

Stjepan Srhoj*

JEL klasifikacija: H3, C01, D70
 Pregledni članak
<https://doi.org/10.32910/ep.74.5.3>

JAVNE POLITIKE TEMELJENE NA DOKAZIMA

Bolje javne politike (JP) mogu voditi većem životnom standardu i povjerenju u javne institucije. Svrha ovog članka je pružiti konceptualni okvir ideje donošenja JP temeljem dokaza kao polazišta pri odlučivanju o JP. Temeljni problem odlučivanja donositelja JP je neizvjesnost o budućem učinku JP, a neizvjesnost je teorijski moguće analizirati tzv. von Neumann-Morgenstern teorijom korisnosti. U primjeni teorije korisnosti, donošenje JP temeljem dokaza ima potencijal pospješiti odlučivanje. Člankom je opisana hijerarhija dokaza (razina 1, 2 i 3) o učinkovitosti JP te su pruženi primjeri više evaluacija JP – dokaza razine 1 u Republici Hrvatskoj. Nadalje, provedeno je anketno ispitivanje stručnjaka za javne financije o evaluaciji JP u Republici Hrvatskoj i pružena su dva pronalaska, prvo, praksa evaluacija JP je sporadična, i drugo, u 2021. godini na preddiplomskoj, diplomskoj ili doktorskoj razini osam javnih sveučilišta, ekonomiste i politologe se ne poučava kolegij vezan uz mikroekonometrijske evaluacije JP (dokaz razina 1).

* S. Srhoj, dr. sc., docent, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet Split (e-mail: ssrhoj@efst.hr).

** Rad je primljen u uredništvo 16.02.2022. godine, a prihvaćen je za objavu 06.05.2022. godine.

Zahvalio bih se Ivani Novoselec i Mateu Čaglju iz Akademije za Politički Razvoj (APR) na pozivu za sudjelovanje na panelu 'Što s 24 milijarde eura? Generacijska prilika za oporavak' (Zadar, 22-24 listopada 2021.). Zahvaljujem također izv. prof. dr. sc. Jeleni Šuran na pozivu u emisiju *Treći element* (Zagreb, HRT, 1. prosinac 2021.). Tek nakon panela i gostovanja prepoznao sam potrebu za ovim rukopisom. Dijelovi ovog rukopisa proizlaze iz mog predavanja 'Donošenje javnih politika temeljem dokaza' održanog na Lokalnoj akademiji APR-a (Dubrovnik, 23. listopada 2020.). Zahvaljujem izv. prof. dr. sc. Brunu Ćoriću i mr. sc. Vedrani Pribičević na komentarima koji su unaprijedili rukopis. Istraživanje je financirala Hrvatska Zaklada za Znanost (IP-CORONA-2020-12-1064).

Iskoraci u praksi evaluacije JP mogu voditi povećanju životnog standarda i povećanju povjerenja u javne institucije, međutim, da bi se to ostvarilo, prije svega treba postojati veća potražnja za evaluacijama, a zatim je potrebno i obrazovati stručnjake koji mogu proizvesti evaluacije JP prema međunarodnim standardima.

Ključne riječi: *javne politike; dokazi; odlučivanje; donošenje javnih politika temeljem dokaza*

1. UVOD

Nagrada Švedske banke za ekonomske znanosti u sjećanje na Alfreda Nobela dodijeljena je 2021. godine trima ekonomistima: David Card, Joshua Angrist i Guido Imbens, za uspostavljanje i primjenu novih metodoloških standarda u ekonomskim istraživanjima. Novi metodološki standard pruža značajne mogućnosti donositeljima javnih politika (JP) kako bi čim uspješnije obavljali svoj posao. Doprinos Carda, Angrista i Imbensa počeo je nastajati još 1990-ih kao odgovor na ozbiljni izazov ekonomskih istraživanja tog vremena, a kojeg možda najbolje sažima Leamer (1983): *‘zapravo nitko ne vjeruje tuđoj analizi podataka’*. Naime, empirijska ekonomska istraživanja nekoć nisu bila izrazito korisna, jer nisu mogla kredibilno odgovoriti na pitanje uzročno posljedičnih veza. Drugim riječima nisu mogla uvjerljivo odgovoriti na pitanje utječe li varijabla X na Y, ili je veza obrnuta, te varijabla Y utječe na X. Postoji li možda neka varijabla Z koja utječe na varijablu Y, a koja je pak pod utjecajem varijable X, te se zbog njenog izostavljanja iz modela empirijski rezultati pogrešno sugeriraju kako varijabla X utječe na varijablu Y. Samim time, postojalo je znatno više prostora za pogreške, a time i prostora za nepovjerenje između političara i ekonomista. Poznata je tako kritika Harry S. Trumana, 33. predsjednika Sjedinjenih Američkih Država da je umoran od ekonomskih sugestija *na jednu ruku X utječe na Y pozitivno, a na drugu ruku X utječe na Y negativno*, tražeći *jednorukog ekonomista* koji će sugerirati utječe li X na Y pozitivno ili negativno? U današnje vrijeme JP su pod sve većom paskom javnosti, pa tako mediji pitaju, primjerice, je li mjera *Roditelj odgojitelj* uspješna?¹ Utječe li, i koliko, mjera *Roditelj odgojitelj* na rast broja djece u kućanstvu i na školski uspjeh djece u kućanstvu? Bi li kućanstva imala jednak rast broja djece bez obzira na mjeru *Roditelj odgojitelj*? Utvrđivanje korelacije između rasta broje djece u kućanstvu i činjenice da kućanstvo prima naknadu iz mjere, ne znači nužno i uzročno-posljedičnu vezu.

¹ Primjerice, pristupljeno 16. veljače 2022. godine: <https://www.24sata.hr/news/anketa-jesteli-za-ukidanje-mjere-roditelj-odgojitelj-795479>

Kroz rad spomenutih Nobelovaca došlo je do tzv. *revolucije kredibiliteta*, odnosno poboljšanja u razvoju i primjeni (kvazi-)eksperimentalnih metoda u ekonomskim istraživanjima s ciljem utvrđivanja uzročno-posljedičnih odnosa dvaju ekonomskih varijabli. Posebno značajnu primjenu ove metode su pronašle u evaluaciji JP (Angrist i Pischke, 2010). Eksperiment se kao znanstvena metoda znatno duže koristi u medicini i prirodnim znanostima, pa su tako općepoznate nasumične kontrolne studije (RCT) u procjeni učinkovitosti lijekova, gdje se jednoj grupi pacijenata pruža novi lijek, a drugoj *placebo* lijek. U svijetu se u području medicine već desetljećima stavlja snažan naglasak na medicini temeljenoj na dokazima (engl. *evidence based medicine*). U posljednje vrijeme nositelji ekonomske politike počinju također stavlјati sve veći naglasak na primjenu ovih metoda u praksi. Na primjer, Europska Komisija, naglašava kako je njen temeljni postulat u odlučivanju o JP ‘*donošenje javnih politika temeljem dokaza*’ (engl. *evidence-based policy making; EBPM*). *EBPM* koncept je također inherentno uključen u sloganu Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) ‘*bolje javne politike za bolje živote*’.²

Cilj ovog članka je pojasniti vrijednost koju *revolucija kredibiliteta* može pružiti društvu kroz poboljšanje efikasnosti JP. Danas je među modernim ekonomistima previše kazati da *zapravo nitko ne vjeruje tuđoj analizi podataka*, naimе, slijedom *revolucije kredibiliteta* moderna ekonomska istraživanja uz teorijsku podlogu, detaljno definiraju metodu, istraživački dizajn, podatke koji se koriste, korake za replikaciju rezultata, a cijeli proces prati dvostruki anonimni recenzentski postupak. Ekonomska istraživanja su prošla svoju ‘*katarzu*’ promjenom paradigme prema *revoluciji kredibiliteta*, pri čemu ekonomisti umjesto testiranja velikih i teško provjerljivih ekonomskih teorija, češće odgovaraju na manja ekonomska pitanja, a na koja se može pružiti kredibilni odgovor. Usvajanje novih standarda kredibilnosti te primjena novih metoda – prije svega (kvazi-) eksperimentalnih metoda omogućuje danas puno precizniju procjenu učinkovitosti različitih JP.

U modernoj ekonomskoj znanosti opservacija Leamera (1983) se danas čini pretjerana. Međutim, u zemljama s nedovoljno efikasnim javnim institucijama još uvijek je pitanje koliko ekonomista zaista vjeruje analizama temeljem kojih se donose JP? Odakle ovaj manjak povjerenja? Čini se kako se manjak povjerenja često javlja zbog netransparentnog stvaranja JP (iza zatvorenih vrata), što budi sumnje u pogreške unutar teorije temeljem koje se očekuju učinci te interesnih skupina iza pojedine JP. Manjak spoznaja i podataka o učinkovitost JP samo povećava problem (Blum i Pattyn, 2021). Europska Komisija često predlaže transparentnost kao način povećanja povjerenja stanovnika u javne institucije. Ovim člankom se predlaže *EBPM* kao pristup kojim se može povećati uspješnost JP po euru javnog

² OECD donošenje javnih politika temeljem dokaza na engleskom naziva *evidence-informed policy-making* naglašavajući tako da je dokaz jedan od, ali ne i jedini input u odlučivanju o JP.

novca i time povjerenje građana u javne institucije.³ Korištenje *EBPM* kao polazišta pri odlučivanju može pomoći nositeljima politike povećati učinkovitost različitih JP, a onda i povjerenja u javne institucije.

Još nekoliko riječi o fokusu ovog članka. Ekonomska analiza poznaje razliku između pozitivne i normativne analize (Benić, 2016). Pozitivna analiza opisuje svijet kakav jest te obuhvaća provjerljive tvrdnje, poput makroekonomskih tvrdnji o stopi nezaposlenosti ili veličini bruto domaćeg proizvoda, ili mikroekonomskih tvrdnji u *revoluciji kredibiliteta* o magnitudi učinka neke JP na ekonomske ciljeve. Ekonomisti se nekada mogu ne slagati u pozitivnoj analizi (Blum i Pattyn, 2021) što će se nešto detaljnije raspraviti u poglavlju '3. Dokazi', međutim češće se ne slažu u normativnoj analizi. Normativna analiza je usmjerena pitanju kakav bi svijet trebao biti, primjerice treba li makroekonomski cilj donositelja JP biti ekonomski rast ili jednakost dohotka u gospodarstvu, pa tako u normativnoj analizi može doći do neslaganja o pitanju kakva se JP treba provesti i što je mikroekonomski cilj JP. Politička ekonomija naglašava da mikroekonomski ciljevi JP proizlaze od strane političkih stranaka koje vode državu (npr. demokršćanske, socijaldemokratske, liberalne, zelene, konzervativne), a one u skladu s preferencijama svog elektorata maksimiraju korisnost svojih birača, ili uže, birača pobjedničke koalicije. Za potrebe ovog članka, pitanje čiju korisnost politička stranka na vlasti maksimira nije važno, dokle god država za svaku JP ima jasan *ekonomski cilj*. *Ekonomski cilj JP* je promišljeniji od *administrativnog cilja* JP, odnosno ostvarenja inputa, primjer administrativnih ciljeva EU projekata su: dodijeliti 1000 bespovratnih potpora poduzećima, instalirati 1000 solarnih panela u obiteljskim kućama, ili subvencionirati kupnju 1000 traktora poljoprivrednicima. *Ekonomski ciljevi* odgovaraju na pitanje ekonomskog razloga ostvarenja *administrativnih ciljeva* pa se mogu nazvati i *rezultatima* ili *ishodima*. Primjeri ekonomskih ciljeva su viši životni standard kućanstava kojima je instaliran solarni panel, viša produktivnost, zaposlenost ili izvoz poduzeća koja su dobila bespovratnu potporu ili veća količina obradive zemlje i prihodi poljoprivrednika koji su kupili novi traktor. Ovaj članak analizira upotrebu *EBPM* iz perspektive tzv. pozitivne ekonomske analize pojašnjavajući kako *EBPM* može pridonijeti da se *ekonomski ciljevi* ostvaruju čim uspješnije.

Članak je podijeljen u nekoliko poglavlja uključujući: drugo poglavlje u kojem se definira JP, kategoriziraju JP, definiraju faze životnog ciklusa JP, raspravlja o problemu odlučivanja kod donositelja JP, kao i o pojmu i hijerarhiji *dokaza* u procesu odlučivanja JP. Treće poglavlje daje primjere dokaza u obliku evalua-

³ Vrijedi istaknuti da se u ovom članku empirijski ne utvrđuje kauzalnost između primjene koncepta *EBPM* i povjerenja u javne institucije, već se predlaže kao mogući odnos u mehanizmu – primjena *EBPM* – veća učinkovitost JP – veće povjerenje u javne institucije. Povjerenje u javne institucije je široko područje koji je izvan fokusa ovog članka, a zainteresirani mogu pročitati: Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong i Im (2013), Kang i Van Ryzin (2019) i Porumbescu (2017).

cija JP u Republici Hrvatskoj, kao i uvide iz provedenog anketnog upitnika među stručnjacima za javne financije na temu ponude i potražnje za dokazima razine 1. Četvrto poglavlje zaključuje.

2. DONOŠENJE JAVNIH POLITIKA TEMELJEM DOKAZA

2.1. Javna politika

JP se može definirati kao ‘sve ono što vlada odabire da će učiniti ili da neće učiniti’ (Dye, 1987; Petek, 2012), ili uže kao pojedina vladina odluka ili pravni akt. Ono što je ključno za JP jest da je svrhovita i usmjerena *ekonomskom cilju* kojeg se želi ostvariti. Temeljna pretpostavka provođenja svake JP je da akteri reagiraju na promjene u poticajima koje JP donosi. U pokušaju ostvarenja *ekonomskog cilja* države s JP mogu također ostvariti tzv. *neuspjeh javne politike* odnosno utrošiti novac u JP koja nije polučila ostvarenje *ekonomskog cilja*, a akumulacija *neuspjeha JP* može voditi *neuspjehu upravljanja*, koji u ekstremnim slučajevima može voditi do *državnog neuspjeha* (Peters, 2015).⁴ Odgovorno upravljanje javnim novcem, stvaranje kredibilitnosti i posljedično povjerenja u javnu instituciju podrazumijeva i transparentno opovrgavanje ili suočavanje s *neuspjehom JP*. Ovaj članak usmjeren je upravo proučavanju potencijalnih neuspjeha JP.

Zbog brojnosti i raznovrsnosti različitih JP jedinstveni termin JP može biti čitatelju pomalo apstraktan. Kako bi učinili korišteni pojam JP jasnijim možda je korisno naglasiti kako je JP prema Rodrik i Stantcheva, (2021) moguće kategorizirati na JP koje su usmjerene ka povećanju jednakosti distribucije; novih prilika, resursa, prihoda i bogatstva među stanovništvom.⁵

Ekonomija odgovara na pitanja što, kako i za koga proizvoditi (Samuelson i Nordhaus, 2010). Istom analogijom, takvu definiciju ekonomije može se koristiti kao ključ za razumijevanje Tablice 1. Na pitanje ‘što’ odgovor je konkretan

⁴ Peters (2015) navodi i veće probleme od neuspjeha javne politike, poput *neuspjeha upravljanja* te u ekstremnim slučajevima *državnog neuspjeha*. Iako akumulacija neuspjeha javne politike može voditi neuspjesima upravljanja i države, posljedični uzrok nije nužan (Peters, 2015; str. 263-5). Neuspjeh upravljanja se dijeli na dva neuspjeha upravljanja (1 i 2) gdje je prvi nesposobnost da se sustavno usmjerava društvo i gospodarstvo, a drugi nesposobnost donositi javne politike izuzev onih koje su usko vezane uz specifične društvene i ekonomske interese. Za primjer državnog neuspjeha navodi Somaliju i Srednjoafričku Republiku u kojima postoji nedostatak osnovnih političkih prava, država nije u mogućnosti održavati javni red i mir, nekada je zamijenjena diktatorima ili različitim klanovima, a usluge poput osnovnog obrazovanja za pojedine sektore pružaju tržišni akteri.

⁵ Postoje različite podjele JP, primjerice: Petek (2012; str. 37-39).

ekonomski cilj, npr. povećati zapošljivost mladih, na pitanje ‘*kako*’ odgovor je primjerice naukovanje, i na pitanje ‘*za koga*’ odgovor je primjerice mladi iz kućanstva niže klase. U Tablici 1 prikazana je 3x3 matrica za organiziranje JP kojima je moguće povećati prilike stanovništvu a koje proizlaze iz ekonomskog rasta, novih tehnologija i globalizacije (cf. Rodrik i Stantcheva, 2021). Matrica je organizirana temeljem dva pitanja. Prvo je pitanje kojoj klasi odnosno prihodovnom segmentu kućanstava (‘*za koga*’ dio 1) JP (‘*kako*’) smanjuje nejednakost ili ekonomsku nesigurnost (‘*što*’)? Drugo pitanje odnosi se na fazu ekonomskog procesa u kojoj se provodi intervencija (‘*za koga*’ dio 2).

Tablica 1.

CILJANA KLASA KUĆANSTVA I FAZA EKONOMSKOG PROCESA
INTERVENCIJE JP

		U kojoj fazi ekonomskog procesa intervenira javna politika?		
		Pred-proizvodna faza	Proizvodna faza	Post-proizvodna faza
O kojoj prihodovnoj klasi kućanstva brinemo	Niža klasa	Obvezni programi u pred-školskom periodu, osnovno obrazovanje; poticaji za čuvanje djece; strukovno obrazovanje	Minimalna plaća; naukovanje; smanjenje socijalnog osiguranja od strane poduzeća; beneficije na radu	Socijalni transferi (stanovanje, beneficije za kućanstva, obitelji, djecu); garantirani minimalni prihod; porez na dobit; stabilizacijske makro politike s ciljem pune zaposlenosti
	Srednja klasa	Investicije u visoko obrazovanje; programi prekvalifikacije odraslih; porezne olakšice za visoko i cjeloživotno obrazovanje	Industrijske politike (klasteri, potpore, subvencionirani krediti); strukovno licenciranje; trening na poslu; zajedničko pregovaranje i platno vijeće; trgovinske politike (tarife i carine)	Naknade za nezaposlene; mirovine
	Viša klasa	Nasljedstvo; porezi na darove; porezi na imovinu	Porezni krediti za istraživanje i razvoj; potpore za istraživanje i razvoj; politike tržišnog natjecanja i antitrusta; oporezivanje dobiti poduzeća	Porezne stope na najbogatije; Oporezivanje kapitalnih dobitaka; porez na bogatstvo

Izvor: Rodrik i Stantcheva (2021); link: <https://econfp.org/policy-briefs/a-policy-matrix-for-inclusive-prosperity/>

Za prvo pitanje Rodrik i Stantcheva (2021) dijele kućanstva s obzirom na prihode u tri segmenta: nižu, srednju i visoku klasu. Za drugo pitanje, autori koriste tri faze ekonomskog procesa: pred-proizvodnu, proizvodnu i post-proizvodnu fazu. Pred-proizvodne JP imaju za ekonomski cilj povećati resurse koje pojedinci donose na tržište, primjerice kompetencija (znanja, vještina i stavova), financijskog ili društvenog kapitala. U proizvodnoj fazi, JP imaju za ekonomski cilj oblikovati odluke poduzeća o zapošljavanju, investicijama, i inovacijama. Konačno, u post-proizvodnoj fazi, JP obuhvaćaju pitanja poput poreza na dohodak, mirovina ili socijalnih transfera, pa su tako neki od ciljeva smanjiti ekonomsku nesigurnost najsiromašnijih kućanstava putem socijalnih transfera ili pružiti osiguranje od nezaposlenosti (odnosno naknade za nezaposlene). Iako su JP razdvojene s obzirom na klasu kućanstva i fazu ekonomskog procesa, postoji prirodna međuzavisnost između različitih klasa i faza, pa tako porezi mogu utjecati na ponašanje na tržištu rada i efektivnost aktivnih politika tržišta rada ili regulacije (Rodrik i Stantcheva, 2021). Ono što je ključna poruka je da u svakom od 6 kvadranta (Tablica 1) donositelji JP svake godine donose veći broj odluka koje utječu na uspješnost pojedinih JP i zatim na prilike i mogućnosti stanovništva, pa putem njihove uspješnosti i na povjerenje u institucije.

2.2. *Ciklus javne politike*

Za svaku JP se kaže da ima svoj ciklus, koji se može podijeliti u tri ili četiri ponavljajuće faze. Prema Jann i Wegrich (2007) te faze su:⁶

- stvaranje;
- implementacija;
- monitoring;
- evaluacija JP.

U prvoj fazi – *stvaranja* JP, koja je inherentno normativna, donosioci JP su pod utjecajem političkih preferencija. U ovoj fazi se identificira problem i pruža odgovor kako ga riješiti. Odnosno, JP se stvara kako bi promijenila ishode, npr. povećala prihode, smanjila smrtnost, poboljšala uspjeh u školi, i općenito poboljšala blagostanje. Stoga je važno da donositelji JP eksplicitno navedu *intervencijsku*

⁶ OECD umjesto četiri navodi tri faze ciklusa javne politike: 1) stvaranje, 2) implementacija te 3) monitoring i evaluacija javne politike. Termini na engleskom su *policy cycle*, *policy design*, *implementation*, *monitoring and evaluation*.

logiku, a to je logička sekvenca koja kaže: *kada se uvede JP (X) očekuje se da će uslijediti specifičan ishod (Y)*. Međutim, uz intervencijsku logiku, bitno je također eksplicitno navesti i dublje objašnjenje kroz *teoriju promjene* koja pruža sveobuhvatan opis zašto se očekuje da aktivnosti JP (X) vode do željenog ishoda (Y). U drugoj fazi – *implementacija*, JP se provodi, za što je u javnoj administraciji potrebno vodstvo, kapaciteti i vještine za provedbu. Primjerice, raspisuju se natječaji za potpore i dodjeljuju sredstva. U trećoj fazi, *monitoring JP*, institucija nadležna za JP sistematično prikuplja podatke o specifičnim indikatorima koji opisuju napredak JP, te ih pruža donositeljima JP i ključnim dionicima JP u tijeku kako bi pratili ostvarenje ciljeva i napredak u korištenju alociranih sredstava. Kao dio *monitoringa* institucije deskriptivno prate jesu li se *administrativni ciljevi* ostvarili što nositeljima omogućava da naprave preinake tijekom *implementacije* (faza 2) ili da pristupe ponovnom kreiranju JP (faza 1). Institucije prate jesu li potpore dodijeljene svim poduzećima koja su odabrana te jesu li poduzeća utrošila javni novac prema planu. U četvrtoj fazi – *evaluacija* JP provodi se evaluacija učinaka JP na rezultate i ishode. Fokus ove faze je na stupnju ostvarenosti *ekonomskih ciljeva* o čemu će se detaljnije raspraviti u poglavlju 3.

Vrijedi istaknuti kako bi donositelji JP trebali promišljati o fazi 4 (*evaluacija* JP) još u fazi 1 (*stvaranje* JP). U tom smislu, s jedne strane se može primijeniti *retrospektivna* analiza u kojoj evaluator analizira povijesne podatke kako bi pružio procjenu učinka JP (npr. Srhoj i Žilić, 2021). U *retrospektivnoj* analizi važno je rješavanje izazova unutarne valjanosti koji može stvoriti pristranost procijenjenog učinka primjerice zbog selekcije korisnika JP u uzorak (detaljnije u potpoglavlju 3.1.) ili problema koji proizlaze iz toga što se ne mjere ključne varijable potrebne za evaluaciju. S druge strane, moguće je također primijeniti i robusniju tzv. *prospektivnu* analizu koja ugrađuje evaluaciju ili eksperimentalni dizajn JP već tijekom faze 1 (*stvaranje* JP), što zahtijeva usku suradnju između donositelja JP i znanstvenika, ali umanjuje neizvjesnost o unutarnjoj valjanosti procijenjenog učinka JP ili programa i zbog toga maksimira institucijsko učenje. RCT je zlatni standard i primjer *prospektivne* evaluacije, jer istraživač može nasumično dodijeliti JP te može mjeriti varijable koje su važne za evaluaciju, a uobičajeno se ne mjere kao dio službenih statistika. Jedan primjer uspješne *prospektivne* evaluacije možemo pronaći u Španjolskoj.⁷ *Ministarstvo uključenosti, socijalne sigurnosti i migracija* Španjolske uspostavilo je suradnju s ekonomskom znanstvenom institucijom kako bi provodili RCT u području socijalnih politika. RCT se smatra zlatnim standardom *prospektivne* analize, a Španjolsko ministarstvo će ih provesti u okviru Plana oporavka, svjesni važnosti evaluacije za čim bolji budući dizajn JP (faza 1). Primjerice, ministar José Luis Escrivá ističe: ‘*važnost procjene učinaka novo dizaj-*

⁷ Link [pristupljeno 10. veljače 2022.]: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/4189>

niranih JP kako bi se naučilo iz utvrđenih dokaza ‘. Osim toga, ističe ‘*priliku koju imamo za izradu JP s drugačijim pristupom, temeljenom na podacima, dokazima i evaluaciji*’, te naglašava da ‘*neovisna evaluacija omogućuje osmišljavanje čvrstih javnih politika koje traju duže vremena*’. Prospektivnom evaluacijom ugrađuje se mogućnost naknadnog stjecanja robusnih informacija o učinkovitosti JP kako bi izbjegla kasnija ukidanja učinkovitih ili širenja neučinkovitih mjera financiranih javnim novcem španjolskih poreznih obveznika. U *prospektivnom* dijelu suradnje, znanstvene institucije, na primjer, pomažu detaljnim objašnjenjem konstrukcije uzorka i strategije nasumične dodjele JP, izradom deskriptivne statistike za tretiranu i kontrolnu grupu te procjenom utjecaja mjere JP na *ekonomske ciljeve*. Drugi primjer prospektivne evaluacije može se pronaći u Njemačkoj, gdje se tijekom dizajna aktivnih mjera zapošljavanja ugradilo anketiranje o karakteristikama korisnika mjere koje se uobičajeno ne pitaju. U Njemačkoj su između ostalog testirane osobine ličnosti, stavovi i očekivanja korisnika mjere, korisnici su također ispitani o njihovim kontaktima, kao i o društvenom statusu uže i šire obitelji, a sve s ciljem čim korisnije evaluacije JP, pa slijedom toga i više učinkovitosti javnog novca njemačkih poreznih obveznika (Caliendo, Mahlstedt i Mitnik, 2017).

2.3. Odlučivanje

Ne samo vezano uz odluke o JP, već i šire, život nas često prisiljava da donosimo odluke. Na individualnoj razini suočeni smo s nužnošću odabira jer imamo dugu listu želja, a ograničene resurse. Istim principom, društvo ima velike potrebe i želje, te različite JP koje mogu riješiti društvene potrebe i zadovoljiti želje, uz budžetsko ograničenje. Svaka odluka, kako na razini pojedinca, tako i na razini društva, suočava se s oportunitetnim troškom donesene odluke – troškom onog što propuštamo da bi oskudnim resursima proveli izabranu odluku. Ekonomska znanost i analiza bavi se upravo pitanjem odlučivanja u uvjetima ograničenih resursa.

U nekim situacijama, društvo može na raspolaganju imati samo jednu vrstu JP, pa onda nemamo potrebu za dubinskom analizom koju vrstu JP odabrati, međutim, to je vrlo rijetko slučaj. Naime, čak i u situaciji kada je moguća samo jedna JP, i dalje postoje odluke o specifičnom dizajnu JP, primjerice uvjeti za dodjelu potpora, veličina iznosa potpore ili vrijeme tijekom kojeg se dodjeljuje potpora. Kad god postoji više vrsta ili načina dizajniranja korisnih JP, a nedovoljno resursa za njihovo financiranje ili kad alternativne JP isključuju jedna drugu, ispred donositelja JP stoji zadatak odabira najadekvatnije JP.

2.3.1. Osnovni alati

Osnovni alati pri odlučivanju koju JP izabrati su jednostavnija *analiza troškovne učinkovitosti* (CEA) i kompliciranija *analiza troškova i koristi* (CBA) (Cellini i Kee, 2010).⁸ CEA se može definirati kao pristup proučavanju troškova i ishoda alternativnih JP, pri čemu je cilj procijeniti trošak JP po jedinici ishoda.⁹ Na primjer, CEA za cilj može imati izračun troška po novom zaposlenom, troška po spašenom životu ili troška po omogućenoj dodatnoj godini života. Kompliciranija CBA je pristup usporedbi troškova i koristi JP, a u kojem su oboje prikazani monetarnim jedinicama. Primjerice CBA i CEA uključuju ishode zapošljavanja, ili obrazovne ishode, međutim, CBA postavlja monetarnu vrijednost na te ishode kako bi troškovi i koristi bili monetarno izraženi. Kada se procjene troškovi i koristi JP, moguće je procijeniti i neto korist JP (korist minus troškovi JP). CBA je kompliciranija od CEA i nekada je nije moguće procijeniti, međutim, obje CBA i CEA su vrlo korisne. Promatranjem CEA ili CBA za svaku od alternativnih JP pružaju se komparativne informacije i time se olakšava donošenje odluka, primjerice unutar ministarstva o alternativnim JP. Izvan ministarstva, rezultate CEA ili CBA o provedenim JP je moguće komunicirati prema dionicima i široj javnosti kako bi se ostvarila veća kredibilnost javnih institucija.

2.3.2. von Neumann-Morgensternova teorija korisnosti

Kako bi donijeli odluku o zaustavljanju, nastavku ili modifikaciji provođenja JP, donositelji JP nastoje procijeniti CEA ili CBA. Nažalost, to nije jednostavno. Naime, JP se susreću s četiri temeljna ograničenja: 1) neizvjesnost, 2) djelotvornost političara, 3) problem vremenskog zaostajanja¹⁰ i 4) ograničenja prema teoriji javnog izbora (Benić, 2016; str. 487-500). U idealnom scenariju, političari su djelotvorni, vremensko zaostajanje nije značajan problem upravo zbog djelotvorne suradnje političara s međunarodno priznatim stručnjacima, te političari maksimiraju blagostanje društva, a ne samo vlastito blagostanje. Čak i u ovoj pojednostavljenoj verziji i dalje postoji problem neizvjesnosti pri odlučivanju, jer se točne posljedice JP ne znaju unaprijed (Graves, 2021; Voorhoeve, 2021).¹¹ Odlučivanje i analiza u

⁸ Engl. *Cost effectiveness analysis* (CEA); *cost benefit analysis* (CBA). Više o CBA: Europska Komisija (2014). *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, link: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf [pristupljeno: 4. svibanj 2022.]

⁹ Jedna JP može imati za cilj i ostvarenje više ishoda, u tim slučajevima nužno je procijeniti CEA za svaki ishod kako bi se napravila potpuna CEA.

¹⁰ Od vremena kada su promjene potrebne do vremena kada se odluke donose; i od kada je odluka donesena do vremena učinka.

¹¹ Ekonomski modeli se često uspostavljaju u uvjetima savršenih informacija, međutim u stvarnosti postoji značajan rizik i neizvjesnost.

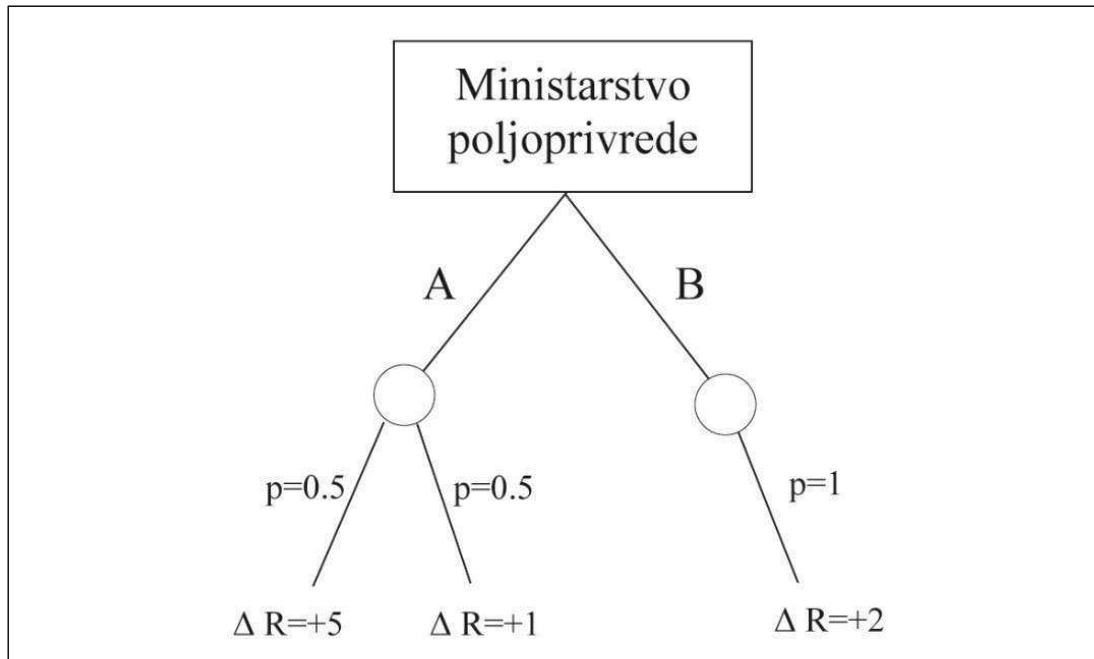
takvim situacijama je teška, ali nije nemoguća. Dominantan pristup analizi neizvjesnosti je *von Neumann-Morgensternova teorija korisnosti*¹² prema kojoj se donositelji odluke ponašaju tako da maksimiraju očekivanu korisnost, a ona je zbroj korisnosti JP od mogućih ishoda pomnoženih s vjerojatnošću njihova događanja.¹³

2.3.3. Primjer odlučivanja u uvjetima neizvjesnosti

Jedan od jednostavnijih alata koji se koristi za prikaz odlučivanja u uvjetima neizvjesnosti i stoga primjeni *von Neumann-Morgensternova* teorije korisnost je stablo odlučivanja. U fiktivnom primjeru prikazanom u *Slici 1* nastoji se također približiti dijelove riječi iz koncepta *EBPM*, i to: 'donošenje' te 'temeljem dokaza'.

Slika 1.

STABLO ODLUČIVANJA: PRIMJER ODLUKE DONOSITELJA JP U NEIZVJESNOSTI



¹² Također se naziva maksimiranje očekivane korisnosti.

¹³ Teorija igara je grana matematike koja je pronašla snažnu primjenu u ekonomskoj analizi, a kojom se proučava odlučivanje različitih agenata, primjerice s jedne strane donositelja javnih politika i s druge strane poduzeća, kućanstava ili banaka. (vidjeti Rubinstein 1990).

Pretpostavimo da *igrač* u stablu odlučivanja – *Ministarstvo poljoprivrede* ima budžetsko ograničenje te je primorano napraviti izbor između dvaju JP, A i B. *Ministarstvo* smatra da zbog izazova s ekonomijom obujma inozemnih poljoprivrednih poduzeća, domaći poljoprivrednici nisu konkurentni s cijenama dobara, pa *Ministarstvo poljoprivrede* postavlja za ekonomski cilj povećati konkurentnost domaćih poljoprivrednika koji se mjeri ostvarenim prihodima poljoprivrednika od vlastite prodaje dobara.¹⁴ *Ministarstvo poljoprivrede* odlučuje hoće li dodijeliti bespovratna sredstva poljoprivrednicima za kupnju traktora (A), ili će dodijeliti bespovratna sredstva za navodnjavanje i okrupnjavanje zemlje poljoprivrednika (B). Kao što je prikazano u Slici 1, svaka alternativa vodi određenom *rezultatu* (ΔR), a neke alternative imaju različite *vjerojatnosti* (p). Alternativa A nudi rast neto prihoda od prodaje poljoprivredniku (rezultat)¹⁵ (ΔR) od 5 milijuna kuna s vjerojatnošću 50% i rast od 1 milijun kuna s vjerojatnošću 50%. Alternativa B nudi rast neto prihoda (ΔR) u iznosu od 2 milijuna kuna sa sigurnošću. Pitanje koje se u ovom slučaju pred donositelja JP postavlja je koju alternativu izabrati?

U alternativu A *očekivani* rast neto prihoda je 3 milijuna kuna ($0.5 \times 5 + 0.5 \times 1$). B nudi sa *sigurnošću* rast neto prihoda poljoprivrednika (R) za 2 milijuna kuna (1×2). Ako je kriterij izbora maksimirati *očekivani* rast neto prihoda, tada je alternativa A bolja. Međutim, alternativa A ima više rizika od alternative B jer sadržava 50% rizika da će rast neto prihoda biti manji od rasta neto prihoda kojeg jamči alternativa A. Pa onda država može izabrati i alternativu B jer nosi manji rizik. Vlada tako može imati i portfolio JP s višim ili nižim rizicima. Na primjer, projekti u sektoru istraživanja, razvoja i inovacija (IRI) uobičajeno spadaju u JP s višim rizikom.

Pitanje s kojim se suočavaju donositelji JP pri donošenju odluka je kako doći do rezultata (tj. Neto iznosa ΔR) i povezanih vjerojatnosti (p) iz stabla odlučivanja u *Slici 1*? Nažalost, pitanje je veoma teško. Rezultat (ΔR) se izračunava usporedbom troškova koji su donekle jasni donositeljima JP i kvantificiranih koristi JP koje su kompliciranije. Na primjeru bespovratnih sredstava poljoprivrednicima za kupnju traktora, izravni trošak je iznos javnog novca koji se dodjeljuje poljoprivrednicima, dok bi neizravni trošak bio zbroj troška marketinške kampanje za informiranje poljoprivrednika o JP, plaće zaposlenika ministarstva koji rade isključivo na programu dodjele i praćenja potpora i ostalih povezanih troškova. Ali kako kvantificirati *očekivane* koristi? Razgovorom s donositeljima JP moguće je čuti različite odgovore o pristupu kvantifikaciji, primjerice, *zdrav razum*, *poznavanje problematike* ili *stručnost i iskustvo uključenih u proces odlučivanja*. Kako bi se pojednostavili ovi odgovori o pristupima kvantifikaciji, podijelit će se u dva

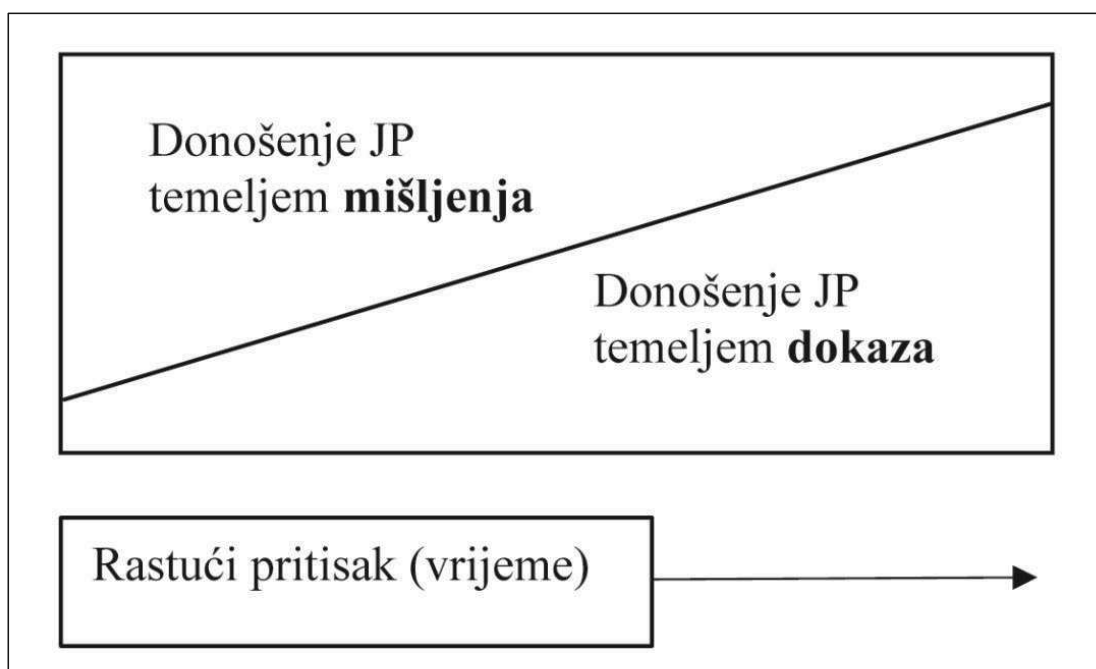
¹⁴ Cilj na putu ostvarenja viših prihoda može biti primjerice i povećanje površine zemlje/broja hektara koje prosječan poljoprivrednik obrađuje.

¹⁵ Razlika između troškova JP i dodatnih prihoda poljoprivrednika zbog JP.

pristupa: *bez dokaza* i *s dokazima*.¹⁶ EBPM počiva na pretpostavci da pristup *bez dokaza* povećava vjerojatnost pogrešno procijenjenih rezultata (ΔR) i vjerojatnosti (p), dok pristup temeljen na dokazima umanjuje vjerojatnost pogrešno procijenjenih rezultata (ΔR) i vjerojatnosti (p). *Overseas Development Institute* pristup *bez dokaza* naziva stvaranje *javnih politika temeljem mišljenja* (Sutcliffe i Court, 2005; str. 1). EBPM se može smatrati i širom misijom međunarodnih organizacija (Europske Komisije, OECD, Svjetska Banka) kojom se stvara rastući pritisak na države kako bi se 'obranile od samih sebe' i počele više koristiti dokaze u procesu donošenja JP (Slika 2). Temeljna ideja je da dokazi uz stručnost i iskustvo pospješuju odlučivanje. Kakvi dokazi mogu pomoći u boljem definiranju rezultata (ΔR) i vjerojatnosti njihovog ostvarivanja (p)? Odgovori na ovo pitanje dani su u sljedećem poglavlju.

Slika 2.

DINAMIKA PRINCIPA EBPM



Izvor: Sutcliffe i Court (2005); Gray (1997)

¹⁶ Za ovo pojednostavljeno pristupa kvantifikaciji potrebno je pretpostaviti slične kognitivne sposobnosti onih koji odlučuju, uz razliku da su *s* ili *bez dokaza*. Na ovaj način se izbjegava situacija da su oni *s* dokazom zapravo neuspješniji jer su kognitivno manje sposobni.

3. DOKAZ

Što je dokaz? Dokaz u kontekstu *EBPM*-a može se definirati kao bilo koja robusna informacija koja pomaže javnoj instituciji potvrditi ili opovrgnuti pretpostavku temeljem koje donose odluku. Ova definicija je dovoljno široka da pruži različitim informacijama karakter dokaza, međutim, postoji hijerarhija dokaza. Ministarstva mogu koristiti hijerarhijsku prosudbu o tome koje dokaze koristiti, gdje i kako – a te prosudbe se temelje na pretpostavkama o točnosti procjene i snazi dokaza. Udruženja poput *Američkog udruženja za evaluaciju* ili *Znanstvenog društva ekonomista* pružaju pomoć u izradi i korištenju dokaza različite hijerarhijske razine.¹⁷ Sutcliffe i Court (2005; str. 3-4) hijerarhijski dijele dokaze u dvije temeljne kategorije: *snažni* i *slabi* dokazi. *Slabi dokazi* se sastoje od kvalitativnih podataka poput intervjua (koji mogu pružiti zanimljive pronalaskeske u kombinaciji sa snažnijim dokazima, kroz tzv. kombiniranu metodu), dok *snažni dokazi* uključuju, po redoslijedu jakosti:

- razina 1) primarne kvantitativne podatke proizvedene od znanstvenika u (kvazi-) eksperimentalnom okruženju;
- razina 2) sekundarne kvantitativne podatke koje prikupljaju državne institucije;
- razina 3) anketne upitnike.

Europska Komisija stavlja naglasak na korištenje i kvalitetu robusnih dokaza razine 1. *Snažni dokaz* može biti i deskriptivna informacija (razina 2), ili anketa o stavovima građana (razina 3) na neku temu (npr. što građani misle o radu nedjeljom). Međutim, ni deskriptivni podatci ni mišljenja dionika često nisu dovoljno robusni kao dokaz o učinkovitosti JP. Dokaz izveden od strane znanstvenika u (kvazi) eksperimentalnom okruženju (razina 1) koji kao sirovinu u analizi koriste visoko kvalitetne administrativne mikro podatke (razina 2), a nekada mogu koristiti i anketne upitnike povezane s administrativnim podacima smatraju se puno robusnijim i kvalitetnijim dokazom.

Primjerice, u provođenju RCT-a na temu efikasnosti treninga za mala poduzeća se često koriste i anketni upitnici u kombinaciji s administrativnim podacima, a dokaz je razine 1 jer je kroz nasumičnu dodjelu treninga riješen temeljni problem samo odabira u uzorak (detaljniji primjeri: McKenzie, 2021, 2017). Korištenjem anketnih upitnika moguće je doći do vrlo zanimljivih uvida u ponašanje

¹⁷ Sekcija za evaluaciju javnih politika, *Znanstveno društvo ekonomista* u Republici Hrvatskoj, link: <http://zde.hr/evaluacija-javnih-politika/>. Engl. American Evaluation Association, link: <https://www.eval.org/> [pristupljeno 4. svibnja 2022.].

poduzeća ili potrošača kojim je moguće objasniti mehanizme zbog kojih je učinak nekada veći ili manji. Vrijedi istaknuti da su i robusni dokazi (razina 1) temeljeni na prošlosti i ovisni o kontekstu, pa donositeljima JP ne mogu u potpunosti umanjiti neizvjesnost ishoda buduće JP. Naime, neizvjesnost proizlazi iz promijenjenog okruženja, npr. stanja na tržištu rada, nepredvidljive krize i slično, koji mogu promijeniti učinkovitosti JP. Konačno, svakom dokazu (razine 1, 2, ili 3) prije svega treba procijeniti kvalitetu. Za anketni upitnik (razina 3) je važno kako su sastavljena postavljena pitanja, kako se odabire uzorak te u kakvom okruženju ispitanici odgovaraju na pitanja. Primjerice, imaju li ispitanici motiv da pogrešno predstavljaju sebe i svoje odgovore, ili je li uzorak reprezentativan za populaciju. Shodno navedenom, ako je kvaliteta inputa niska, moguće je da rezultati anketnih upitnika ne predstavljaju dokaz. Također, moguće je da rezultati proizvedeni od znanstvenika u (kvazi) eksperimentalnom okruženju uopće ne predstavljaju dokaz zbog manjkavosti unutarnje valjanosti analize ili niske razine vanjske valjanosti provedene analize u trenutnom okruženju odlučivanja nositelja JP. Sljedeće poglavlje raspravlja detaljnije o kvaliteti dokaza.

3.1. Dokaz: razina 1 vs razina 2 i 3

Zašto deskriptivni podatak ili stavovi prikupljeni anketnim upitnikom često nisu dovoljno dobar dokaz možda je najbolje prikazati kroz primjer, pa nastavljamo s primjerom u poljoprivredi. Recimo kako novodizajnirana JP ima za cilj dodijeliti 200 namjenskih bespovratnih potpora poljoprivrednicima za kupnju traktora. Ukupan iznos bespovratnih potpora koje će se dodijeliti je 9,800,000 kuna, trošak kampanje programa za poljoprivrednike iznosi 250,000 kuna, trošak plaća triju zaposlenika koji rade isključivo na tom programu je 750,000 kuna, a oportunitetni trošak prinosa od korištenja javnog novca za kupnju obveznica iznosi 200,000 kuna, što vodi do ukupnog troška dodjele bespovratnih potpora u iznosu od 11,000,000 kuna. U fazi implementacije JP, nadležno ministarstvo provodi javni poziv i temeljem poziva dodjeljuje bespovratna sredstva poljoprivrednicima. U fazi monitoringa JP, ministarstvo kontrolira jesu li novci dodijeljeni poljoprivrednicima iskorišteni za kupnju traktora. Koji je ekonomski rezultat ove JP? Što znači kupnja 200 traktora? Promatrajući iz makroekonomske perspektive RH kupnja traktora vodi odljevu novca iz RH (plaćanje traktora inozemnim proizvođačima/dobavljačima), te na taj način neznatno smanjuje agregatnu potražnju za domaćim proizvodima i uslugama (manje novca završava u domaćem gospodarstvu). Pitanje pozitivnih rezultata JP, a onda i samo pitanje troškovne učinkovitosti (CEA) JP ovisi o ekonomskom učinku na povećanje rezultata/proizvodnje do kojih dolazi zbog 200 kupljenih traktora (rezultati koji su na razini farme – poljoprivrednika),

npr. količina obradive zemlje, broj stoke, i prihodi koji su nastali isključivo zbog kupnje novog sufinanciranog traktora.

Pitanje ekonomskog učinka sufinanciranog traktora na količinu obradive zemlje, broj stoke i prihode poljoprivrednika, lakše je postaviti nego na njega uvjerljivo odgovoriti. Zamislimo da vrijednost poljoprivrednikove proizvodnje nakon dodjele JP raste sa 100,000 na 130,000 kuna prihoda (tj. 30%). Deskriptivni podatak bi tada bio povećanje proizvodnje od 30%, međutim, je li učinak bespovratne potpore 30%? Ne nužno. Rast od 30% se mogao desiti i zbog prethodno provedenih investicija ili zbog rasta potražnje koja nema veze s novim traktorom, između ostalog. Kako bi se utvrdio učinak potrebno je činjenici (30%) pronaći ponašanje protučinjenične (engl. *counterfactual*) farme (poljoprivrednika). Ponašanje protučinjenične farme (poljoprivrednika) uvjerljivo odgovara na pitanje što bi bilo s farmom (poljoprivrednikom) da nije bilo bespovratne potpore. Drugim riječima, ponašanje protučinjenične farme odgovara na pitanje što bi bilo s korisnikom JP da nije bio korisnik JP?

- A) Utvrdimo li da je protučinjenično ponašanje vrlo sličnog poljoprivrednika također rast vrijednosti proizvodnje od 30%, onda izravnog učinka nema, jer poduzeće s potporom i bez potpore raste 30%. Dakle dodani učinak (engl. *additionality*) JP je 0%.
- B) Ukoliko je ponašanje protučinjeničnog poduzeća 25%, onda je dodatni učinak JP 5% (30% minus 25%). S učinkom od 5% se može onda kvantificirati korist od JP. Na primjer, kada bi farme s bespovratnom potporom imale jednaku apsolutnu veličinu i rast od 5%, to bi značilo da je učinak 5,000 kuna po farmi, uz 200 farmi, to je učinak od 1,000,000 kuna godišnje na vrijeme do kojeg bi postoji razlika između farmi s bespovratnom potporom i onih bez, primjerice 3 godine, što čini 3,000,000 kuna.

Ako znamo da je trošak JP 11,000,000 kuna, a korist 3,000,000 kuna onda možemo zaključiti da JP stvara neto gubitak od 8,000,000 kuna ($\Delta R = -8$). Moguće su dodatne rasprave i o drugim koristima koje korisnicima stvara subencionirana kupovina traktora, poput dodatnog zaposlenja, a idealno bi se i takvim koristima dodijelio novčani pokazatelj za usporedbu troškova i koristi JP u široj CBA. Kada postoji više dokaza, moguće je uspoređivati CBA različitih JP kako bi nositelji politika donijeli odluku u koju od više postojećih JP uložiti dodatnih 11,000,000 kuna (nešto detaljnije u potpoglavlju 3.2.4.).

Osvrnimo se sad ukratko na neka neslaganja koja se javljaju u pozitivnoj ekonomskoj analizi po pitanju evaluacija JP. Rekli smo kako s ciljem proučavanja koristi različiti autori koriste protučinjenične metode evaluacije JP da bi procijenili

učinak. Postoji, međutim, više protu-činjeničnih metoda koje se mogu koristiti, poput provođenja nasumičnih eksperimenata, regresije diskontinuiteta, razlika u razlikama, uparivanja, instrumentalnih varijabli, fiksnih učinaka i slično. Svaka od ovih metoda ima pretpostavke koje su u različitim kontekstima više ili manje ispunjene, pa je moguće i da korištenje protu-činjeničnih metoda rezultira vrlo pristranom procjenom učinka. Najčešće se neslaganja među ekonomistima u pozitivnoj analizi odnose na unutarnju valjanost procijenjenog učinka JP. Unutarnja valjanost (engl. *internal validity*) usmjerena je valjanosti statističke inferencije o uzročno-posljedičnim učincima za populaciju koja se proučava. Neki od mogućih izazova unutarnje valjanosti su pristranost zbog ispuštenih varijabli, pogrešna funkcijska forma, pristranost zbog grešaka u varijablama/točnosti podataka, pristranost zbog selekcije u uzorak, ili pristranost simultane (ili obrnute) kauzalnosti (Imbens i Rubin, 2015). Ovaj članak ima za cilj približiti koncept EBPM-a, dok je pojašnjavanje statističkih problema i primjene statističkih tehnika izrade EBPM-a izvan okvira ovog članka.¹⁸

Čak i kada se ekonomisti slažu u svim aspektima unutarnje valjanosti, ostaje otvoreno pitanje vanjske valjanosti. Odnosno koliko je primjenjiv pronalazak određene analize, npr. analiza je učinjena u RH za period 2009-2013, a želi se napraviti nova JP u Kaliforniji, shodno tome, mogu li se lekcije iz RH primijeniti u Kaliforniji? Problem može biti i 'jednostavniji': može li se pronalazak iz RH za period 2009-2013 generalizirati na period pandemije ili post-pandemije? Pitanje vanjske valjanosti odnosi se dakle na pitanje do koje se razine pronalasci iz jednog konteksta mogu generalizirati na druge kontekste. Često je jedini način za utvrditi vanjsku valjanost napraviti analizu u drugom kontekstu. Na vanjsku valjanost mogu utjecati: karakteristike populacije uključene u istraživanje, interakcija selekcije subjekata u istraživanje i samo istraživačko pitanje, opisna eksplicitnost nezavisnih varijabli, istraživačko okruženje, istraživač ili učinak istraživača, te sam vremenski period provođenja JP (Bertanha i Imbens, 2020).

U idealnom scenariju, više timova bi analiziralo istu ili sličnu JP, međutim kako su evaluacije relativno skupe, te ne rijetko i višemjesečni posao, ovo je vrlo malo vjerojatno. Stoga je vrlo bitno da se one analize koje se provode, učine prema međunarodnim standardima. Primjerice, u sve većem broju najuspješnijih akademskih časopisa u (općoj) ekonomiji, uz pružanje statističkog koda i podataka za replikaciju, potrebno je registrirati istraživanje unaprijed, kako bi se izbjeglo rudarenje hipoteza (Olken, 2015). Kako navodi nobelovac Ronald Coase *ako dovoljno dugo mučite podatke, podatci će priznat*.

¹⁸ Popis iznimnih tekstova na temu unutarnje valjanosti procijenjenog učinka je dugačak. Predlažu se sljedeće tri knjige za početak: Angrist i Pischke (2008), Imbens i Rubin (2015) i Wooldridge (2012). Nadalje, predlaže se sljedećih pet preglednih radova: Athey i Imbens (2017), Abadie i Cattaneo (2018), Abadie, (2021), Imbens i Wooldridge (2009) te Gobillon i Magnac (2016).

3.2. Tržište za dokazima razine 1

Korištenje dokaza razine 1 može omogućiti institucionalno učenje i poboljšati učinkovitost JP. Također, korištenje dokaza razine 1 može pomoći u izbjegavanju zarobljavanja JP, tj. situacije u kojoj se odluke ponavljaju i javna sredstva kontinuirano usmjeravaju specifičnim interesnim grupama. Konačno, korištenje dokaza razine 1 može promicati odgovornost javnih institucija i rast povjerenja dionika i javnog mijenja u javne institucije.

Koje su osnovne karakteristike 'tržišta' dokaza razine 1? Promatrajući sa strane potražnje tržište evaluacija JP je blizu monopsona, pri čemu je glavni kupac dokaza razine 1 država iz nacionalnog ili europskog budžeta. Tržište je visoko koncentrirano, država ima veliku tržišnu moć uz poneki znanstveno-istraživački projekt financiran iz drugih izvora.

Kako bi se pružio uvid u naručene evaluacije JP u RH, u studenom 2021. godine, anketirano je deset istaknutih ekonomskih stručnjaka u RH. Od anketiranih stručnjaka njih četvero je objavilo znanstveno istraživanje na temu evaluacija JP, dok su preostali šestoro stručnjaci u području javnih financija. Anketirani stručnjaci su pitani o potražnji za evaluacijama JP od strane države (ministarstva ili druge javne institucije) u prethodnih 5 godina. Konkretnije, prvo pitanje je glasilo: 'Molim navedite evaluacije javnih politika za koje znate u posljednjih pet godina, a koje su A) bile naručene od Republike Hrvatske (npr. ministarstva ili zavodi), te B) zahtijevale korištenje mikroekonometrijskih protu-činjeničnih metoda evaluacije (engl. counterfactual impact evaluation).'

Od deset anketiranih stručnjaka, pet ih je odgovorilo kako ne poznaju niti jednu. Ostalih pet stručnjaka je navelo pet evaluacija JP:

1. Ministarstvo znanosti i obrazovanja, projekt: *Project monitoring and evaluation: Assessment of the Second Science and Technology Project*;
2. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Procjena učinaka poticanja razvoja poduzetničkih zona u Republici Hrvatskoj putem ministarstva nadležnog za poduzetničku infrastrukturu na ekonomske rezultate u jedinicama lokalne samouprave – Poduzetničke zone;
3. Hrvatski zavod za zapošljavanje; Evaluacija učinaka aktivnih politika za zapošljavanje;
4. Ministarstvo regionalnog razvoja i europskih fondova, Evaluacija učinaka prioritetnih osi 1-9;
5. Ministarstvo financija, *Ex-ante* evaluacija poreznih reformi (u sklopu imenovane skupine za poreznu reformu).

Ovim člankom se neće ulaziti u output navedenih projekata, već ćemo se samo zadržati na konstataciji kako je ukupna količina evaluacija JP u RH iznimno niska.

Na strani domaće ponude nalazi se manji broj ekonomista aktivnih u području evaluacija javnih politika, najčešće zaposlenih na sveučilištima i institutima. Izuzev malog broja postojećih ekonomista, pitanje je što je s nadolazećim generacijama ekonomista koji bi obavljali evaluacije JP? Shodno tome istraženo je podučava li se evaluacija JP ili kauzalno zaključivanje u sklopu postojećih sveučilišnih programa u RH. Prvo su analizirani godišnjaci za 2020. godinu Ekonomskih fakulteta/odjela i Fakulteta/odjela Političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Rijeci, Osijeku, Zadru, Puli, Dubrovniku te Sveučilišta Sjever. Nije pronađen niti jedan kolegij na preddiplomskoj, diplomskoj ili doktorskoj razini. Uz navedeno, deset stručnjaka je pitano u anketi: *‘Molim navedite na kojem fakultetu/odjelu (i sveučilištu) se kao obvezni ili izborni kolegij preddiplomske, diplomske ili doktorske razine podučava mikroekonometrijsko evaluiranje javnih politika ili mikroekonometrijsko kauzalno zaključivanje za društvene znanosti u Republici Hrvatskoj’*. Od deset stručnjaka, osam je odgovorilo da ne postoji takav kolegij, dok je dvoje stručnjaka odgovorilo da nisu dovoljno upoznati sa sveučilišnim programima. Jedan stručnjak/inja je odgovorio/la sljedeće: *‘Na fakultetima se evaluacija ne radi jer bi se to percipiralo kao kritika vlasti, i politička, a ne znanstveno-obrazovna djelatnost.’* Za razliku od RH, već je standardna praksa da se takav kolegij poučava na sveučilištima u Europskoj Uniji ili Sjedinjenim Američkim Državama. Neki od primjera sveučilišnih kolegija su: *Kauzalno zaključivanje za društvene znanosti* (Doc. dr. sc. Jonathan Mummolo, Sveučilište Princeton), *Analiza javnih politika* (Doc. dr. sc. Michael Lerner, London School of Economics and Political Sciences), ili *Evaluacija javnih politika / Identifikacije u primijenjenoj mikroekonometriji* (Prof. dr. sc. Martin Halla, Sveučilište Innsbruck i Sveučilište Linz),

U sljedećim podpoglavljima prikazani su neki primjeri dokaza razine 1 o učinkovitosti JP. Primjeri su kategorizirani prema kvadrantima Tablice 1.

3.2.1. Primjer dokaza o učinkovitosti? JP za proizvodnu fazu kućanstava visoke klase

Treba li poticati inovativnost već uspješnih poduzeća? Argument glavne struje ekonomske misli sugerira da će u slučaju izostajanja potpora za istraživanje i razvoj (R&D) doći do manje ulaganja u pronalazak novih inovacija zbog toga što se osim neizvjesnih rezultata pothvata, investiranje jednog privatnog poduzeća

može besplatno prelići na druga (konkurentna) privatna poduzeća (Stojčić, Srhoj i Coad, 2020). U slučaju kad je 'prijetnja' mogućeg besplatnog iskorištavanja tuđih inovacija dovoljno velika, jedan od mogućih alata za poticanje ulaganja u R&D je dodjeljivati potpore za R&D.

Kod primjene potpora za R&D javlja se niz pitanja o njihovoj efikasnosti. Prije svega, vode li potpore za R&D većem privatnom ulaganju u R&D, te povezano, vode li potpore za R&D boljem pristupu vanjskom financiranju (npr. bankovnom ili fondovima rizičnog kapitala), većoj inovativnosti (npr. patenti, novi proizvodi) te većim zaposlenima, prihodima i izvozu. Meta analiza¹⁹ (Dimos i Pugh, 2016) utvrđuje pozitivan učinak potpora za R&D na privatne investicije u R&D. Projekti Europske Unije u programu *SME Instrument* na iskustvima zemalja članica Europske Unije uključujući Republiku Hrvatsku (Santoleri, Mina, Di Minin i Martelli, 2020) ukazuju na pozitivan učinak R&D potpora na investicije, posebice u neopipljivu imovinu. Santoleri i sur. (2020) pronalaze da R&D potpore vode dodatnom rastu patenata između 15 i 31%, većoj vjerojatnosti stjecanja vanjskog financiranja za između 11.7 i 12.6 postotnih poena, rastu vrijednosti imovine u prosjeku između 46 i 96%, rastu zaposlenosti između 21 i 30%, rastu prihoda između 20 i 45%, te smanjenju vjerojatnosti stečaja za 4 do 12 postotnih poena. Vrijedi istaknuti da su učinci veći za manja i mlađa poduzeća i ona poduzeća u sektorima koji imaju veće financijske frikcije. Stojčić, Srhoj i Coad (2020) pronalaze pozitivne povezanosti između javne nabave inovacija i vjerojatnosti proizvodne inovacije, procesne inovacije, prihoda od inovativnih proizvoda i usluga, te specifično prihoda od inovativnih proizvoda novih na tržištu (a ne samo novih za poduzeće). Autori pronalaze slične povezanosti i za R&D potpore, a najsnažniju povezanost kada poduzeća dobivaju i R&D potpore i javnu nabavu inovacija.

3.2.2. *Primjer dokaza učinkovitosti? JP za proizvodnu fazu kućanstava srednje klase*

Mala i srednja poduzeća (SME) predstavljaju 99% ukupnog broja poduzeća u ekonomiji. Ova poduzeća nose između 50-60% stvorene dodatne vrijednosti, te dvije trećine svih poslova u ekonomijama širom svijeta. Međutim, naspram velikih poduzeća, zbog nedostatka vještina, resursa poput kolateralne te pristupa informacijama manja poduzeća se susreću s barijerama u pristupu financiranju, inoviranju i internacionalizaciji. Jedan od načina kojima se može otvoriti više prilika

¹⁹ Meta analizom se procjenjuje jedinstveni prosječni učinak nekog programa temeljem većeg broja pojedinačnih analiza koje sve procjenjuju učinak sličnog programa (npr. R&D potpore) na zavisnu varijablu od interesa.

SME-ovima je pružanje mogućnosti bespovratnih sredstava (za pregled: Dvoulety, Srhoj i Pantea, 2021). RH više od desetljeća dodjeljuje bespovratna sredstva putem različitih programa privatnim poduzećima. Pitanje koje se ovdje nameće je ostvaruju li bespovratne potpore za SME-ove svoje ciljeve? Godišnji izvještaji uobičajeno pružaju neke informacije iz kojih, međutim, nije moguće donijeti zaključak (Slika 3).

Slika 3.

ODABRANI 'POKAZATELJI REZULTATA' I 'UČINKA'

MJERA A.	POKAZATELJI
POKAZATELJI REZULTATA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 100 dodijeljenih potpora ✓ Poduprto 8 zadruga ✓ Poduprto 6 klastera
POKAZATELJI UČINKA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 20 poduzetnika početnika koji posluju jednu godinu po odobrenju potpore ✓ 3% porast poslovnih rezultata (prihoda od prodaje i prihoda po zaposleniku) korisnika jednu godinu po odobrenju potpore ✓ 2% porast poslovnih rezultata (prihoda od prodaje i prihoda po zaposleniku) članica klastera i zadruga

Izvor: Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Poduzetnički impuls 2013. Program poticanja poduzetništva i obrta, str. 28-29.

Slika 3 prikazuje 'pokazatelje rezultata', koji su zapravo primjer *administrativnih ciljeva*. Nadalje, pokazatelji učinka su relativno lako ostvarivi po samoj prirodi selekcije produktivnijih i/ili inovativnijih poduzeća u JP. Pitanje efikasnosti bespovratnih potpora ovisi o odgovoru na pitanje dodanosti (engl. *additionality*), odnosno bi li poduzeća koja su dobila potporu, obavila subvencionirane aktivnosti bez obzira na potporu? Shodno tom pitanju, bi li 20 poduzetnika početnika koje je ministarstvo odabralo na natječaju, svejedno poslovalo jednu godinu po odobrenju potpore ili imalo 3% porast poslovnih rezultata? Vrlo je lako moguće da je odgovor na ovo pitanje pozitivan, a to onda može korjenito mijenjati zaključak o efikasnosti konkretne JP.

Nekoliko znanstvenih istraživanja fokusiralo se na pitanje učinka bespovratnih potpora u RH. Potpore iz programa *Poduzetnik početnik* evaluirali su Srhoj, Škrinjarić i Radas (2019), program je bio specifičan u tome što su potpore bile financijski vrlo male (prosječno 15,000 kuna). Autori nisu pronašli pozitivne učinke ove JP na prihode, zaposlenost ili produktivnost poduzeća, uz manje pozitivne

učinke na preživljavanje poduzeća. Potpore iz programa *Jačanja međunarodne konkurentnosti* i *Gazela* kojima su se subvencionirale dvije različite aktivnosti izvozno-orijentiranih poduzeća: i) marketing, savjetovanja i odlasci na inozemne sajmove, te ii) kupovina strojeva za proizvodnju evaluirali su Srhoj i Walde (2020). Ova studija je detektirala pozitivan učinak navedenih potpora na izvozno orijentirana poduzeća, koji je posebice izražen kod kupnje strojeva za proizvodnju. Autori koriste procijenjeni učinak kako bi se kvantificirali jednostavnu CBA usporedbom koristi s izravnim troškovima programa. Autori pronalaze da su učinci 39.5% veći od izravnih troškova JP. Fokusirajući se samo na ona poduzeća koja su primila jednu bespovratnu potporu iz programa potpora poduzetnicima, Srhoj, Lapinski i Walde (2021) pronalaze da su učinci koncentrirani među SME-ovima manjim od 20 zaposlenika, te su učinci izraženiji kada potpora nije premala kao udio u profitima ili u neto novčanom tijeku. Drugim riječima, autori sugeriraju da kada je potpora relativno mala, JP vodi supstituiranju javnog za privatni novac, gdje poduzeća provedu aktivnosti koje bi učinile svejedno, samo što su im aktivnosti javno subvencionirane. S obzirom na to da je glavni cilj potpora – ostvariti dodatni učinak, ovo je primjer kada JP iako u prosjeku stvara pozitivni učinak na ekonomske ciljeve, ne ostvaruje pozitivni učinak na dio korisnika.

Ministarstvo Turizma pružalo je potpore usmjerene rastu standarda u turističkim objektima, Srhoj, Vitezić i Walde (2021) pronalaze pozitivne učinke takvih potpora na turistička poduzeća u Jadranskoj Hrvatskoj gdje je potražnja snažna, ali ne i na turistička poduzeća u Kontinentalnoj Hrvatskoj gdje je turistička potražnja slabija. Pokazuje se također, kako su učinci na Jadranu veći od izravnih troškova dodijeljenih potpora. U normativnoj analizi, sugestija je redizajn JP u Kontinentalnoj Hrvatskoj kako bi se prvo osnažila turistička potražnja, primjerice povećavajući atraktivnost turističke destinacije, a tek kasnije pružila ovakva vrsta bespovratnih sredstava.

Opći pronalazak prethodnih evaluacija potpora sugerira da su se desili djelomični neuspjesi JP, koji proizlaze iz samog dizajna JP, jer su u nekim slučajevima potpore bile financijski premale za očekivani ishod (a teorija promjene nije jasno definirana). Kukoč, Škrinjarić, i Juračak (2021), a zatim Šlebbaj i Bule (2021) istražuju veće bespovratne potpore primarno financirane iz novca EU s ciljem povećanja produktivnosti poduzeća, primjerice akvizicijama strojeva, te pronalaze snažne pozitivne učinke na rast poduzeća, čime se potvrđuju prijašnji pronalasci (npr. Srhoj i Walde, 2020).

Dobro osmišljena JP može imati učinak čak i kada su potpore manje. Srhoj, Škrinjarić, Radas i Walde (2021) proučavaju program bespovratnih potpora *Žene poduzetnice*, putem kojih su se davale potpore u iznosu svega 15,000 kuna. Poučeni prijašnjim pronalascima, za očekivati je bilo kako ove potpore neće imati učinka. Međutim, potpore su bile usmjerene sufinanciranju vrtića, dadilje, dodat-

ne edukacije djece i/ili poslovnog savjetovanja umanjujući tako financijsko (npr. trošak vrtića, dadijle, edukacije, savjetovanja), vremensko (npr. društvena norma brige za djecu) i informacijsko (npr. empirijski utvrđena veća opreznost žena u poslovnim pothvatima) ograničenje žena poduzetnica. Provedena evaluacija pokazala je pozitivan učinak na stjecanje bankovnih kredita, te zatim povećanje investicija u kapital, zaposlenih i prihoda poduzeća. Provedena CBA pokazala je da bespovratna sredstva u sklopu programa *Žene poduzetnice* stvaraju 2.2 puta viši iznos dodane vrijednosti od troškova programa.

3.2.3. Primjer dokaza o učinkovitosti? JP za proizvodnu i post-proizvodnu fazu kućanstava niže i srednje klase

Dok su prethodne potpore više usmjerene uspješnijim poduzetnicima, Vlada Republike Hrvatske putem Hrvatskog Zavoda za Zapošljavanje također nudi tzv. Potpore za samozapošljavanje, koje potencijalno vode tzv. *dvostrukoj dividendi*. Prva dividenda zbog toga što potpore potencijalno pomažu u izravnom smanjenju nezaposlenosti pružajući nezaposlenoj osobi mogućnost samozapošljavanja, te druga dividenda jer novo poduzeće može zaposliti nove nezaposlene osobe. Srhoj i Žilić (2021) pronalaze da su potpore za samozapošljavanje vodile nižoj vjerojatnosti da se subvencionirane osobe vrate u nezaposlenost. Autori međutim također pronalaze da su učinci posebno izraženi kod onih pojedinaca koji bi svejedno imali manju vjerojatnost nezaposlenosti, poput muškaraca u 30-tima, visokoobrazovanima i onima koji su kratko nezaposleni, zbog čega autori otvaraju pitanje do koje razine se kroz potpore dešava prikrivena zaposlenost kojom bivši poslodavac zapošljava svog prijašnjeg radnika i time umanjuje plaćanje poreza. Glede druge dividende, autori ne pronalaze veće zapošljavanje ili rast prihoda među onim poduzećima koja su subvencionirana potporama za samozapošljavanje, što sugerira da je ova mjera prije svega socijalnog karaktera, a ne industrijsko razvojnog karaktera. Njihova CEA sugerira da država za ostvarenje održivog poslovanja jednog obrta ima javni trošak od €38,000, odnosno da se ostvarenje jednog održivog obrta ostvaruje svakih 12.5 podijeljenih potpora za samozapošljavanje. Tomić i Zilić (2020) proučavaju učinke mjere Stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa (SOR) namijenjenog nezaposlenim osobama kako bi stekli godinu dana iskustva. Autori pronalaze da je SOR u najboljem slučaju imao neutralan učinak na zapošljavanje i nezaposlenost.

Značajna barijera u životu mladih u RH i zasnivanju obitelji su skupe nekretnine. Rast turističke potražnje, uz ograničenu ponudu stanova, vodi relativno visokoj prosječnoj tržišnoj cijeni nekretnina. Ovakav razvoj događaja na tržištu vodi

do tržišne situacije u kojoj kućanstava s nižim prihodima nisu u mogućnosti kupiti nekretninu. U tom slučaju država može intervenirati s JP-om poput subvencioniranja stambenih kredita, gradnje stanova, ili subvencioniranja stanovanja. Vlada RH, putem Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama (APN) pruža tzv. subvencioniranje stambenih kredita, kojim se omogućuje fiksna kamatna stopa za stambeni kredit na 15 godina uz nižu kamatnu stopu. Kunovac i Zilic (2021) proučavaju učinke subvencioniranja stambenih kredita na cijene nekretnina, te pronalaze da ta JP doprinosi rastu cijene nekretnina, drugim riječima, iako smanjuje jedinični trošak kredita za kupovinu nekretnine onima koji koriste mjeru, u isto vrijeme podiže cijene nekretnine korisnicima mjere, ali i svim drugim potencijalnim kupcima na tržištu.

3.2.4. Primjer uspoređivanja različitih učinkovitosti JP

Hendren i Sprung-Keyser (2020) pružaju jedan od najzanimljivijih okvira za donošenje odluka o ulaganju javnog novca u različite JP. Naime, autori su proveli komparativnu analizu blagostanja na 133 promjene JP u Sjedinjenim Američkim Državama tijekom pola stoljeća, fokusirajući se na JP socijalne sigurnosti, obrazovanja i osposobljavanja za posao, poreza, gotovinskih transfera i transfera u naturi. Za svaku JP su koristili postojeće procijenjene učinke iz eksperimenata ili kvazi-eksperimenata kako bi izračunali dugoročne koristi koje svaka JP pruža korisnicima, te neto trošak JP. Za svaku JP su podijelili koristi s neto troškom države kako bi izračunali graničnu vrijednost javnog novca (MVPF) za svaku JP.²⁰ Usporedbom MVPF među JP pružaju ujedinjenu metodu procjene učinka JP na društveno blagostanje. Slično Nobelovcu James Heckmanu (2006), Hendren i Sprung-Keyser (2020) zaključuju da je od svih analiziranih JP, najveći povrat na javni novac kod izravnih ulaganja u zdravlje i obrazovanje djece niže prihodovne klase.

²⁰ engl. marginal value of public funds. Koristi su u radu Hendren i Sprung-Keyser (2020) iskazane kao spremnost za platiti (engl. willingness to pay).

4. ZAKLJUČAK

Teorijski i praktični doprinos ovog članka je pojašnjenje konceptualnog okvira *donošnja javnih politika temeljem dokaza* kao polazišta pri odlučivanju o javnim politikama. Važnost donošenja javnih politika temeljem dokaza postaje sve više prepoznata u svijetu. Međunarodne institucije poput Europske Komisije ili Svjetske Banke tako naglašavaju važnost odgovornog upravljanja JP, a slogan OECD-a glasi *'bolje javne politike za bolje živote'*.

RH je pristupila europodručju, a time fiskalna politika i odabir učinkovitih javnih politika ima još važniju ulogu. Temeljni problem odlučivanja donositelja javnih politika je neizvjesnost o budućem učinku javne politike. Neizvjesnost je teorijski moguće analizirati tzv. *von Neumann-Morgenstern* teorijom korisnosti, u čijoj primjeni *donošnje javnih politika temeljem dokaza* ima potencijal povećati efikasnost odlučivanja.

Dokazi postaju važni za odlučivanje o javnim politikama kada donositelji odluke imaju barem dvije alternative, primjerice, hoće li se 10 milijuna kuna javnog novca uložiti u politiku A ili B. Dokazi mogu biti slabi i snažni. Preferirani snažni dokazi imaju opću hijerarhiju s obzirom na jakost. Nekada je dovoljan snažan dokaz slabe ili srednje jakosti, međutim, ne rijetko je potrebno inzistirati na snažnim dokazima velike jakosti (razina 1). Među snažnim dokazima, najmanju jakost ima anketni upitnik izvan (kvazi-)eksperimentalnog okruženja (razina 3), srednju jakost imaju službeni podatci koje prikuplja država (razina 2), a najveću jakost imaju istraživanja u eksperimentalnom ili kvazi-eksperimentalnom okruženju (razina 1; evaluacije javnih politika). Snažni dokazi razine 1 mogu imati probleme interne i vanjske valjanosti na koje treba usmjeriti pažnju.

Člankom su također pružene osnovne informacije o evaluacijama javnih politika u Republici Hrvatskoj. U 2021. godini utvrđeno je da se studente na preddiplomskom, diplomskom ili doktorskom studiju ekonomije i političkih znanosti ne poučava kvantitativnim mikroekonometrijskim metodama za evaluaciju javnih politika i za kauzalno zaključivanje. Nadalje, u Republici Hrvatskoj je sporadično provođenje evaluacija javnih politika, a razlog sporadične evaluacije je nedostatak potražnje za evaluacijama. Uz veći broj evaluacija javnih politika, potrebno je osnažiti suradnju između znanstvenika i javnih institucija kako bi se bolje dizajnirale buduće evaluacije, a potrebno je raditi i na razvoju svijesti o evaluacijama te kulturi evaluacija. Ovaj članak nije bez ograničenja. Svrha rada bila je pružiti konceptualni okvir ideje *donošnja javnih politika temeljem dokaza* uz primjere iz Republike Hrvatske, međutim, člankom nisu obuhvaćeni svi znanstveni radovi koji imaju elemente kvazi-eksperimentalnog istraživanja, niti su pojašnjene manjkavosti pojedinih istraživanja iz Republike Hrvatske. Takva pojašnjenja su izvan okvira ovog članka.

LITERATURA

1. Abadie, A., & Cattaneo, M. D. (2018). Econometric methods for program evaluation. *Annual Review of Economics*, 10, 465-503.
2. Abadie, A. (2021). Using synthetic controls: Feasibility, data requirements, and methodological aspects. *Journal of Economic Literature*, 59(2), 391-425.
3. Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton University Press.
4. Angrist, J. D., & Pischke, J. S. (2010). The credibility revolution in empirical economics: How better research design is taking the con out of econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, 24(2), 3-30.
5. Athey, S., & Imbens, G. W. (2017). The state of applied econometrics: Causality and policy evaluation. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 3-32.
6. Blum, S., & Pattyn, V. (2021). How are evidence and policy conceptualised, and how do they connect? A qualitative systematic review of public policy literature. *Evidence & Policy*.
7. Caliendo, M., Mahlstedt, R., & Mitnik, O. A. (2017). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.labe-co.2017.02.001>
8. Cellini, S. R., & Kee, J. E. (2010) Cost-effectiveness and cost-benefit analysis. *Handbook of practical program evaluation*, 3.
9. Dimos, C., & Pugh, G. (2016). The effectiveness of R&D subsidies: A meta-regression analysis of the evaluation literature. *Research Policy*, 45(4), 797–815. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.01.002>
10. Dvouletý, O., Srhoj, S., & Pantea, S. (2021). Public SME grants and firm performance in European Union: A systematic review of empirical evidence. *Small Business Economics*, 57, 243–263. <https://doi.org/10.1007/s11187-019-00306-x>
11. Gobillon, L., & Magnac, T. (2016). Regional policy evaluation: Interactive fixed effects and synthetic controls. *Review of Economics and Statistics*, 98(3), 535-551.
12. Graves, J. (2021). A Unified Approach for Ex Ante Policy Evaluation. Available at SSRN 3957954.
13. Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4). <https://doi.org/10.1111/puar.12047>

14. Imbens, G. W., & Rubin, D. B. (2015). (Preview version) Causal Inference for Statistics, Social, and Biomedical Sciences: An Introduction. In *Journal of Chemical Information and Modeling*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
15. Imbens, G. W., & Wooldridge, J. M. (2009). Recent developments in the econometrics of program evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 5-86.
16. Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 125, 43-62.
17. Kang, S., & Van Ryzin, G. G. (2019). Coproduction and trust in government: evidence from survey experiments. *Public Management Review*, 21(11). <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619812>
18. Kukoč, M., Škrinjarić, B., & Juračak, J. (2021). The impact assessment of the eu pre-accession funds on agriculture and food companies: The croatian case. *Spanish Journal of Agricultural Research*, 19(3). <https://doi.org/10.5424/sjar/2021193-16764>
19. Kunovac, D., & Zilic, I. (2021). The effect of housing loan subsidies on affordability: Evidence from Croatia. *Journal of Housing Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2021.101808>
20. Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
21. Hendren, N., & Sprung-Keyser, B. (2020). A unified welfare analysis of government policies. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(3), 1209-1318.
22. McKenzie, D. (2017). Identifying and spurring high-growth entrepreneurship: Experimental evidence from a business plan competition. *American Economic Review*, 107(8), 2278-2307.
23. McKenzie, D. (2021). Small business training to improve management practices in developing countries: re-assessing the evidence for 'training doesn't work'. *Oxford Review of Economic Policy*, 37(2), 276-301.
24. Peters, B. G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4). <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>
25. Porumbescu, G. (2017). Linking Transparency to Trust in Government and Voice. *American Review of Public Administration*, 47(5). <https://doi.org/10.1177/0275074015607301>
26. Rubinstein, A. (1990). *Game theory in economics*. Edward Elgar Publishing.
27. Santoleri, P., Mina, A., Di Minin, A., & Martelli, I. (2020). The Causal Effects of R&D Grants: Evidence from a Regression Discontinuity. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3637867>

28. Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2010). *Economics*. 19th edition. McGraw-Hill Irwin.
29. Šelebaj, D., & Bule, M. (2021). Effects of grants from EU funds on business performance of non-financial corporations in Croatia. *Public Sector Economics*, 45(2). <https://doi.org/10.3326/pse.45.2.1>
30. Srhoj, S., Lapinski, M., & Walde, J. (2021). Impact evaluation of business development grants on SME performance. *Small Business Economics*, 57, 1285–1301. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00348-6>
31. Srhoj, S., Škrinjarić, B., & Radas, S. (2019). Bidding against the odds? The impact evaluation of grants for young micro and small firms during the recession. *Small Business Economics*. <https://doi.org/10.1007/s11187-019-00200-6>
32. Srhoj, S., Škrinjarić, B., Radas, S., & Walde, J. (2021). Small matching grants for women entrepreneurs: lessons from the past recession. *Small Business Economics*. <https://doi.org/10.1007/s11187-021-00524-2>
33. Srhoj, S., Vitezić, V., & Walde, J. (2021). Do small public grants boost tourism firms' performance? *Tourism Economics*. <https://doi.org/10.1177/1354816621994436>
34. Srhoj, S., & Walde, J. (2020). Getting ready for EU Single Market: The effect of export-oriented grant schemes on firm performance. *Structural Change and Economic Dynamics*. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2019.11.001>
35. Srhoj, S., & Žilić, I. (2021). 'Fine... I'll do it myself': Lessons from self-employment grants in a long recession period. *IZA Journal of Labor Policy*, 11(1), 1–32.
36. Stojčić, N., Srhoj, S., & Coad, A. (2020). Innovation procurement as capability-building: Evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries. *European Economic Review*. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2019.103330>
37. Tomić, I., & Žilic, I. (2020). Working for 200 Euro? The Unintended Effects of Traineeship Reform on Youth Labor Market Outcomes. *Labour*, 34(3). <https://doi.org/10.1111/labr.12176>
38. Voorhoeve, A. (2021). Policy evaluation under severe uncertainty: A cautious, egalitarian approach.
39. Wooldridge, J. M. (2012). Introductory Econometrics – A Modern Approach (5th ed.). In *Journal of contaminant hydrology*. <https://doi.org/10.1016/j.jconhyd.2010.08.009>

EVIDENCE-BASED POLICY

Summary

Better public policies can lead to a higher standard of living and trust in public institutions. The purpose of this article is to provide a conceptual framework for the idea of evidence-based policymaking. The fundamental problem of decision-making by policy officials is uncertainty about the future effect of public policy, and it is possible to analyze uncertainty with the so-called *von Neumann-Morgenstern* utility theory. In the application of utility theory, evidence-based policymaking has the potential to facilitate decision-making. The article describes the hierarchy of evidence (levels 1, 2 and 3) on the effectiveness of public policies and provides examples of policy evaluations – evidence level 1 in the Republic of Croatia. Furthermore, a survey of public finance experts on the topic of public policy evaluation is conducted in the Republic of Croatia. Two findings emerge, first, the practice of public policy evaluation is sporadic, and second, at the undergraduate, graduate or doctoral level of the eight public universities in Croatia, economists and political scientists are not taught microeconomic public policy evaluation (evidence level 1). Stronger emphasis on the practice of public policy evaluation has potential to lead to increased standard of living and trust in public institutions, however, in order to achieve this, stronger demand for evaluations is required, and then current and future experts should be trained on how to conduct public policy evaluations according to international standards.

Keywords: public policy; evidence; decision-making; evidence-based policymaking