

Hrvoje Mirošević

Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske

Prosinac . December 2012

Radni materijali EIZ-a . EIZ Working Papers

Radni materijali EIZ-a
EIZ Working Papers
EIZ-WP-1205

Analiza razvojnih dokumenata
Republike Hrvatske

Hrvoje Mirošević
Asistent
Ekonomski institut, Zagreb
Trg J. F. Kennedyja 7
10000 Zagreb, Croatia
T. 385 1 2362 200
F. 385 1 2335 165
E. hmirosevic@eizg.hr

www.eizg.hr

Zagreb, prosinac 2012.

IZDAVAČ / PUBLISHER:

Ekonomski institut, Zagreb / The Institute of Economics, Zagreb
Trg J. F. Kennedyja 7
10000 Zagreb
Croatia
T. 385 1 2362 200
F. 385 1 2335 165
E. eizagreb@eizg.hr
www.eizg.hr

ZA IZDAVAČA / FOR THE PUBLISHER:

Sandra Švaljek, ravnateljica / director

GLAVNA UREDNICA / EDITOR:

Željka Kordej-De Villa

UREDNIŠTVO / EDITORIAL BOARD:

Ivan-Damir Anić
Valerija Botrić
Edo Rajh
Paul Stubbs

TEHNIČKI UREDNIK / TECHNICAL EDITOR:

Vladimir Sukser

Tiskano u 80 primjeraka
Printed in 80 copies

ISSN 1846-4238
e-ISSN 1847-7844

Stavovi izraženi u radovima u ovoj seriji publikacija stavovi su autora i nužno ne odražavaju stavove Ekonomskog instituta, Zagreb. Radovi se objavljuju s ciljem poticanja rasprave i kritičkih komentara kojima će se unaprijediti buduće verzije rada. Autor(i) u potpunosti zadržavaju autorska prava nad člancima objavljenim u ovoj seriji publikacija.

Views expressed in this Series are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the Institute of Economics, Zagreb. Working Papers describe research in progress by the author(s) and are published in order to induce discussion and critical comments. Copyrights retained by the author(s).

Sadržaj

Sažetak	5
1. Uvod	7
2. Pregled literature – povijest (ne)upravljanja	9
3. Okvir za analizu razvojnih dokumenata	14
4. Analiza razvojnih dokumenata	16
4.1. Razvojni dokumenti koji su zadovoljili nužni uvjet tehničke provedivosti	16
4.2. „Strateški okvir za razvoj” i trogodišnji strateški planovi	20
5. Zaključak	22
Dodatak	25
Literatura	33

Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske

Sažetak:

Cilj je ovoga rada analizirati suvremenu produkciju razvojnih dokumenata i njihovu ulogu u upravljanju razvojem Republike Hrvatske. Od 1990. godine naovamo, napisano je preko 150 razvojnih dokumenata, ali mali je broj njih doživio provedbu. Stoga je osmišljen okvir prema kojem se razvojni dokumenti analiziraju. Taj okvir, nazvan „nužni tehnički uvjet provedivosti razvojnih dokumenata“, sastoji se od četiri kriterija. Cilj je pokazati koliko od napisanih razvojnih dokumenata zaista može biti provedeno na osnovi njihove strukture. Naime, analiza je pokazala da je većina razvojnih dokumenata nepotpuna te im najčešće nedostaju dijelovi koji se odnose na izvore financijskih sredstava i procjene troškova. Međutim, poboljšanja u pripremi razvojnih dokumenata zamjetna su. Do njih je došlo prije svega zbog eurointegracijskih procesa koji su utjecali na kvalitetu napisanih razvojnih dokumenata i na njihovu provedbu. Bitan iskorak ka kvalitetnijoj pripremi razvojnih dokumenata donijela je i Odluka Vlade o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka iz 2005. godine. Napredak je također omogućio i novi Zakon o proračunu iz 2008. godine u kojem je strateško planiranje postalo službena metoda za povezivanje stavki državnog proračuna s mjerama propisanim razvojnim dokumentima. Ipak još uvijek je prerano za donošenje završnog suda o upravljanju razvojem u Hrvatskoj.

Cljučne riječi: razvojni dokumenti, upravljanje razvojem, strateško planiranje, Hrvatska
JEL klasifikacija: O21, P41

The Analysis of Development Documents in the Republic of Croatia

Abstract:

The aim of this paper is to analyze the contemporary production of development documents and how they relate to development management in the Republic of Croatia. Since the early nineties some 150 development documents were produced, but very few of them were implemented. Therefore, a framework for the analysis of development documents is established: required technical criterion for implementation which consists of four independent conditions. The goal is to show how many development documents that have been produced are actually suitable for implementation. Most of them are incomplete, lacking crucial parts such as sources of financing and cost estimates. However, there are noticeable improvements in development documents production. Change came about with the process of European integration which has influenced both the production of development documents and their implementation. Moreover, visible progress has been made since 2005 when the Government prescribed the standard methodology for the evaluation of financial/fiscal impact of development documents. Progress became even more evident with the Budget Act of 2008. Strategic planning became a method of connecting measures prescribed by development documents to the sources of financing in state budget. However, it is still too early to provide final assessment of the overall development management in Croatia.

Keywords: development documents, development management, strategic planning, Croatia

JEL classification: O21, P41

1. Uvod¹

Da razvojem treba upravljati, sve je očiglednije. Neoliberalna ekonomska politika doživjela je krah što je vidljivo i onima koji nisu odviše vični ekonomskim teorijama. Mediji svakodnevno izvještavaju o prosvjedima uzrokovanim prije svega promašenim ekonomskim politikama brojnih država Starog kontinenta, koje prijete da do kraja sruše već ionako opasno poljuljan životni standard stanovništva te samim time zadaju posljednji udarac nagriženom konceptu socijalne države. Deregulacija i liberalizacija (doduše određenih sektora) prijete da će urušiti i samu Europsku uniju. Ideje i politička rješenja, koja su do prije koju godinu bila nezamisliva, sada se javljaju kao realne opcije, poput propasti eura, možda najvažnijeg europskog projekta. Sve to ukazuje da se u razvoju ne treba slijepo oslanjati na tržište i njegove mehanizme, već da se razvojem treba upravljati.

Socijalistička planska privreda, kakva je u Hrvatskoj postojala u sklopu bivše države, stvorila je animozitete ne samo prema planiranju, već i prema samoj riječi plan (Starc, 2001: 46). Kao posljedica takvog stava (bojazni), dokumenti kojima se planirao razvoj nisu bili službeni dokumenti, već plod rada pojedinaca koji su nudili svoja rješenja za nagomilane hrvatske probleme ili barem vizije bolje budućnosti. Animositet spram planiranja bio je kratkog daha jer je već 1991. godine Vlada RH usvojila svoj prvi službeni razvojni dokument „Osnove gospodarske politike na prijelazu iz 1991. u 1992. godinu s programom mjera”. Nakon toga stidljivo su se počeli pojavljivati i drugi. Krajem devedesetih, sve je veći broj službenih razvojnih dokumenata koje je naručivala državna uprava te su objavljeni u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Za potrebe ovoga rada, razvojne dokumente će se definirati na sljedeći način: *razvojni dokument pisani je materijal koji predstavlja cjelovit i usklađen skup ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti usmjerenih na postizanje određenih stanja i/ili održavanje određenih procesa*. Cilj ovako široke definicije pojma razvojni dokument jest da se pod njega podvedu svi dokumenti koji se dotiču budućeg razvoja nekog sektora društva u Republici Hrvatskoj neovisno o njihovoj razini. Uobičajena podjela razvojnih dokumenata prema razini intervencije (od strategije do operativnog plana) u ovome radu nije korištena, prvenstveno zbog različitosti pristupa izradi razvojnih dokumenata što rezultira njihovom vrlo velikom raznolikošću², ali i zbog samog iskustva (ne)upravljanja razvojem u Hrvatskoj, kojeg bi takva podjela dodatno zamaglila. Također, razvojni dokument je javnog karaktera.

Ovdje se analiziraju razvojni dokumenti koji obuhvaćaju čitavu Republiku Hrvatsku, a trebaju poslužiti za upravljanje razvojem na nacionalnoj razini. Razvojna pitanja kojima se dokumenti bave, mahom su određena sektorski. Nazivi korišteni prilikom imenovanja razvojnih dokumenata, kako su definirani u ovom radu, također su raznoliki. Gotovo trećina

¹ Zahvaljujem prof. dr. sc. Nenadu Starcu na pomoći pri pisanju ovog rada.

² U proteklih dvadesetak godina uvelike se izmijenila forma razvojnih dokumenata te metodologija njihove izrade.

naziva razvojnih dokumenata uključuje riječ strategija. Ostali se nazivaju nacionalnim planovima, nacionalnim programima ili nacionalnim politikama. Usprkos raznolikosti naziva, struktura im je slična. Tako razvojni dokumenti uobičajeno imaju strukturu određenu njihovom namjenom pa se u razvojnim planovima neizostavno pojavljuju sljedeći dijelovi: analiza stanja, ciljevi, instrumenti i mjere potrebne da bi se ciljevi ostvarili, provedbeni planovi, financijska sredstva potrebna za ostvarivanje ciljeva, itd.

Nevolja s upravljanjem razvojem nije nestala s pojavom prvih službenih razvojnih dokumenata. Mali je broj razvojnih dokumenata doživio provedbu. Neprovođenje razvojnih dokumenata može se objasniti na nekoliko načina: a) sami su razvojni dokumenti nepotpuni i stoga tehnički neprovedivi; b) državni administrativni kapaciteti nisu dovoljni za provedbu dokumenta i c) nema političke volje za provedbu razvojnih dokumenata.

U ovom radu, namjera je autora analizirati suvremenu produkciju razvojnih dokumenata u Hrvatskoj te njihovu ulogu u upravljanju razvojem u posljednjih dvadesetak godina, s posebnim naglaskom na posljednjih deset godina kada je napisana većina razvojnih dokumenata koji čine podlogu za analizu u ovom radu. Također, u nešto manjoj mjeri ovaj će se rad osvrnuti i na „Strateški okvir za razvoj 2006.-2013.” te na trogodišnje strateške planove tijela državne uprave. Naime, Odlukom Vlade o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka iz 2005. godine i Zakonom o proračunu iz 2008. godine nisu uvedene samo mnoge novine u način izrade prijedloga proračuna, već je transparentnije definirano povezivanje razvojnih dokumenata i proračuna, što je, kako će se u ovom radu pokazati, jedan od nedostataka kako razvojnih dokumenata, tako i procesa upravljanja razvojem u Hrvatskoj.

Tablica 1. Broj razvojnih dokumenata po razdobljima	
Od 1990. do 1996.	47
Od 1996. do 2000.	38
Od 2000. do 2008.	52
Od 2008. do 2011.	22
Ukupno	159

Napomena: Razdoblja su određena s obzirom na rat, poraće, prvu promjenu vlasti i početak eurointegracije te izbijanje globalne ekonomske krize. Razdoblja su definirana prema onoj karakteristici koja ih je najviše obilježila. Tako je najvažnija karakteristika prvog razdoblja od 1990. do 1996. godine, ratno stanje koje završava „Olujom”. Drugo razdoblje najbolje karakteriziraju poratna situacija i prve godine mirnodopskog života u Hrvatskoj. Treće razdoblje karakterizira prva demokratska smjena vlasti u Hrvatskoj i snažno uključivanje Hrvatske u eurointegracijske procese. Četvrto i posljednje razdoblje karakterizira globalna ekonomska kriza koja je utjecala i još utječe na gospodarske prilike u Hrvatskoj. U dodatku se nalazi i popis razvojnih dokumenata dostupnih autoru u trenutku pisanja rada.
Izvor: Sistematizacija autora.

Od vremena prvog sustavnog popisa razvojnih dokumenata, koji je obuhvatio njih oko stotinu (Starc, 2001), u Hrvatskoj smo do danas svjedočili objavljivanju gotovo još tolikog broja razvojnih dokumenata (vidjeti tablicu 1). Je li se u međuvremenu nešto promijenilo pokušat će se utvrditi analizom razvojnih dokumenata koji su izrađeni na zahtjev Vlade RH ili pojedinih ministarstava i formalno prihvaćeni u Saboru. Analiza će

se fokusirati na formalnu strukturu razvojnih dokumenata i na taj će se način izdvojiti dokumenti koji zadovoljavaju nužne tehničke uvjete provedivosti. O samoj analizi više će riječi biti u trećem poglavlju. U drugom poglavlju razmatra se povijest planiranja, dok će se u četvrtom poglavlju iznijeti rezultati analize. Rad završava zaključcima.

2. Pregled literature – povijest (ne)upravljanja

„Ekonomsko je planiranje proces svjesnog i sustavnog organiziranja ekonomskih i tehničkih informacija u interno dosljedan pojmovni okvir u sklopu ekonomskih i neekonomskih ograničenja, usmjeren k ostvarenju zacrtanog cilja“³. Ne samo da planiranje ekonomske aktivnosti i tržišni mehanizmi čine dva suprotna pola ekonomske teorije, već su i kroz povijest bili aktivni faktori gospodarstava raznih država. Rane faze kapitalizma obilježene su *laissez-faire* doktrinom, a dvadeseto je stoljeće obilježeno prije svega usponom i padom planske privrede Sovjetskog Saveza i ostalih socijalističkih ili komunističkih država. Međutim, većina današnjih gospodarstava svijeta mješoviti su modeli u kojima ima ili više planiranja i manje oslanjanja na tržišne mehanizme ili obratno. Činjenica da danas većina država primjenjuje mješoviti model koji spaja tržišne mehanizme s nekom vrstom planiranja ukazuje na to da je planiranje ukupnog pa i ekonomskog razvoja nužno.

Prije nego što nastavimo s pregledom literature, potrebno je razjasniti i sljedeće pitanje: što je to strategija/plan razvoja? Strategija je enciklopedijski definirana kao: „grana vojnoga umijeća koja se bavi vođenjem rata, pripremanjem i uporabom oružanih snaga kao cjeline, ili pak strateško ponašanje vojskovođe ili vojske“⁴. To je stroga definicija koja slijedi etimologiju riječi do njezinih grčkih korijena, gdje se strategija smatrala strategovom dužnošću⁵. Danas se strategijom naziva plan djelovanja osmišljen tako da se ostvari određeni cilj. U hrvatskom se razvojnom kontekstu uobičajilo razvojne dokumente zvati strategijama, kao što je već i u uvodu navedeno, te su ti pojmovi donekle i sinonimi.

Koncept planiranja, koji je početkom 1990-ih godina 20. stoljeća u Hrvatskoj podsjećao na prošla, takozvana „olovna“ vremena i imao negativan prizvuk, u literaturi o upravljanju itekako je prisutan. Kao ilustraciju vrijedi navesti polje strateškog menadžmenta, grane menadžmenta koja se bavi upravljanjem poduzećima i koja se

³ McGraw-Hill Encyclopedia of Economics (1994: 329).

⁴ Hrvatski opći leksikon (1996: 945).

⁵ Zanimljiv je razvoj terminologije samih strateških dokumenata. Naime, oni dokumenti čija analiza nije manjkava te su dobro potkrijepljeni podacima, pisani su vrlo jednostavno, dok oni čija je analiza manjkava, a podataka gotovo da i nema, pribjegavaju „prisposobama i terminološkim inovacijama koje, nadalje, ovise o tome da li se piše o nečemu nepovoljnom ili povoljnom. Pišući o nepovoljnom, autori pribjegavaju uglavnom medicinskoj terminologiji. Opažaju se 'zabrinjavajući simptomi', gospodarstvo je u 'komi' i zahtijeva 'injekciju' (financijsku naravno), čas 'sklerotični', a čas 'ranjivi' gospodarski sustav treba 'šok terapiju', 'žarišta' treba ukloniti. Kada pišu o oporavku, autori, pribjegavaju udarničko-vojničkoj terminologiji, te se određuju 'prodori' u koje će krenuti 'lokomotive razvoja' i 'zamašnjaci proizvodnje' za što pak treba odgovarajuća 'logistika' kako bi se prevladala drugačija i k tome 'ušančena' mišljenja” (Starc, 2001: 46).

pojavljuje 1950-ih godina 20. stoljeća u SAD-u kao obrazac ponašanja velikih korporacija. Strateški menadžment je kao djelotvoran način vođenja korporacija već 1970-ih godina 20. stoljeća, prepoznala javna administracija SAD-a te je svoju primjenu našao unutar lokalnih i regionalnih upravnih tijela (Denhardt, 1985; Bryson i Roering, 1988). Nadalje, Cohen (1969) analizirajući koncept ekonomskog planiranja kakav je Francuska uvela 1950-ih godina prošlog stoljeća, dolazi do zaključka da je taj model planiranja postao izvozni proizvod koji mnoge države pokušavaju preslikati. Cohen ističe i činjenicu da je Francuska prvih dvadeset godina planiranja ostvarivala godišnje stope rasta BDP-a od 4-5 posto, što je bilo značajno bolje od stopa rasta koje su ostvarivali SAD i Ujedinjeno Kraljevstvo te je usporedivo sa stopama rasta BDP-a Sovjetskog Saveza⁶. Usporedba s navedenim zemljama nije slučajna, jer kako navodi Cohen (1969)⁷, francuski je model ekonomskog planiranja nadmašio dvije suprotnosti u načinu upravljanja gospodarstvima. S jedne strane, prepuštanje smjernica razvoja tržištu kao što je to u SAD-u ili izvršavanje centralnog plana kao što je to bilo u Sovjetskom Savezu, pokazali su se neodgovarajućima svako iz svojih razloga. Prepuštanje upravljanja razvojem slobodnom tržištu i njegovim mehanizmima, kao što je to bio slučaj u SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu, dovelo je do manjih stopa rasta BDP-a. S druge strane, centralni je plan previše rigidan da bi bio spojiv s demokratskim političkim uređenjem, a i nekompatibilan je s konceptom slobodnog tržišta. Ovo upućuje na to da razvojem treba upravljati, ali prije negoli se takvo što ustvrdi, treba razložiti što je to plan, odnosno planiranje.

Slijedeći Mintzberga (1994), planiranje možemo definirati na nekoliko načina: a) planiranje je promišljanje o budućnosti; b) planiranje je uspostava kontrole nad budućnošću; c) planiranje je donošenje odluka; d) planiranje je integrirano donošenje odluka; e) planiranje je formalizirani postupak uobličeni kao integrirani sustav odlučivanja kojim se namjerava proizvesti artikulirani cilj. Ove definicije planiranja polaze od šireg ka užem određenju, ali još uvijek ne daju odgovor na pitanje zašto treba planirati. Međutim, definicije daju jasnu naznaku da je planiranje odnos nekog društva prema vlastitoj budućnosti odnosno pokušaj oblikovanja te budućnosti spram želja i mogućnosti. Pokušaj oblikovanja budućnosti je i racionalan proces, koji postavlja ciljeve i načine na koje će se ti ciljevi ostvarivati. Iako je odgovor na pitanje zašto treba planirati impliciran i u gore navedenim definicijama planiranja, korisno je navesti nekoliko razloga za planiranje kako ih vidi Mintzberg (1994: 73): a) organizacije moraju planirati ne bi li koordinirale vlastite aktivnosti; b) organizacije moraju planirati ne bi li uzele u obzir budućnost; c) organizacije moraju planirati kako bi bile „racionalne” odnosno planiranjem se postižu sistematični, efikasni, koordinirani i konzistentni prijedlozi

⁶ Bitno je napomenuti da je postojala razlika u sustavima nacionalnih računa razvijenih zapadnih država i bivšeg Istočnog bloka i Sovjetskog Saveza. Istočni blok i Sovjetski Savez koristili su sustav društvenih računa zasnovan na koncepciji materijalne proizvodnje, gdje je gospodarstvo bilo podijeljeno na dva dijela: a) materijalnu proizvodnju, gdje se i ostvarivao nacionalni dohodak i b) nematerijalni dio gospodarstva u koji su uključena i kućanstva. Nakon raspada Istočnog bloka i Sovjetskog Saveza, Kuba i Sjeverna Koreja posljednje su zemlje koje koriste sustav nacionalnih računa zasnovan na koncepciji materijalne proizvodnje. Nacionalni računi zapadnih zemalja zasnovani su na međunarodnom standardu nacionalnih računa (United Nations System of National Accounts), iako i među njima postoje razlike.

⁷ Korištenje ovako stare reference samo ukazuje na činjenicu da planiranje ekonomskih procesa nije inherentno socijalizmu ili komunizmu, već da je to, uz tržišne mehanizme, jedan od alata kojima se u gospodarstvu postižu željeni ciljevi.

djelovanja, a postoji i logički red donošenja odluka; d) organizacije moraju planirati ne bi li imale kontrolu. Iako se ove definicije prije svega odnose na poslovne organizacije, čiji su ciljevi i okruženje bitno različiti od onih državne uprave, može ih se i na nju lako primijeniti. Iz činjenica da se planiranje i razlozi zašto je ono potrebno, u najširem kontekstu definiraju kao preuzimanje kontrole, a može se reći i odgovornosti za budućnost, može se zaključiti da je planiranje neizostavan dio procesa upravljanja bilo organizacijom, bilo društvom. To ilustrira i broj razvojnih dokumenta kojima se pokušava urediti budućnost hrvatskog društva i države.

Kako se u ovom radu ne analizira samo razvojne dokumente koji imaju za cilj urediti i usmjeriti kretanje gospodarske aktivnosti u Hrvatskoj, već su u analizu uključene i različite socijalne politike čiji je utjecaj na gospodarstvo posredan, nužan je i kratki osvrt na ulogu koju je državi namijenila neoliberalna politika. Neoliberalna politika zahtijeva smanjeni opseg države, depolitizaciju ekonomije, privatizaciju te jačanje uloge privatnog sektora u društvu. Nadalje, kako navodi Chang (2003), zajednički nazivnik neoliberalnih teorija bez obzira na njihovo porijeklo jest da istovremeno naglašavaju efikasnost tržišnih mehanizama nasuprot neefikasnosti državnog intervencionizma. Također, za sve ekonomske nevolje kriv je isključivo državni intervencionizam, stoga neoliberalne teorije idealnu državu vide kao noćobdijsku državu (*night-watchman state*). Iz korpusa kritike državnog intervencionizma neoliberalnih teorija, Chang (2003) je izdvojio tri temeljna razloga za neuspjeh državnog intervencionizma: a) inherentni manjak informacija (kritika centralnog planiranja od strane Austrijske škole, Hayeka i von Misesa), b) samozainteresirano ponašanje birokrata koje vodi do neučinkovite birokracije (svaka birokracija želi veći proračun (Niskanen, 1973)) i c) traženje rente od strane organiziranih interesnih skupina (Buchanan, 1983; Tullock, 2005). Iako su ove tri oštrice neoliberalne kritike usmjerene ka državnom intervencionizmu opravdane, ipak ne opravdavaju zahtjev za ostvarenjem minimalne države u kojoj bi se sav razvoj prepustio tržišnim mehanizmima. Svjetsko gospodarstvo opet se našlo u globalnoj krizi te je jasno da se bez upravljanja ekonomskim i društvenim procesima, ne može doći do društveno prihvatljivog gospodarskog razvoja.

Prevladavajućim konceptom razvoja neoliberalne ekonomske politike, smatra se sljedećih deset smjernica Washingtonskog konsenzusa (Kesner-Škreb, 2004: 252):

1. fiskalna disciplina
2. preusmjeravanje javnih rashoda
3. porezna reforma
4. liberalizacija kamatnih stopa
5. konkurentni tečaj
6. liberalizacija trgovine
7. liberalizacija izravnih inozemnih ulaganja
8. privatizacija
9. deregulacija
10. vlasnička prava.

Iako su smjernice Washingtonskog konsenzusa osmišljene prije svega za rješavanje dužničke krize u Latinskoj Americi, primijenjene su i u tranziciji bivšeg Istočnog bloka na tržišnu ekonomiju i demokratski politički okvir. Međutim, globalna ekonomska kriza koja je započela 2008. godine izbijanjem financijske krize u SAD-u, razotkrila je sve slabosti neoliberalne ekonomske politike i njezinih koncepata upravljanja razvojem. Kao primjer dovoljno je spomenuti susjednu Mađarsku, gdje se vide sve slabosti (ne)upravljanja razvojem kako to nalaže neoliberalna ekonomska politika. Pa ipak, kritika kapitalističkog sustava nije započela povodom posljednje krize. Krize su sastavni dio kapitalističkog sustava što je bilo jasno još Marxu i ostalim kritički nastrojenim misliocima iz prvog vala kritičara kapitalizma. Marx je svojevremeno ustvrdio da opadajuće stope profita, intrinzične samom kapitalističkom sustavu, nepobitno dovode do kriza unutar sustava. Dobb (1969) je isto pokazao gotovo jedno stoljeće kasnije, u svojoj kritici autora koji su dokazivali da je opadajuća stopa profita opsjena. Istom linijom argumentacije služio se i Shaikh (1987) objašnjavajući krizu najrazvijenijih država Zapada s početka 1970-ih godina 20. stoljeća. Neovisno o tome uzrokuju li opadajuće stope profita krize u kapitalističkim društvima ili su za to odgovorni i neki drugi faktori, broj kriza od početaka kapitalizma potvrdio je pretpostavku da su povremene krize naprosto jedna od faza gospodarskog ciklusa unutar kapitalističkog sustava. Svaka je nova kriza nosila svoje pouke, a one najveće, poput Velike depresije iz 1929. godine dovele su i do reforme samog kapitalističkog sustava i značajnih pomaka u načinu upravljanja gospodarstvom. Ti pomaci, bolje rečeno odmaci od *laissez-faire* ekonomske doktrine, zaslugu su J. M. Keynesa, koji je zagovarao državni intervencionizam ne bi li se ublažili učinci negativnih gospodarskih kretanja. Vrijedi istaknuti i da su kritičari iz prvog vala „kritike kapitalizma“, mahom sa socijalističko-marksističkih pozicija, zahtijevali promjenu sustava te su na kapitalizam gledali kao na jednu od faza povijesnog razvoja koju treba dokinuti. Buržoaski mislioci koji predvode drugi val kritika kapitalizma, ne razmišljaju o dokidanju kapitalizma, već ga nastoje promijeniti iznutra, uvođenjem više državne kontrole u gospodarski život države. S porastom svijesti o oskudnosti resursa, pojavljuje se treći val kritika kapitalističkog sustava, pogotovo onog neoliberalne provenijencije. Kako je Hardin (1968), ekolog po vokaciji, pokazao, pojedinci koji su racionalno vođeni isključivo vlastitim interesom, nužno će iscrpiti zajedničke oskudne resurse, čak i onda kada je jasno da to nije u dugoročnom zajedničkom interesu. Upravo ovakva kritika jasno govori o potrebi planiranja razvoja, jer pokazuje da je alokacija resursa prema neoliberalnom konceptu dugoročno neodrživa. Svijest o oskudnosti resursa iznjedrila je i dva nova područja u ekonomiji: okolišnu ekonomiku i ekološku ekonomiku. Okolišna ekonomika zasniva se na neuspjehu tržišta da efikasno alocira resurse tako da proizvedu najveće moguće društveno blagostanje (Hanley, Shogren i White, 1997). Raskorak između onoga što će pojedinac učiniti s obzirom na tržišne cijene i onoga što bi društvo željelo da pojedinac učini ne bi li se zaštitio okoliš upućuje na neefikasnost u alociranju resursa. Ekološka ekonomika ide i korak dalje te čitavu ekonomiju promatra kao podsustav ekosustava u prostoru i u vremenu. Osnovna je ideja ekološke ekonomike očuvanje prirodnog kapitala tako da ekološki ekonomisti zastupaju rigidnije stavove o iskorištavanju resursa negoli je to slučaj s mnogo tradicionalnijom okolišnom ekonomikom. Sva tri vala kritike kapitalističkog sustava nalaze svoju kritičku

nišu u manjkavosti tržišnog mehanizma da gospodarski razvoj učini održivim. I dok su prva dva vala kritika usmjerena na društvene posljedice gospodarskih kriza te svaki za njih nudi svoja rješenja, treći val kritika tržišnih mehanizama kao osnove kapitalističkog sustava, temelji se na neefikasnosti alociranja resursa te propituje mnogo dalju budućnost negoli je to slučaj s prva dva vala. Zaključno, sva tri vala kritika imaju zajedničku implikaciju: *laissez-faire* ekonomska doktrina društveno je, gospodarski i ekološki neodrživa. Slijepo tržišne mehanizme treba u većoj ili manjoj mjeri nadopuniti planiranjem koje će pružiti smjernice nositeljima razvoja.

Tijekom 20. stoljeća mogu se razabrati tri razdoblja obilježena različitim mišljenjima o ulozi države u upravljanju. Adelman (1999) je identificirala sljedeća razdoblja u kojima se mijenjao dominantni pogled na ulogu države u upravljanju razvojem:

1. Država kao prvi pokretač - ovo razdoblje smješteno je između 1940. i 1979. godine. U njemu državu karakterizira poduzetnička uloga.
2. Država kao problem - ovo razdoblje traje od 1979. do 1996. godine. Razdoblje obilježava neoklasična ekonomska misao koja smatra da jedino što države moraju učiniti, ne bi li gospodarstvo dovele na put održivog rasta, jest ukloniti zapreke međunarodnoj robnoj razmjeni.
3. Država je zla - ovo razdoblje traje od 1996. godine naovamo. Karakteriziraju ga neoliberalne politike slobodne trgovine i privatizacije javnog sektora pod egidom efikasnosti i manjih troškova.

Vrijedi istaknuti da se periodizacija dominantnog pogleda na ulogu države u upravljanju razvojem, kako ju je predstavila Adelman (1999) odnosi prije svega na polje ekonomike razvoja, ali je i više nego primjenjiva na sve tranzicijske države od 1990-ih naovamo. Naime, treće razdoblje koje je identificirala Adelman (1999), poklapa se s aktivnim provođenjem smjernica Washingtonskog konsenzusa od strane svih tranzicijskih država pa tako i Hrvatske. Nadalje, već 1970-ih godina 20. stoljeća kroz rasprave unutar discipline ekonomike razvoja prisutna je kritika planiranja razvoja. Tako Killick (1976) iz perspektive planiranja razvoja u Keniji navodi sljedeće razloge zbog kojih je planiranje razvoja polučilo loše rezultate⁸:

1. Nedostaci u samom planu - zajednički svim planovima: preambiciozno su koncipirani; temeljeni su na loše (pogrešno) određenom makroekonomskom modelu; nedovoljno su specifični glede politika i projekata; nedovoljno sagledavaju neekonomske aspekte; ne sadrže dovoljno administrativnih odredbi koje bi omogućile da se planovi i provode.
2. Nedovoljni resursi: nepotpuni i nepouzdani podaci; premalo ekonomista i ostalih stručnjaka potrebnih za planiranje razvoja.

⁸ Kuhnle i Hort (2004) daju iscrpan pregled planiranja i upravljanja razvojem u skandinavskim zemljama koje je po rezultatima u potpunosti suprotno upravljanju razvojem u zemljama u razvoju pa tako i Hrvatskoj.

3. Nepredviđene promjene domaće gospodarske aktivnosti: nepovoljna kretanja u uvjetima razmjene; neredoviti priljevi razvojne pomoći; neplanirane promjene u privatnom sektoru.
4. Institucionalne slabosti: neuspjeh da se agencije za planiranje na odgovarajući način uklope u državnu administraciju; neuspješna komunikacija između planera, administracije i politike; usvajanje inozemnih institucionalnih rješenja koja ne odgovaraju lokalnim okolnostima.
5. Slabosti administrativnog aparata: složene birokratske procedure; pretjeran oprez i otpor prema inovacijama; kadrovska i međuresorna rivalstva; pomanjkanje brige za financijske aspekte provedbe planova.

Teško je povjerovati da upravljanje razvojem preko razvojnih dokumenata nije odmaklo ni milimetra od daleke 1976. godine i još dalje Afrike. Naime, Killick (1976), nabraja opća mjesta neuspjeha planiranja razvoja u državama afričkog kontinenta, koja su gotovo u potpunosti jednaka manjkavostima upravljanja razvojem u (post)tranzicijskoj Hrvatskoj.

3. Okvir za analizu razvojnih dokumenata

U ovome radu razvojni će se dokumenti analizirati na temelju karakteristika koje bi trebali sadržavati. Još je Killick (1976) opazio da se većina sudionika procesa upravljanja razvojem slaže oko toga što razvojni dokument treba sadržavati i kako treba izgledati:

1. treba definirati ciljeve politike s obzirom na stajališta i ciljeve vlade (države);
2. treba utvrditi na koji će se način ciljevi postići; poželjno je da se to prevede u specifične ciljeve;
3. treba predstavljati koordiniran i interno konzistentan skup načela i politika, koje su izabrane kao optimalno sredstvo za ostvarenje ciljeva;
4. treba se odnositi na čitavu ekonomiju;
5. svaki plan mora se oslanjati na više ili manje formalizirani makroekonomski model kako bi se osigurale optimalnost i konzistentnost;
6. plan bi se optimalno trebao protezati na pet godina i biti nadopunjavan godišnjim planovima.

Iako je gore naveden popis sastavnih dijelova razvojnog dokumenta nastao 1970-ih godina 20. stoljeća u okviru razvojne ekonomike, nije s vremenom izgubio na vrijednosti. Slični su problemi i danas prisutni u izradi strateških planova na temelju kojih se upravlja razvojem. U proteklih trideset godina ipak se metodološki napredovalo, tako da ćemo kriterije za razvrstavanje razvojnih dokumenata potražiti u suvremenijem radu koji je prilagođen hrvatskom kontekstu. Da bi se dokument mogao okarakterizirati kao razvojni mora ponuditi odgovore na sljedeća pitanja (Starc, 2001: 58):

1. određuje li dokument osnovne pojmove;
2. određuje li načela upravljanja razvojem;
3. određuje li ciljeve;
4. prethodi li mu zakon ili nalog Sabora ili Vlade RH;
5. tko je pokrenuo izradu (ministarstvo, javno poduzeće i slično);
6. jesu li u izradu uključene nevladine udruge;
7. je li objavljen u Narodnim novinama i tako postao službenim (time i obvezatnim) razvojnim dokumentom;
8. bavi li se prošlošću, ocjenjuje li stanje područja/sektora kojim se bavi;
9. prognozira li, donosi li vrijednosne sudove, kako daleko u budućnost sežu projekcije;
10. određuje li instrumente i mjere, predlaže li donošenje zakona koji bi obvezatnost mjera podigao na najvišu razinu;
11. sadržava li akcijski plan ili plan upravljanja, a ako sadržava jesu li navedeni rokovi, raspodijeljeni poslovi i zadaci, određeni nositelji i jesu li određeni izvori i načini financiranja;
12. je li riječ o čitljivom štivu, o gradivu koje će obrazovati čitatelja te je li preveden na utjecajan strani jezik.

Kao što je već u uvodu napomenuto, namjerno je izostavljena uobičajena podjela razvojnih dokumenata na strateške i operativne zato što se njihova forma uvelike mijenjala tijekom proteklih dvadeset godina. Upravo radi mješovite prirode samih razvojnih dokumenata, analizirani su dokumenti i strateške i operativne razine, čime je omogućen najjasniji uvid u produkciju razvojnih dokumenata, a posredno i u način upravljanja razvojem u Hrvatskoj.

Od gore navedenih pitanja, na koja bi svaki razvojni dokument morao dati odgovor, izdvojit će se nekoliko onih koja se smatraju najvažnijima. Kako je već određeno da će se analiza provoditi na razvojnim dokumentima koji su: a) usvajanjem u Saboru postali i službeni dokumenti Republike Hrvatske, b) naručeni od strane pojedinih ministarstava ili javnih poduzeća u državnom vlasništvu, ili c) naručeni i usvojeni od same Vlade RH, odgovori na četvrto, peto i sedmo pitanje poznati su. Odgovori na pitanja pod rednim brojevima od jedan do tri osnova su svakog razvojnog dokumenta, ali kao što je već primijećeno „jedva polovica prikupljenih dokumenata određuje u svojim uvodnim dijelovima pojmove kojima će kasnije izražavati strateško opredjeljenje” (Starc, 2001: 58). Primijećeno je i da se načela i ciljevi razvoja pojmovno miješaju te „da se određena očekivana postignuća miješaju s procesima koje treba uspostaviti i održavati” (Starc, 2001: 58).

Kako je već u uvodu navedeno, predmet istraživanja su razvojni dokumenti i to široko definirani zbog neujednačenog pristupa izrade i manjkave prakse upravljanja razvojem. Naime, razlikovanje razvojnih dokumenata s obzirom na njihovu razinu uopćenosti (od strategije do operativnog plana) ne odgovara kontekstu upravljanja razvojem u Hrvatskoj, ali niti praksi pisanja razvojnih dokumenata. Već je očigledna činjenica da se razvojem ne

upravlja dovoljna da poništi svu razliku između različitih razina razvojnih dokumenata u praksi (neovisno o razini i sadržaju, većini je razvojnih dokumenata zajedničko da se ne provode), a s druge strane produkcija samih razvojnih dokumenata i metodologija njihove izrade značajno su se mijenjale tijekom posljednjih dvadeset godina.

Iskustvo govori da je provedba ona faza u kojoj zapinju gotovo svi pokušaji upravljanja razvojem uz pomoć razvojnih dokumenata. Stoga treba utvrditi nužne tehničke uvjete njihove provedivosti. Smatrat će se da razvojni dokument zadovoljava nužne tehničke uvjete provedivosti ako daje potvrdne odgovore na sljedeća četiri pitanja:

1. Je li određen nositelj/provoditelj mjera iz razvojnog dokumenta?
2. Je li u razvojni dokument inkorporiran provedbeni plan?
3. Sadrži li razvojni dokument troškovnik/financijski plan?
4. Jesu li u razvojnog dokumentu eksplicitno navedeni izvori financiranja?

Analizom razvojnih dokumenata na temelju ovih pitanja, cilj je izdvojiti skupinu razvojnih dokumenata koji će zadovoljiti gore navedene nužne tehničke uvjete provedivosti. U razvojnog dokumentu trebao bi biti naveden i izvor financijskih sredstava. Navođenje izvora financiranja mjera iz razvojnog dokumenta vjerojatno je i najvažniji kriterij. Bez jasno naznačenih izvora sredstava, provedba razvojnog dokumenta krajnje je upitna. Zadovoljava li razvojni dokument ova četiri kriterija, smatra se da zadovoljava nužne uvjete tehničke provedivosti te se tada odgovor na pitanje zašto se ne provodi, može naći isključivo u nedostatnim kapacitetima državne administracije ili manjku političke volje.

4. Analiza razvojnih dokumenata

4.1. Razvojni dokumenti koji su zadovoljili nužni uvjet tehničke provedivosti

Za početak treba istaknuti da su u tablici 1 pobrojani svi dokumenti strateškog karaktera, neovisno o tome jesu li i službeni dokumenti Republike Hrvatske. Kriteriji za podjelu po razdobljima raznovrsni su, ali dobro oslikavaju promjene koje su se događale u Hrvatskoj. U tablici su se tako našle i „Znanstvene osnove dugoročnog društveno-ekonomskog razvoja Hrvatske”. Riječ je o 24 parcijalne studije koje su naručili ondašnja Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske i Republički zavod za društveno planiranje. Objavljene su pred sam raspad Jugoslavije, 1990. godine. Iako naručene od strane institucija bivše države (sustava), studije su po svom sadržaju umnogome mogle biti strateška smjernica razvoja samostalne Hrvatske. Riječ je o studijama koje se dobrim dijelom nisu zaustavljale samo na znanstvenim osnovama nego su projicirale, predlagale i zastupale razvojne pravce i buduća, željena stanja. Uz uobičajene analize i projekcije u njima je riječ o privatizaciji, razvoju suvremenog tržišta, suvremenom bankarskom sustavu itd. U tim dokumentima Hrvatska je tretirana kao državni entitet koji gotovo samostalno brine o sebi. Tranzicija prema tržišnoj ekonomiji, provedena većinom prema

napucima Washingtonskog konsenzusa, i već navedeni onodobni animozitet spram planiranja i svega socijalističkog, gurnuli su „Znanstvene osnove” u zaborav.

Kao zasebnu kategoriju vrijedi istaknuti i nemali broj razvojnih studija koje nisu postale službenim dokumentima. Dok su „Znanstvene osnove” trebale biti službeni dokument, ali su s nestankom upravnog tijela koje ih je naručilo postale suvišne, ova skupina razvojnih dokumenata oslikava stanje tih godina. Uz nekoliko razvojnih dokumenata javnih poduzeća, većinu razvojnih dokumenata tog razdoblja čine individualni ili skupni pokušaji entuzijasta, mahom iz redova akademske zajednice.

Zasebnu skupinu razvojnih dokumenata čine razvojni dokumenti čiji su autori inozemni konzultanti. Prvi takav dokument bila je razvojna strategija hrvatskog turizma iz 1993. godine, a izradila ga je skupina inozemnih i domaćih stručnjaka pod nazivom „Tourismus Masterplan Kroatien“. Iste godine, Hrvatske željeznice obratile su se konzultantskoj kući Swedrail koja je izradila „Studiju o restrukturiranju Hrvatskih željeznica”. Godine 1996. Svjetska banka je financirala, a Rotterdam Maritime Group izradila „Razvojnu studiju hrvatskih luka”. Četiri godine nakon spomenute „Studije o restrukturiranju”, Hrvatske željeznice naručile su još jednu studiju o restrukturiranju, ovaj put od kanadskog konzultantskog poduzeća CANAC.

	Ukupno	1990.-1996.	1996.-2000.	2000.-2008.	2008.-2011.
Razvojni dokumenti usvojeni od strane Vlade, nekog ministarstva ili Sabora RH	87	5	8	52	22
Razvojni dokumenti koji imaju nositelja	69	5	8	45	11
Razvojni dokumenti koji imaju nositelja i provedbeni plan	46	1	7	29	9
Razvojni dokumenti koji imaju nositelja, provedbeni plan i plan financija	28	0	3	24	1
Razvojni dokumenti koji imaju nositelja, provedbeni plan, plan financija i izvor financiranja	11	0	3	7	1

Izvor: Sistematizacija autora.

Iz tablice 2 vidljivo je da s godinama raste broj razvojnih dokumenata koji su zadovoljili nužne tehničke uvjete provedivosti. Također, promotrimo li podatke u tablici 2, vidimo da se povećao broj razvojnih dokumenata koji su formalno usvojeni u Saboru, ili su naručeni od strane Vlade RH ili nekog od njezinih ministarstava, iz čega možemo zaključiti da formalno usvajanje razvojnih dokumenata postaje pravilom u djelovanju upravljača. S druge strane, usvajanje većeg broja razvojnih dokumenata kojima se uređuju različiti sektori društva i gospodarstva, još uvijek ne rezultira i kvalitetnije napisanim razvojnim dokumentima.

Sljedeći dokumenti zadovoljavaju nužne tehničke uvjete:

1. Strategija razvoja mreže javnih cesta u RH (1998)
2. Strategija prometnog razvitka (1999)
3. Strategija i akcijski plan biološke i krajobrazne raznolikosti RH (1999)
4. Nacionalni program za Rome (2003)
5. Nacionalni program povećanja proizvodnje i potrošnje ribe u RH (2003)
6. Akcijski plan desetljeća za uključivanje Roma 2010.-2015. (2005)
7. Strategija gospodarenja otpadom RH (2005)
8. Nacionalni program zaštite potrošača 2007.-2008. (2007)
9. Nacionalni program prevencije šećerne bolesti (2007)
10. Plan za poljoprivredu i ruralni razvoj 2007.- 2013. (2007)
11. Nacionalni program protuminskog djelovanja u RH (2009).

Pogledamo li pažljivije kojih je to 11 razvojnih dokumenata zadovoljilo naše nužne tehničke uvjete provedivosti, vidjet ćemo da su raznorodni te da ih je teško podvesti pod neki zajednički nazivnik. Pa ipak, nalazimo određene sličnosti. Upada u oči da su samo četiri razvojna dokumenta u neposrednoj vezi s gospodarstvom, dok ostali reguliraju socijalnu politiku, zdravstvenu politiku i druge sektore. Uz to, pet razvojnih dokumenata koji su zadovoljili nužne tehničke uvjete provedivosti nastali su pod utjecajem eurointegracijskih procesa. Tako imamo „Nacionalni program za Rome” (2003), „Akcijski plan desetljeća za uključivanje Roma” (2005), „Strategiju gospodarenja otpadom” (2005), „Nacionalni program zaštite potrošača” (2007) i „Plan za poljoprivredu i ruralni razvoj 2007.-2013.” (2007)⁹.

„Nacionalni program za Rome” (2003) i „Akcijski plan desetljeća za uključivanje Roma” (2005) nastali su, kako im i u uvodu piše, na osnovi poticaja Vijeća Europe i Europske unije, koji su zemlje članice i ostale zemlje u regiji potakli ne bi li sustavno riješile pitanje Roma unutar svojih granica. Od sredine 1990-ih godina, Vijeće Europe i Europska unija položaj romske manjine u europskim državama smatraju izrazito teškim, najtežim među manjinskim skupinama. Moglo bi se čak reći da je rješavanje položaja Roma, jedan od pokušaja vlasti da europeiziraju Hrvatsku. Naime, sam „Program” i „Akcijski plan” nisu financijski zahtjevni, s obzirom da u Hrvatskoj živi relativno mali broj Roma.

„Strategija gospodarenja otpadom RH” (2005) odgovor je na mišljenje Europske komisije o prijavi Hrvatske za prijem u Europsku uniju, gdje se posebno ističe da je gospodarenje otpadom najveći problem u zaštiti okoliša u Hrvatskoj.

„Nacionalni program zaštite potrošača 2007.-2008.” iz 2007. također je rezultat eurointegracijskih procesa. U uvodu „Programa” detaljno se raščlanjuje povijest razvoja zaštite potrošača u Europskoj uniji te se citira članak 74. iz „Sporazuma o pridruživanju i

⁹ Plan za poljoprivredu i ruralni razvoj 2007.-2013. (2007) prijevod je IPARD-ova programa *Agricultural and Rural Development Plan*, čiji se prijevod pojavio tek u prosincu 2011. godine.

stabilizaciji” kojim se Hrvatska obavezala svoj standard zaštite potrošača uskladiti sa standardom zaštite potrošača koji je na snazi u Europskoj uniji.

„Plan poljoprivrede i ruralnog razvoja 2007.-2013.” iz 2007. program je IPARD-a. Ovaj iznimno obiman dokument (sastoji se od 417 stranica teksta i tablica) izravno je povezan s eurointegracijskim procesom. Program je dio instrumenta pretprijetne pomoći (IPA) kojim se zemljama kandidatima pruža pomoć kroz pet komponenti. Također se navodi da će mjere iz „Plana poljoprivrede i ruralnog razvoja 2007.-2013.” biti komplementarne implementaciji „Nacionalne poljoprivredne i ribarske strategije”.

„Strategija prometnog razvitka” iz 1999. godine samo je potvrda teze da je građevinski sektor vrlo utjecajan i u raspravama, ali i u samom razvoju Hrvatske (Starc, 2001). Čak dva razvojna dokumenta vezana uz građevinski sektor zadovoljavaju nužne tehničke uvjete provedivosti, što znači da imaju i financijske planove i izvore financiranja.

„Strategija i akcijski plan biološke i krajobrazne raznolikosti” iz 1999. godine proizlazi iz međunarodnih obaveza koje je Republika Hrvatska preuzela. Potpisivanjem UN-ove konvencije o biološkoj raznolikosti, na „Konferenciji UN-a o okolišu i razvoju” 1992. godine u Rio de Janeiru, Hrvatska se obavezala, kako i stoji u članku 6. Konvencije, razviti nacionalnu strategiju očuvanja biološke raznolikosti. Nakon sedam godina, to je i učinjeno, i to vrlo dobro jer dokument zadovoljava nužne tehničke uvjete provedivosti.

„Nacionalni program protuminskog djelovanja u RH” (2009) desetogodišnji je plan protuminskog djelovanja Republike Hrvatske, koji se donosi na temelju članka 80. Ustava Republike Hrvatske i članka 4. stavka 1. Zakona o humanitarnom razminiranju (NN 153/05, 63/07 i 152/08). Na osnovi „Nacionalnog programa protuminskog djelovanja” i „Trogodišnjeg plana humanitarnog razminiravanja”, radi se „Godišnji plan humanitarnog razminiravanja” te se po završetku kalendarske godine piše „Izvešće o provedbi plana humanitarnog razminiravanja i utrošenim financijskim sredstvima”. Iz „Izvešća o provedbi Plana humanitarnog razminiravanja” za 2010. godinu vidljivo je da je plan premašen, ali i da su sredstva alocirana za protuminsko djelovanje u potpunosti iskorištena. Ostaje pitanje zašto je protuminsko djelovanje, za razliku od drugih, vrlo uređen sektor, barem po pitanju planiranja i izvršavanja plana.

„Nacionalni program povećanja proizvodnje i potrošnje ribe u RH” (2003) proizlazi iz „Strategije razvoja poljoprivrede i ribarstva RH” (NN 89/02). Ne može se smatrati da „Strategija razvoja poljoprivrede i ribarstva” zadovoljava kriterije nužne tehničke provedivosti zato što su akcijski planovi i programi koji iz „Strategije” proizlaze nastali s prevelikim vremenskim odmakom od nastanka same „Strategije”, tako da je moguće da su se i okolnosti izmijenile pa strategiju treba revidirati. Općenito, ako akcijski plan ili program ne slijede u vrlo kratkom roku nakon izrade strategije, smatra ih se odvojenim dokumentima.

„Nacionalni program prevencije šećerne bolesti” (2007) također je, iako neizravno, „naslonjen” na međunarodne obaveze koje je preuzela Republika Hrvatska. Sukladan je smjernicama Svjetske zdravstvene organizacije, ali i Bečkoj deklaraciji o šećernoj bolesti u EU (Poljičanin et al., 2007).

Činjenica da je samo 11 razvojnih dokumenata zadovoljilo nužne tehničke uvjete provedivosti govori da upravljanje razvojem ne zaslužuje prolaznu ocjenu¹⁰. Stoga se može zaključiti da čak i kada bi postojali dostatni administrativni kapaciteti i politička volja, upravljanje razvojem ne bi bilo zadovoljavajuće zbog (ne)kvalitete samih razvojnih dokumenata. Pa ipak, prepoznat je ključan nedostatak razvojnih dokumenata, a to je nedostatak financijskog plana, odnosno veze s državnim proračunom. Vidljivo je to iz napora koje su Vlada i Ministarstvo financija uložili ne bi li ga prevladali. U sljedećem će potpoglavlju biti više riječi o tome.

4.2. „Strateški okvir za razvoj” i trogodišnji strateški planovi

Iako nije zadovoljio nužne tehničke uvjete provedivosti koji su formulirani u ovom radu, vrijedi se osvrnuti na važeći temeljni službeni dokument hrvatskog razvoja. „Strateški okvir za razvoj 2006.- 2013.” (2006) krovni je dokument hrvatske razvojne politike i kao takav daje određenu viziju Hrvatske te smjernice kako je ostvariti. Dokument je očigledno nastao pod utjecajem neoliberalne politike, te kao takav promovira smanjenje uloge države u gospodarskom životu Hrvatske. Naime, kako stoji u 11. poglavlju dokumenta, koje nosi naziv „Nova uloga države”, uloga države u predstojećem bi se razdoblju smanjila. Naime, ciljevi za ostvarenje nove uloge države su sljedeći:

1. povlačenje države iz funkcije poduzetnika i prijelaz k funkciji ispravljanja tržišnih neučinkovitosti;
2. sprječavanje monopola i jačanje tržišnog natjecanja;
3. primjereno dimenzioniranje veličine državnih izdataka, u skladu s kriterijem njihove učinkovitosti;
4. snižavanje tereta poreza i doprinosa, u skladu s uspjehom fiskalne prilagodbe i učincima ove strategije na ubrzavanje rasta;
5. fiskalna decentralizacija.

Kada ove ciljeve u ostvarivanju nove uloge države u odnosu na gospodarstvo promatramo zajedno sa smjernicama iz poglavlja 10. koje nosi naziv „Privatizacija i restrukturiranje”, moramo zaključiti da se radi o dokumentu rađenom pod velikim utjecajem neoliberalne doktrine. S jedne strane čak je i ironično da je bivša HDZ-ova vlast sastavila dokument s ovakvim smjernicama, a sama je u dva mandata vlasti gotovo udvostručila državni proračun, povećala državni i javni aparat za nekoliko desetaka tisuća djelatnika i uz to stvorila malu vojsku branitelja-umirovljenika direktno vezanih uz

¹⁰ To ne znači da su to i jedini nedostaci upravljanja razvojem. Vidjeti opširnije u Sumpor (2007a; 2007b).

državni proračun. Naime, povećanje državnog aparata prva je zamjerka neoliberalne doktrine državnom intervencionizmu (Niskanen, 1973; Rowley i Peacock, 1975), a braniteljske mirovine tipičan su primjer potrage za rentom (Buchanan, 1983; Tullock, 2005), što čini drugu najveću zamjerku državi od strane neoliberalne doktrine te opravdava njezin zahtjev za smanjenjem države na minimum.

Donošenjem Vladine Odluke o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka (NN 70/05), slobodno se može reći da počinje novo razdoblje u upravljanju razvojem u Hrvatskoj. Naime, tom Odlukom Vlada je obavezala sva tijela državne uprave da prilikom donošenja propisa¹¹ daju iskaz o financijskom učinku tih propisa. Također je ovlastila Ministarstvo financija da donosi preporuku i očitovanje o financijskom učinku predloženih propisa. Valja istaknuti da u slučaju da su očitovanje i preporuka Ministarstva financija negativni po pitanju financijskih učinaka, to još uvijek ne znači da propis neće biti usvojen i proveden. Naime, procijeni li resor koji predlaže određeni propis da je njegovo provođenje od višeg društvenog interesa, tada će propis usvojiti i Vlada. Osim toga, ovom je Odlukom uspostavljena veza između propisa i proračuna i to na razini organizacijske, programske i funkcijske klasifikacije. Nadalje, 2008. godine Vlada je donijela Odluku o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka (NN 73/08) koja je zamijenila prethodno navedenu Odluku o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka. Novom Odlukom još se detaljnije povezuju propisi i proračun RH.

Nadalje, u procesu upravljanja razvojem možda je najvažnija novost donošenje Zakona o proračunu iz 2008. godine (NN 87/08). Hrvatska je njime uvela obavezno trogodišnje strateško planiranje na razini ministarstava. Strateški planovi za trogodišnje razdoblje moraju sadržavati: viziju, strateške ciljeve, načine ispunjavanja ciljeva (akte planiranja), mjere procjene rezultata i sustav praćenja njihova postizanja. Ministarstvo financija zajedno sa središnjim tijelom državne uprave nadležnim za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU-a, objedinjuje pojedinačne strateške planove ministarstava u strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje koja sadrži:

1. ukupnu zajedničku viziju, strateški cilj i makroekonomski okvir
2. glavna strateška područja djelovanja Vlade s postavljenim ciljevima, načinima njihova ispunjavanja i mjerama procjene rezultata
3. rang strateških prioriteta i vezu s organizacijskom i programskom klasifikacijom.

Zakonom o proračunu, po prvi je puta propisano što jedan strateški dokument mora sadržavati. Također, trogodišnjim strateškim planiranjem po prvi je puta ustanovljena izravna veza planiranja i proračunskih stavki: „Strateškim planom definiraju se pravci djelovanja obveznika, dok se proračunom definiraju programi, aktivnosti i projekti te osiguravaju sredstva potrebna za njihovu provedbu. Budući da je strateški plan nemoguće

¹¹ U propise osim zakona i podzakonskih akata pripadaju i razvojni dokumenti.

provesti bez sredstava, logičan je zaključak da je to jedino moguće ako su programi u proračunu povezani s ciljevima iz strateških planova¹²”.

Trogodišnji strateški planovi također uvode novinu u praćenju učinaka i izvještavanja o njima. O provedbi strateškog plana izvještava se putem dvaju obrazaca: a) Izvještaja o provedbi načina ostvarenja strateškog plana i b) Izvještaja o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana.

Izvještaj o provedbi načina ostvarenja strateškog plana dostavlja se polugodišnje i godišnje Ministarstvu financija. Izvještaj o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana izrađuje se jednom godišnje, a sadrži samo one posebne ciljeve koji imaju utvrđenu ciljanu vrijednost za tu godinu. Ministarstvo financija u novom je izdanju Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2013.-2015. dalo preporuke za poboljšanja u izradi strateških planova središnjih tijela državne uprave i ostalih obveznika strateškog planiranja. Analizirajući strateške planove iz prethodnih razdoblja u Ministarstvu financija su ustanovili da su kritična mjesta strateških planova formuliranje misije i vizije, određivanje općih i posebnih ciljeva i načina ostvarenja istih te određivanje pokazatelja uspješnosti¹³.

Zanimljivo je da analiza Ministarstva financija ističe druge slabosti dokumenata u procesu upravljanja razvojem nego što je to slučaj u ovoj analizi. Naime, formuliranje misije i vizije te općih i posebnih ciljeva u ovoj se analizi nije ispostavilo kao manjkavo. Izgleda da je to zato što su većinu razvojnih dokumenata obuhvaćenih u ovoj analizi radili konzultanti i znanstvenici izvan sustava državne uprave, ali s iskustvom sastavljanja složenih dokumenata, dok su za izradu strateških planova resora, mahom zaduženi ljudi iz tijela državne uprave, čiji je opis posla ipak više operativne prirode.

5. Zaključak

Analiza razvojnih dokumenata upućuje na to da upravljanje razvojem u Republici Hrvatskoj jedva zaslužuje prolaznu ocjenu. Razvojni dokumenti su manjkavi, ponajviše u financijskom dijelu, iako nije zanemariv ni udio onih razvojnih dokumenata koji ne određuju niti nositelja ili su manjkavi po ostala dva kriterija nužne tehničke provedivosti. Ipak, s jačanjem euointegracijskih procesa, izrada razvojnih dokumenata postaje sve kvalitetnija, tako da je od 11 razvojnih dokumenata koji zadovoljavaju nužne tehničke uvjete provedivosti, njih osam nastalo u razdoblju od 2003. godine do danas. Međutim, od 11 razvojnih dokumenata koji su zadovoljili nužne tehničke uvjete provedivosti, njih pet nastalo je pod izravnim utjecajem euointegracijskih procesa ili su svojim financijskim aspektom zanemariva stavka u proračunu Republike Hrvatske. Upravljanje

¹² Vidjeti Upute za izradu strateških dokumenata na <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Uputa%20za%20izradu%20strateskih%20planova%20za%20razdoblje%202012.%20%20-%202014.pdf> (pristupljeno 18. ožujka 2012.).

¹³ Vidjeti http://www.tim4pin.hr/Materijali/JS/planiranje/upute_nadleznih_ministarstava/upute_za_izradu_strateskih_planova/Uputa_za_izradu_strateskih_planova_za_2013.-2015.pdf (pristupljeno 15. travnja 2012.).

razvojem u Hrvatskoj uglavnom se svodi ili na preuzete međunarodne obaveze ili na zanemarive financijske zahtjeve prema proračunu. Osim manjkavosti koje su utvrđene analizom razvojnih dokumenata kroz prizmu nužnih tehničkih uvjeta provedivosti, sam proces upravljanja razvojem nedostatan je i iz drugih razloga. Tako Sumpor (2007a) kao veliku boljku upravljanja razvojem u Hrvatskoj navodi i nedostatak koordinacije između različitih razina vlasti. Sumpor (2007b) također navodi da su ključni elementi pozitivnog utjecaja na upravljanje razvojem u Hrvatskoj, politička stabilnost i decentralizacija koja je pak iznjedrila lokalne i regionalne aktere koji su pozitivno utjecali na nacionalnu razinu upravljanja razvojem u Hrvatskoj. Također, sam proces izrade razvojnih dokumenata u proteklih se desetak godina uvelike izmijenio te je metodologija participativnog pristupa postala gotovo pravilo, što samo po sebi predstavlja pozitivan pomak ka kvalitetnije izrađenim dokumentima (Đokić, Starc i Stubbs, 2007; Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010). Međutim, od svih analiziranih dokumenata, značajan dio nije izrađen na temelju participativne metodologije. Iz tog razloga participativna metodologija izrade dokumenata i nije uvedena kao jedan od kriterija. Naime, ti dokumenti bili bi nepravedno eliminirani iz analize, što bi samo dodatno zamaglilo uvid u proces upravljanja razvojem u Hrvatskoj.

Slično se može zaključiti i kada se govori o evaluaciji (bilo samih razvojnih dokumenata bilo njihova ostvarivanja) kao kriteriju za ocjenjivanje razvojnih dokumenata. Naime, evaluacija razvojnih dokumenata mijenjala se kako se mijenjala i njihova forma (od *peer reviewa* za razvojne dokumente pisane u formi znanstvenog rada do *ex-ante* i *ex-post* evaluacija koje se izrađuju za recentne razvojne dokumente). S druge strane, evaluacija ostvarenja ciljeva svakog od dokumenata bila bi preopširna zadaća za ovaj rad. Naime, cilj ovoga rada jest da se na temelju analize razvojnih dokumenata, pokuša ustanoviti doprinose li sami razvojni dokumenti kvaliteti upravljanja razvojem u Hrvatskoj.

Promjene k transparentnijem upravljanju razvojem počele su 2005. godine, sa stupanjem na snagu Vladine Odluke o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka (NN 70/05), kojom je svim državnim tijelima koja donose razvojne dokumente na nacionalnoj razini naloženo da daju i iskaz o financijskom učinku mjera iz razvojnih dokumenata. Da se sam proces upravljanja razvojem unapređuje ne samo po pitanju provedbe mjera iz razvojnih dokumenata, već i po pitanju transparentnosti samog procesa upravljanja razvojem, pokazuje i uvođenje strateškog planiranja i trogodišnjih strateških planova u sva tijela državne uprave i ostale proračunske korisnike. Naime, Zakonom o proračunu iz 2008. godine (NN 87/08) uvedeno je trogodišnje strateško planiranje koje je još čvršće povezalo izvršenje razvojnih dokumenata s proračunom. Pri izradi trogodišnjih strateških planova, tijela državne uprave dužna su u njih unijeti već postojeće razvojne dokumente, a u trogodišnje strateške planove uključiti opće i posebne ciljeve koji slijede iz već postojećih resornih razvojnih dokumenata. Analizom trogodišnjih strateških planova ustanovljeno je da je napravljen iskorak ka većoj transparentnosti procesa upravljanja i ispravljanju jednog od nedostataka procesa upravljanja razvojem, a to je nepovezanost razvojnih dokumenata s proračunom, dakle s izvorima financijskih sredstava. Ostaje vidjeti koliko će ova novina utjecati na kvalitetnije

upravljanje razvojem u Republici Hrvatskoj. Na prvi pogled, primjetni su pozitivni pomaci. Naime, u trogodišnje strateške planove pojedini su resori počeli ugrađivati i već postojeće vlastite razvojne dokumente. U svakom slučaju dobrodošao je novi vid transparentnosti u upravljanju, kroz praćenje provedbi mjera iz strateških planova. Još je rano za potpunu ocjenu procesa upravljanja razvojem kako je sad definiran, putem trogodišnjih strateških planova i Obrasca za standardnu metodologiju procjene fiskalnog učinka propisa.

Dodatak – Popis razvojnih dokumenata objavljenih u Republici Hrvatskoj i dostupnih autoru od 1990. do 2011. godine

1. „Znanstvene osnove dugoročnog društveno-ekonomskog razvoja Hrvatske” (svodna studija), 1990, Ekonomski institut, Zagreb, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
2. „Dugoročni razvoj građevinarstva i prateće industrije u Hrvatskoj do 2010. godine”, 1990, Žarko Kovačević i Barbara Medanić, ured., Građevinski institut Zagreb.
3. „Dugoročni razvoj neprivrednih djelatnosti”, 1990, Stjepan Ivanišević, Josip Stanić i Josip Štahan, ured., Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
4. „Dugoročni razvoj prometa Hrvatske do 2010. godine”, 1990, Dražen Bejaković, ured., Institut prometnih znanosti i Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Zagreb.
5. „Dugoročni razvoj prometnih grana”, 1990, Institut prometnih znanosti, Zagreb.
6. „Dugoročni društveni razvoj pomorstva Hrvatske do 2010. godine”, 1990, Boris Glavan, ured., Fakultet za pomorstvo i promet, Rijeka.
7. „Međunarodni ekonomski odnosi i dugoročni razvoj”, 1990, Zoran Anušić i Gorazd Nikić, Ekonomski institut, Zagreb, Samoupravna interesna zajednica znanosti Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje Hrvatske.
8. „Sociološki faktori razvoja”, 1990, Ognjen Čaldarović, Mladen Lazić i Zlatan Fröhlich, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
9. „Potrošnja i životni standard”, 1990, Ivan Cifrić, Vladimir Lay, Berislav Šefer i Josip Štahan, 1990, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
10. „Stambeno-komunalna privreda”, 1990, Lazo Antić i Zlatan Fröhlich, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
11. „Znanstveno-tehnološki kadrovski potencijal Hrvatske”, 1990, Drago Čengić i Katarina Prpić, 1990, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
12. „Demografski faktori dugoročnog razvoja Hrvatske”, 1990, Predrag Bejaković i Maria Oliveira-Roca, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
13. „Financijsko-bankarski sistem kao mehanizam upravljanja procesom ekonomskog razvoja”, 1990, Ante Čičin-Šain, Ekonomski institut, Zagreb.
14. „Perspektive razvoja obrazovanja u dugoročnom razvoju Republike Hrvatske”, 1990, Stanislav Antić, Zavod za unapređivanje odgoja i obrazovanja RH.
15. „Globalna analiza i projekcija dinamike i strukture razvoja”, 1990, Sanja Crnković-Pozaić, Borislav Škegro i Vlatko Ćurković, 1990, Ekonomski institut,

- Zagreb, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
16. „Međunarodno okruženje u društveno-ekonomskom razvoju”, 1990, Mladen Andrić i Mladen Staničić, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske, Zagreb.
 17. „Prehrambena industrija i biotehnologija”, 1990, Prehrambeno-biotehnološki fakultet, Zagreb.
 18. „Ljudski faktor u dugoročnom društveno-ekonomskom razvoju Hrvatske”, 1990, Stanislav Antić, ured., Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
 19. „Strojogradnja i proizvodnja prometnih sredstava”, 1990, Institut za strojarstvo, Zagreb, Strojarski fakultet, Slavonski Brod i Prvomajska - istraživanje, razvoj, informatika, Zagreb.
 20. „Dugoročni društveno-ekonomski razvoj zajednice općina Rijeka do 2010. godine”, 1990, Samoupravna interesna zajednica znanosti SR Hrvatske, Republički fond za društveno planiranje SR Hrvatske.
 21. „Srednjoročni plan razvoja HŽP - Hrvatskoga željezničkog poduzeća”, 1991, Hrvatski sabor (NN 38/91).
 22. „Plan dugoročnog razvoja pošta i telekomunikacija u RH do 2000. godine sa srednjoročnim planom razvoja za razdoblje 1991.-1995.” , Hrvatski sabor (NN 51/91).
 23. „Prethodna financijsko-ekonomska studija izgradnje autocesta u Hrvatskoj”, 1991, Institut građevinarstva Hrvatske, Zagreb, Hrvatske ceste.
 24. „Plan održavanja i razvoja mreže javnih cesta u RH za razdoblje od 1991. do 1995. godine s osnovnim elementima razvoja do 2000. godine”, 1991, Hrvatski sabor (NN 52/91).
 25. „Osnove gospodarske politike na prijelazu iz 1991. u 1992. godinu s programom mjera”, 1991, Ekonomski institut, Zagreb.
 26. „Strategija stabilnog razvoja obalskih područja”, 1991, Ivo Šimunović, ured., Ekonomski fakultet, Sveučilište u Splitu.
 27. „Pristup strukturnoj preobrazbi u hrvatskom gospodarstvu”, 1991, Dinko Dubravčić i Pero Jurković, Ekonomski institut, Zagreb.
 28. „Strategija razvoja RH i univerzalne vrijednosti”, 1991, Fahrudin Novalić, Ekonomski institut, Zagreb.
 29. „Konceptija i strategija gospodarskog razvoja Republike Hrvatske”, 1992, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 2(10), poseban broj.
 30. „Strategija razvitka turističkog sektora Hrvatske”, 1992, Institut za turizam, Zagreb.
 31. „Konceptija i strategija razvoja u svijetlu ekonomije i politike tranzicije”, 1992, Ekonomski institut, Zagreb.
 32. „Političko-upravno ustrojstvo i strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske”, 1992, Branko Babac, Ekonomski institut, Zagreb.
 33. „Prometna valorizacija Hrvatske”, 1992, Josip Božičević, HAZU - Znanstveni savjet za promet, Zagreb.

34. „Razvojna strategija hrvatskog turizma”, 1993, Hrvatski sabor (NN 113/93).
35. „Studija o rekonstruiranju Hrvatskih željeznica”, 1993, Swedrail.
36. „Stabilizacijski program”, 1993, Vlada Republike Hrvatske.
37. „Strategija razvoja poljoprivrede Republike Hrvatske”, 1994, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva RH i FAO (usvojeno u Hrvatskom saboru krajem 1994., nije objavljeno u Narodnim novinama).
38. „Dugoročni plan zaštite voda od zagađivanja”, Hrvatski sabor (NN 22/95).
39. „Deklaracija o zaštiti okoliša u RH”, Hrvatski sabor (NN 34/95).
40. „Program obnove i razvoja putničke flote u razdoblju 1996.-2000.”, 1995, Jadrolinija, Rijeka.
41. „Nacionalni program demografskog razvitka Republike Hrvatske”, 1995, Ministarstvo razvitka i obnove RH (usvojeno u Hrvatskom saboru u svibnju 1995., nije objavljeno u Narodnim novinama).
42. „Strategija obnove proizvodnje i rasta”, 1995, Stjepan Zdunić, Ekonomski institut, Zagreb.
43. „Stabilnost i rast: slučaj Hrvatske”, 1996, Žarko Miljenović, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 5(43), str 23-42.
44. „Strategija razvitka cestovne mreže u Hrvatskoj”, 1997, Ivan Banjad, Petar Đukan i Josip Radić u *Građevni godišnjak 1997.*, str. 85-109, Hrvatsko društvo građevinskih inženjera, Zagreb.
45. „Razvojna studija hrvatskih luka”, 1996, Rotterdam Maritime Group.
46. „Cestovni i željeznički prometni koridori na području Hrvatske i Bosne i Hercegovine”, 1996, HAZU, Zagreb.
47. „Stanje i budućnost Hrvatskih željeznica”, 1996, Josip Božićević, HAZU, Zagreb.
48. „Nacionalni program razvitka otoka”, 1997, Nenad Starc, ured., Ministarstvo razvitka i obnove RH.
49. „Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske”, 1997, Matija Salaj, ured., Zavod za prostorno planiranje Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja RH.
50. „Izvjешće o stanju i mogućnosti razvitka cestovne mreže u Republici Hrvatskoj s osvrtom na mogući redosljed izgradnje autocesta”, 1997, Hrvatska uprava za ceste.
51. „Studija o rekonstruiranju Hrvatskih željeznica”, 1997, CANAC.
52. „Strategija razvoja željezničkog prometnog sustava Republike Hrvatske”, 1997, Institut prometa i veza, Zagreb.
53. „Razvojna strategija željezničkog prometa u Republici Hrvatskoj”, 1997, HŽ - Poslovi razvoja i informatike, Zagreb.
54. „Nacionalna politika Republike Hrvatske za promicanje jednakosti”, 1997, Povjerenstvo Vlade RH za pitanje jednakosti.
55. „Program uzgoja konja u RH”, 1998, Hrvatski sabor (NN 99/98).
56. „Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba”, 1998, Hrvatski sabor (NN 92/98).
57. „Strategija razvoja mreže javnih cesta u Republici Hrvatskoj”, 1998, Juraj Padjen, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 8(68), str. 31-79.

58. „Projekt modernizacije i restrukturiranja Hrvatskih željeznica”, 1998, Ministarstvo pomorstva, prometa i veza RH.
59. „Nacionalni energetska program: uvodna knjiga”, 1998, Goran Granić, ured., Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
60. „MIEE - Mreža industrijske energetske efikasnosti”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
61. „MAHE - Program izgradnje malih hidroelektrana”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
62. „ENWIND - Program korištenja energije vjetra”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
63. „SUNEN - Program korištenja energije sunca”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
64. „KUEN zgrada - Program energetske efikasnosti u zgradarstvu”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
65. „KUEN CTS - Program energetske efikasnosti centraliziranih toplinskih sustava”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
66. „KOGEN - Program kogeneracije”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
67. „GEOEN - Program korištenja geotermalne energije”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
68. „BIOEN - Program korištenja biomase i otpada”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
69. „PLINCRO - Program plinifikacije Hrvatske”, 1998, Energetski institut Hrvoje Požar, Zagreb.
70. „Strategija razvitka hrvatskog zadrugarstva”, 1998, Hrvatski zadružni savez, Zagreb.
71. „Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske”, 1999, Hrvatski sabor (NN 139/99).
72. „Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti RH”, Hrvatski sabor (NN 81/99).
73. „Program prostornog uređenja Republike Hrvatske”, 1999, Zavod za prostorno planiranje, Ministarstvo prostornog uređenja RH.
74. „Health Care Systems in Transition - Croatia”, 1999, European Observatory on Health Care Systems.
75. „Konceptija regionalnog gospodarskog razvitka RH”, 1999, Ekonomski institut, Zagreb.
76. „Gospodarske smjernice razvitka hrvatskog poljodjelstva”, 1999, Ante Kolega, ured., Hrvatsko agronomsko društvo, Zagreb.
77. „Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004. godine”, 2001, Vlada Republike Hrvatske.
78. „Svodna studija financijsko-tržišne opravdanosti izgradnje autocesta u Republici Hrvatskoj”, 2000, Hrvatska uprava za ceste, Institut građevinarstva Hrvatske, Ekonomski institut, Zagreb.

79. „Strategija razvoja prometa Republike Hrvatske”, 2000, Hrvatska gospodarska komora.
80. „Strategija modernizacije i restrukturiranja Hrvatskih željeznica”, 2000, Vlada Republike Hrvatske.
81. „Strategija i plan reforme sustava zdravstva i zdravstvenog osiguranja RH”, 2000, Ministarstvo zdravstva RH.
82. „Inicijativa Baltik – Jadran”, 2000, HAZU, Zagreb.
83. „Program mjera za gospodarsku reformu i rast”, 2000, Odjel Svjetske banke za Albaniju i Hrvatsku.
84. „Hrvatska u 21. stoljeću”, 2000.-2003., Ured za strategiju Vlade Republike Hrvatske.
85. „Prilog razradi dugoročne strategije privrednog razvoja Hrvatske: Odakle početi, što poduzeti i kako to ostvariti?”, 2000, Dubravko Mihaljek, *Financijska teorija i praksa*, 24(4), str. 527-603.
86. „Nacionalni program protuminskog djelovanja u Republici Hrvatskoj”, 2001, Hrvatski centar za razminiranje, Sisak.
87. „Program razvoja malog gospodarstva 2001.-2004.”, 2001, Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo RH.
88. „Strategic Plan 2001-2005”, 2001, United States Agency for International Development, Croatia, Zagreb.
89. „Nacionalna strategija zaštite okoliša”, 2002, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH.
90. „Strategija energetskeg razvitka RH”, 2002, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva RH.
91. „Strategija nacionalne sigurnosti RH”, 2002, Ministarstvo obrane RH.
92. „Strategija obrane RH”, 2002, Ministarstvo obrane RH.
93. „Nacionalni program za Rome”, 2003, Vlada Republike Hrvatske.
94. „Nacionalni program povećanja proizvodnje i potrošnje ribe u RH”, 2003, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva RH.
95. „Nacionalna šumarska politika i strategija”, 2003, Vlada Republike Hrvatske.
96. „Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine”, 2003, Ministarstvo turizma RH.
97. „Nacionalna strategija jedinstvene politike za osobe s invaliditetom od 2003. do 2006.”, 2003, Vlada Republike Hrvatske.
98. „Strategije razvoja radiodifuzije od 2003. do 2005.”, 2003, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture RH.
99. „Strategija razvoja telekomunikacija i interneta 2003.-2005.”, 2003, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture RH.
100. „Nacionalni plan za suzbijanje trgovanja djecom 2005.-2007.”, 2004, Vlada Republike Hrvatske.
101. „Nacionalni program djelovanja za mlade”, 2004, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti RH.
102. „Strategija programa One stop shop”, 2004, Središnji državni ured za e-Hrvatsku i Financijska agencija.

103. „Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji, za razdoblje od 2005. do 2007.“, 2004, Vlada Republike Hrvatske.
104. „Strategija razvoja industrijske prerade drva i papira“, 2004, Vlada Republike Hrvatske.
105. „Program razvoja poduzetničkih zona 2004.-2007.“, 2004, Vlada Republike Hrvatske.
106. „Program poticanja malog i srednjeg poduzetništva“, 2004, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva RH.
107. „Nacionalni akcijski plan zapošljavanja 2005.-2008.“, 2004, Vlada Republike Hrvatske.
108. „Strategija i akcijski plan obrazovanja odraslih“, 2004, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa RH.
109. „Akcijski plan Desetljeća za uključivanje Roma 2010.-2015.“, 2005, Vlada Republike Hrvatske.
110. „Nacionalni program informacijske sigurnosti u RH“, 2005, Središnji državni ured za e-Hrvatsku.
111. „Nacionalni projekt navodnjavanja i gospodarenja poljoprivrednim zemljištem i vodama u RH“, 2005, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva RH.
112. „Strategija razvitka službene statistike RH 2004.-2012.“, 2005, Hrvatski sabor (NN 28/05).
113. „Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005.-2010.“, 2005, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa RH.
114. „Mediterranska strategija održivog razvoja“, 2005, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH.
115. „Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008.“, 2005, Vlada Republike Hrvatske.
116. „Strategija reforme pravosudnog sustava“, 2005, Ministarstvo pravosuđa RH.
117. „Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske“, 2005, Hrvatski sabor (NN 130/05).
118. „Pretpristupni ekonomski program 2006.-2008.“, 2005, Vlada Republike Hrvatske.
119. „Nacionalna strategija suzbijanja zlouporabe opojnih droga u RH za 2006.-2012.“, 2005, Hrvatski sabor (NN 147/05).
120. „Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova 2006.-2010.“, 2006, Hrvatski sabor (114/06).
121. „Nacionalna populacijska politika“, 2006, Hrvatski sabor (NN 132/06).
122. „Strateški okvir za razvoj 2006.-2013.“, 2006, Vlada Republike Hrvatske.
123. „Nacionalni plan aktivnosti za prava i interese djece 2006.-2012.“, 2006, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti RH.
124. „Nacionalni program digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe“, 2006, Ministarstvo kulture RH.
125. „Dugoročni plan razvoja oružanih snaga RH 2006.-2015.“, 2006, Ministarstvo obrane RH.

126. „Strategija razvoja širokopojasnog pristupa internetu u RH do 2008.”, 2006, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka RH.
127. „Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo”, 2006, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH.
128. „Nacionalna strategija razvitka zdravstva 2006.-2011.”, 2006, Hrvatski sabor (NN 72/06).
129. „Znanstvena i tehnologijska politika RH 2006.-2010.”, 2006, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa RH.
130. „Migracijska politika Republike Hrvatske 2007.-2008.”, 2007, Hrvatski sabor (NN 83/07).
131. „Nacionalni program zaštite potrošača 2007.-2008.”, 2007, Hrvatski sabor (NN 84/07).
132. „Nacionalni program prevencije šećerne bolesti”, 2007, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi RH.
133. „Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015.”, 2007, Vlada Republike Hrvatske.
134. „Strategija razvitka elektroničkog poslovanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007.- 2010.”, 2007, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva RH.
135. „Hrvatska izvozna ofenziva 2007.-2010.”, 2007, Vlada Republike Hrvatske.
136. „Plan za poljoprivredu i ruralni razvoj (IPARD) 2007.-2013.”, 2007, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja RH.
137. „Strategija reforme socijalnih naknada 2007.-2008.”, 2007, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi RH.
138. „Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma”, 2008, Vlada Republike Hrvatske.
139. „Nacionalna strategija kemijske sigurnosti”, 2008, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi RH.
140. „Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji, za razdoblje od 2008. do 2010.”, 2008, Vlada Republike Hrvatske.
141. „Strategija razvitka riječnog prometa u RH 2008.-2018.”, 2008, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture RH.
142. „Strategija suzbijanja korupcije”, 2008, Hrvatski sabor (NN 75/08).
143. „Strategija upravljanja vodama”, 2008, Hrvatski sabor (NN 91/08).
144. “Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.”, 2008, Vlada Republike Hrvatske.
145. „Strategija ruralnog razvoja RH 2008.-2013.”, 2008, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja RH.
146. „Nacionalna strategija prevencije poremećaja u ponašanju djece i mladih od 2009. do 2012.”, 2009, Vlada Republike Hrvatske.
147. „Nacionalna strategija i akcijski plan za kontrolu malog i lakog oružja”, 2009, Vlada Republike Hrvatske.
148. „Nacionalna strategija razvojne suradnje Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2014.”, 2009, Hrvatski sabor (NN 24/09).

149. „Strategija energetskog razvoja RH”, 2009, Hrvatski sabor (NN 130/09).
150. „Strategija održivog razvitka RH”, 2009, Hrvatski sabor (NN 30/09).
151. „Fitosanitarna strategija 2009.-2012.”, 2008, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja RH.
152. „Nacionalni program za mlade 2009.-2013.”, 2009, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti RH.
153. „Akcijski plan za mobilnost istraživača 2009.-2010.”, 2009, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa RH.
154. „Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010.-2013.”, 2009, Vlada Republike Hrvatske.
155. „Nacionalna strategija suzbijanja prijevara za zaštitu financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj 2009.-2012.”, 2009, Ministarstvo financija RH.
156. „Strategija Vladinih programa za razdoblje 2011.-2013.”, 2010, Vlada Republike Hrvatske.
157. „Strategija Vladinih programa i Državni proračun za razdoblje 2010.-2012.”, 2010, Vlada Republike Hrvatske.
158. „Strategija regionalnog razvoja RH 2011.-2013.”, 2010, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva RH.
159. „Strategija razvoja klastera u RH 2011.-2020.”, 2011, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva RH.

Literatura

Adelman, Irma, 1999, "The Role of Government in Economic Development", Working Paper, br. 890, Berkeley, CA: Department of Agricultural and Resource Economics and Policy, University of California at Berkeley.

Bryson, John M. i William D. Roering, 1988, "Initiation of Strategic Planning by Governments", *Public Administration Review*, 48(6), str. 995-1004.

Buchanan, James M., 1983, "Rent Seeking, Noncompensated Transfers, and Laws of Succession", *Journal of Law and Economics*, 26(1), str. 71-85.

Chang, Ha-Joon, 2003, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, London i New York, NY: Zed Books Ltd.

Cohen, Stephen S., 1969, *Modern Capitalist Planning: The French Model*, Berkeley, CA: University of California Press.

Denhardt, Robert B., 1985, "Strategic Planning in State and Local Government", *State and Local Government Review*, 17(1), str. 174-179.

Dobb, Maurice, 1969, *Welfare Economics and the Economics of Socialism: Towards a Commonsense Critique*, London: Cambridge University Press.

Đokić, Irena, Ivana Rašić Bakarić i Jelena Šišinački, 2010, *Strateški programi lokalnog razvoja - hrvatska iskustva*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk i Ekonomski institut, Zagreb.

Đokić, Irena, Nenad Starc i Paul Stubbs, 2007, "Participatory Democracy: From Ideals to Realities - the Lessons from Three Localities in Croatia" u Sylvain Giguère, ured., *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*, str. 155-173, Pariz: OECD.

Hanley, Nick, Jason F. Shogren i Ben White, 1997, *Environmental Economics: In Theory and Practice*, London: Macmillan Press Ltd.

Hardin, Garrett, 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162(3859), str. 1243-1248.

Hrvatski opći leksikon, 1996, August Kovačec, ured., Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža.

Kesner-Škreb, Marina, 2004, "Washingtonski konsenzus", *Financijska teorija i praksa*, 28(2), str. 251-254.

Killick, Tony, 1976, "The Possibilities of Development Planning", *Oxford Economic Papers*, New Series, 28(2), str. 161-184.

Kuhnle, Stein i Sven E. O. Hort, 2004, "The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the Developing World", Social Policy and Development Programme Paper, br. 17, rujan, Ženeva: United Nations Research Institute for Social Development.

McGraw-Hill Encyclopedia of Economics, 1994, 2. izdanje, Douglas Greenwald, ured., New York, NY: McGraw-Hill Inc.

Mintzberg, Henry, 1994, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, London: Prentice Hall Europe.

Niskanen, William A., 1973, *Bureaucracy: Servant or Master?*, London: Institute of Economic Affairs.

Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka propisa, *Narodne novine*, br. 70/2005.

Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka, *Narodne novine*, br. 73/2008.

Poljičanin, Tamara, Mario Šekerija, Željko Metelko i Dunja Skoko-Poljak, 2007, "Nacionalni program zdravstvene zaštite osoba sa šećernom bolešću", *Hrvatski časopis za javno zdravstvo*, 6(23), <http://www.hcz.hr/old/clanak.php?id=14292> (pristupljeno 15. studenoga 2012.).

Rowley, Charles K. i Alan T. Peacock, 1975, *Welfare Economics: A Liberal Restatement*, New York, NY: John Wiley and Sons.

Shaikh, Anwar, 1987, "The Falling Rate of Profit and the Economic Crisis the U.S." u Robert Cherry, Michele I. Naples, Tom Michl, Michele Naples i Fred Moseley, ured., *The Imperiled Economy, Book I*, str.115-126, New York, NY: Union for Radical Political Economy.

Starc, Nenad, 2001, "Planirati, odlučivati, upravljati" u Nenad Starc, ured., *Izvoješće o društvenom razvoju - Hrvatska 2001*, str. 45-67, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb i UNDP.

Sumpor, Marijana, 2007a, "Coordination of Development Policies Towards an Integrative Regional Development Policy" u Zlatan Reić i Maja Fredotović ured., *Seventh International Conference on Enterprise in Transition: Enterprise in Transition Proceedings*, CD-ROM, Split: Ekonomski fakultet, Sveučilište u Splitu.

Sumpor, Marijana, 2007b, "Institucionalni kapaciteti za integralni regionalni razvoj i novi pristupi upravljanju razvojem u Hrvatskoj" u Željka Kordej-De Villa, Paul Stubbs i Marijana Sumpor, ured., *Participativno upravljanje za održivi razvoj*, str. 133-146. Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Tullock, Gordon, 2005, *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2013.-2015., Ministarstvo financija RH, <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje> (pristupljeno 18. ožujka 2012.).

Zakon o proračunu, *Narodne novine*, br. 73/2008.

Popis objavljenih Radnih materijala EIZ-a / Previous issues in this series

2012

- EIZ-WP-1204 Iva Tomić: *The Efficiency of the Matching Process: Exploring the Impact of Regional Employment Offices in Croatia*
- EIZ-WP-1203 Jelena Budak, Ivan-Damir Anić and Edo Rajh: *Public Attitudes towards Surveillance and Privacy in Western Balkans: The Case of Serbia*
- EIZ-WP-1202 Valerija Botrić: *Intra-industry Trade between the European Union and Western Balkans: A Close-up*
- EIZ-WP-1201 Jelena Budak and Edo Rajh: *Corruption Survey in Croatia: Survey Confidentiality and Trust in Institutions*

2011

- EIZ-WP-1104 Jelena Budak and Edo Rajh: *Corruption as an Obstacle for Doing Business in the Western Balkans: A Business Sector Perspective*
- EIZ-WP-1103 Alfio Cerami and Paul Stubbs: *Post-communist Welfare Capitalisms: Bringing Institutions and Political Agency Back In*
- EIZ-WP-1102 Marina Tkalec: *The Dynamics of Deposit Euroization in European Post-transition Countries: Evidence from Threshold VAR*
- EIZ-WP-1101 Jelena Budak, Ivan-Damir Anić and Edo Rajh: *Public Attitudes Towards Surveillance and Privacy in Croatia*

2010

- EIZ-WP-1003 Marin Božić: *Pricing Options on Commodity Futures: The Role of Weather and Storage*
- EIZ-WP-1002 Dubravka Jurlina Alibegović and Sunčana Slijepčević: *Performance Measurement at the Sub-national Government Level in Croatia*
- EIZ-WP-1001 Petra Posedel and Maruška Vizek: *The Nonlinear House Price Adjustment Process in Developed and Transition Countries*

2009

- EIZ-WP-0902 Marin Božić and Brian W. Gould: *Has Price Responsiveness of U.S. Milk Supply Decreased?*
- EIZ-WP-0901 Sandra Švaljek, Maruška Vizek i Andrea Mervar: *Ciklički prilagođeni proračunski saldo: primjer Hrvatske*

2008

- EIZ-WP-0802 Janez Prašnikar, Tanja Rajkovič and Maja Vehovec: *Competencies Driving Innovative Performance of Slovenian and Croatian Manufacturing Firms*
- EIZ-WP-0801 Tanja Broz: *The Introduction of the Euro in Central and Eastern European Countries – Is It Economically Justifiable?*

2007

- EIZ-WP-0705 Arjan Lejour, Andrea Mervar and Gerard Verweij: *The Economic Effects of Croatia's Accession to the EU*
- EIZ-WP-0704 Danijel Nestić: *Differing Characteristics or Differing Rewards: What is Behind the Gender Wage Gap in Croatia?*
- EIZ-WP-0703 Maruška Vizek and Tanja Broz: *Modelling Inflation in Croatia*
- EIZ-WP-0702 Sonja Radas and Mario Teisl: *An Open Mind Wants More: Opinion Strength and the Desire for Genetically Modified Food Labeling Policy*
- EIZ-WP-0701 Andrea Mervar and James E. Payne: *An Analysis of Foreign Tourism Demand for Croatian Destinations: Long-Run Elasticity Estimates*



ISSN 1846-4238

9 771846 423001

