvarnu sliku stanja dobiti tek kada budemo imali iskustvo sudjelovanja u konzultativnim procesima u sklopu procjene učinaka propisa, kao i rezultatima procjena s obzirom na ciljeve politika i učinke na skupine čiji se problemi pokušavaju riješiti.

Možemo se samo nadati da će za ovim prvim krugom istraživanja u budućnosti uslijediti slično istraživanje gdje će stanje u pogledu mnogih pokazatelja biti osjetno bolje tako da se potvrdi kako je smanjen jaz između vlasti i građana i postignuta mnogo viša razina njihove suradnje. U cjelini, riječ je o vrlo vrijednom istraživanju i izuzetno dobro napravljenoj pratećoj analizi.

Predrag Bejaković  
Institut za javne financije