

Prethodno priopćenje

UDK 338.22.01

35:33

Primljeno: 14. veljače 2011.

---

## Suvremena ekonomska kriza i izazovi javnog upravljanja

---

ZDRAVKO PETAK\*

### *Sažetak*

U radu se daje prikaz istraživanja suvremene ekonomske krize unutar širokog područja političke ekonomije i javnih politika. Rad se, s jedne strane, zasniva na političkoj ekonomiji javnog sektora i bitnim nalazima vezanim uz tu vrstu istraživanja, dok se, s druge strane, razmatraju doprinosi teorije javnih politika o temeljnim problemima modernih sustava javnog upravljanja i potencijalima takvih sustava u oblikovanju razvojnih politika. Također se ukazuje na važnost utvrđivanja ne-ekonomskih uzroka kriza.

*Cljučne riječi:* ekonomske krize, politička ekonomija kriza, politička ekonomija javnog sektora, javno upravljanje

U nizu rasprava o aktualnoj krizi koje su se pojavile u recentnijoj literaturi, ne samo iz područja politologije nego i u samoj ekonomskoj znanosti, sve se više ukazuje na činjenicu da uzroci njezina nastanka, ali i posljedice koje će ona izazvati, znatno nadilaze okvir ekonomije. Riječ je, osim o ekonomskim, o čitavom nizu širih, političkih, javnoupavljačkih, socijetalnih i kulturnih determinanti koje su dovele do ozbiljne krize temeljnih konstitucionalnih aranžmana i načina regulacije društva i ekonomije.<sup>1</sup> Njih naprosto više nije moguće podvesti samo pod stan-

\* *Zdravko Petak*, redoviti profesor Fakulteta političkih znanosti na predmetima Teorija ekonomske politike, Javne politike, Posebne javne politike, Europeizacija javnih politika i Komparativna politička korupcija.

<sup>1</sup> Guy Peters i Jon Pierre, dvojica možda i najistaknutijih teoretičara javnog upravljanja (*governance*), u jednom od svojih posljednjih radova, koji su objavili zajedno s kolegicom iz Estonije, razmatrajući odnos globalne financijske krize, javne uprave i javnog upravljanja ističu upravo tu činjenicu. "Posljedice krize nadilaze samu ekonomiju", ističu oni, a jedan od ključnih problema zbog kojih je došlo do krize vezuju uz činjenicu da su "znatno oslabljeni regulatorni okviri, zbog

dardni kategorijalni aparat mikroekonomije ili makroekonomije, štoviše, upravo je metodološka neadekvatnost tog kategorijalnog aparata jedan od temeljnih razloga slabe pripremljenosti ekonomije ekonomske znanosti za dolazak najnovije krize.<sup>2</sup>

Upravo na spomenute nedostatke ukazuje knjiga Daga Strpića *Karl Marx i politička ekonomija Moderne* (Strpić, 2010), pokrivajući pritom vrlo široko područje političke ekonomije i političke teorije, od klasične moderne političke i političko-ekonomske teorije do njihovih suvremenih inačica. Osim spomenutim temama posebna je pozornost posvećena pitanju temeljnih načela na osnovi kojih treba oblikovati razvojne politike u nekoj zajednici, te ne manje važnom pitanju harmoniziranja javnih politika. Dakako, u knjizi su podastrta i vrlo vrijedna razmatranja o odnosu politologije i drugih društvenih znanosti, napose sociologije i ekonomske znanosti, no od niza tih i drugih tema kojima se bavi ta knjiga osvrnuo bih se samo na pitanje veze ekonomskih ciklusa i izazova u sustavu javnog upravljanja, koji se posebice odnose na uspostavljanje novog sustava regulacije. Riječ je, dakle, o trećem dijelu knjige, koji se bavi socijetalnim ciklusima. Bez adekvatnog razumijevanja spomenutih dvaju aspekata aktualne krize vjerojatno se i ne može doći do “dubljih uvida u karakter i pedigree krize”, za koju sve brojnija znanstvena istraživanja pokazuju “mogućnost da se zapravo nalazimo usred (cikličke) krize same Moderne” (Strpić, 2010: 200). Dublji korijeni krize stoga su zahvalno područje istraživanja za političku ekonomiju, koja ima vrlo širok opseg istraživanja i obuhvaća čitav niz pristupa koji zahvaćaju odnose između političke i ekonomske sfere.<sup>3</sup>

čega i nije bilo načina da se djelotvorno reagira. Fragmentacija države, kako horizontalna tako i vertikalna, doprinijela je tome da su vlade postale nedjelotvorne u svome monitoringu i regulaciji” (Peters, Pierre, Randma-Liiv, 2010).

<sup>2</sup> O tome govori niz radova vodećih ekonomskih autora. Nobelovac George A. Akerlof, primjericice, u knjizi koju je napisao zajedno s Robertom Shillerom (Akerlof, Shiller, 2009) govori o tome da je ekonomska znanost zapravo negirala utjecaj stvarnih ideja koje upravljaju gospodarstvom, a koje oni označavaju izrazom *animal spirits*. Tim se izrazom u kolokvijalnom govoru označavaju mentalna energija i životna snaga, no u ekonomskoj terminologiji njime se zapravo označavaju nepostojani i nekonzistentni oblici ekonomskog ponašanja, koje nije moguće podvesti pod modele zasnovane isključivo na ekonomskoj motivaciji i čistoj racionalnosti. Zbog toga, po njihovu sudu, konvencionalna ekonomska teorija posjeduje izrazito nedostatna analitička oruđa za razumijevanje aktualne ekonomske krize, jer nju u velikoj mjeri nose upravo oblici ideje i oblici ekonomskog ponašanja koji se ne mogu podvesti pod uobičajenu šablonu ekonomske racionalnosti (Akerlof, Shiller, 2009: 1-7).

<sup>3</sup> O strukturi suvremene političke ekonomije Strpić je, u svojoj knjizi *Politička i političko-ekonomska promjena od Hobbesa do Hayeka*, dao jedan od najcjelovitijih prikaz u nas. V. Strpić (1998).

### **Izlazi li svijet iz krize?**

Kada su početkom 2009. upitali nobelovca Paula Samuelsona izlazi li svijet iz krize, odgovorio je da ne vjeruje da “ćemo primijetiti oporavak prije 2012, a možda čak i 2014. godine. To je daleko sličnije razdoblju koje je bilo potrebno Rooseveltu od njegova stupanja na dužnost u ožujku 1933. do početka Drugog svjetskog rata” (Samuelson, 2009). Razdoblje oporavka bit će, dakle, dugačko i s velikom potrošnjom javnog novca, odnosno korištenjem vladina deficita. Može se, dakle, samo pretpostaviti da će se i na početku drugog desetljeća ovog stoljeća, neovisno o privremenom izlasku niza zemalja iz recesije, i dalje nastaviti veliki pritisci na javni sektor te da bez aktivne uloge vlada neće biti moguće svladati krizu. To na neki način potvrđuju i projekcije MMF-a o srednjoročnom kretanju javnog duga u zemljama G-7, za razliku od tzv. gospodarstava u nastajanju. Uzme li se u obzir razdoblje od 2007. do 2015, njihova je prognoza da će prva skupina zemalja podići svoju ukupnu zaduženost s nešto manje od 80 posto BDP-a na oko 110 posto, dok će se u drugoj skupini taj udio čak i neznatno smanjiti, sa sadašnje razine koja je ionako manja od 40 posto BDP-a.

To zapravo znači da bi aktualna kriza mogla značiti neku vrstu “ugušenog povratka državi” (Strpić, 2010: 147), o čemu je svojedobno pisala poznata američka politologinja Theda Skocpol sa svojim suradnicima (Skocpol, 1985). Pritom je posebno teško očekivati smanjivanje temeljnih oblika socijalne potrošnje, jer će se najveći dio spomenutog rasta deficita u razvijenim zemljama, preko 80 posto, odnositi na pritisak izdataka za mirovine i zdravstvo. U SAD-u, Kanadi, Njemačkoj i Velikoj Britaniji to se povećanje i dosad odnosilo prvenstveno na troškove zdravstva, a u Francuskoj, Italiji i Japanu na troškove mirovinskog sustava. Izdaci za spomenute stavke u velikoj su mjeri i posljedica starenja stanovništva, koje je snažno zahvatilo praktički sve zemlje sjeverne hemisfere, a naročito europske zemlje (Castles, 2008: 55-59). Sve to dovelo je do ekstremnog rasta javnog duga, neovisno o činjenici da su porezi u najrazvijenijim zemljama u posljednjih pola stoljeća zapravo narasli. Naime, od 1965. do 2007. udio različitih poreza porastao je u zemljama G-7 s 26,3 na 32,1 posto BDP-a. Najviše su porasli socijalni doprinosi, a nakon njih porezi na dohodak pojedinaca. Sve to je, dakako, smanjilo konkurentnost tih gospodarstava u odnosu na rastuća gospodarstva Kine, Južne Koreje, Indije, Malezije, Brazila, Južne Afrike i niza drugih zemalja koje su počele povećavati svoj udio u svjetskom ekonomskom kolaču.

Utoliko je vrlo važna konstatacija o pretežno “neekonomskim uzrocima ciklusa”, na što upozorava Strpić u sedmom poglavlju knjige. Štoviše, pokazuje se da su ti uzroci “iz temelja politički, a ponajviše se pokazuju kroz cjelinu javnih politika” (Strpić, 2010: 146). Ključnim politikama za razumijevanje krize u razvijenim zemljama tako se pokazuju izdaci za temeljne politike, poput mirovinskog osiguranja,

svih oblika socijalnih transfera stanovništvu, ili pak zdravstvene politike. Time se ujedno dovodi u pitanje uvriježeni stav da “glavninu razvojnog javnopolitičkog posla treba prepustiti ekonomskoj znanosti – kroz ekonomsku politiku” (Strpić, 2010: 146). Upravo suprotno, potrebna je neka vrsta harmoniziranja svih javnih politika i stvaranje razvojne politike razvijenih društava upravo na toj osnovi.

### **Politička ekonomija javnog sektora i ekonomska kriza**

Time se ujedno na ozbiljan način dovodi u pitanje i tvrdnja o potrebi uzmaka države, radikalnom smanjivanju javne potrošnje i prijedlozima da veliki broj dosadašnjih javnih usluga bude ukinut ili da se pribavlja putem tržišnog mehanizma. Pogledajmo, međutim, što pokazuju stvarni podaci. Istina, već krajem 1990-ih moglo se uočiti da je došlo do smanjivanja razine javne potrošnje u razvijenim zemljama. Podaci su, primjerice, pokazali da su ukupni javni izdaci 17 zemalja OECD-a 1997. godine bili realno manji za 0,5 posto u odnosu na ukupne izdatke ostvarene 1984. Pritom se pokazalo da su u anglosaksonskim zemljama te u Belgiji i Nizozemskoj ti izdaci bili smanjeni znatno više od prosjeka, dok su se u zemljama Južne Europe i u Finskoj zapravo značajno povećali. Neovisno o razlikama među pojedinim zemljama valja naglasiti da je taj trend nastavljen i u prvim godinama 21. stoljeća. Na taj je način sredinom 1990-ih zaustavljena tendencija rasta javnog sektora, koja je važila za čitavo 20. stoljeće, a napose za razdoblje nakon Drugog svjetskog rata. Više niti Švedska ne troši više od 60 posto svog BDP-a unutar javnog sektora i taj je postotak značajno smanjen. No on je i dalje velik i teško je očekivati njegovo daljnje radikalno smanjivanje. Francis G. Castles, jedan od najznačajnijih istraživača ekonomske uloge države u razvijenim zemljama, uvjerljivo je pokazao u novijim istraživanjima da država u toj svojoj funkciji zapravo ne nestaje (Castles, 2007). Za razliku od uobičajenih tvrdnji o smanjivanju socijalne države on i njegov istraživački tim pokazali su zapravo da je do smanjivanja došlo u drugim područjima. Usmjeravajući svoju istraživačku pozornost na ne-socijalna područja ekonomske uloge države, poput obrazovanja, obrane, javnog reda i poretka, javne uprave i politike subvencija gospodarstvu, pokazali su da su upravo to područja u kojima je došlo do smanjivanja javne potrošnje. Komparativno proučavanje političke ekonomije javnih rashoda što ga je poduzeo sa svojim suradnicima pokazalo je da se zapravo nije desio velik uzmak socijalne države u razvijenim društvima Zapada i da su takve teze zapravo neki oblik onoga što se u političko-ekonomskoj literaturi naziva “stiliziranom činjenicom”, izrazom koji je prvi put upotrijebio 1958. poznati ekonomist Nicholas Kaldor označujući njime zaključke o realnim ekonomskim veličinama koji se ne mogu potvrditi empirijskim istraživanjima (*The New Palgrave*, 2008).

Na tragu prethodno spomenutog može se provjeriti i vrijednost postavke o dereguliranim tržištima nasuprot reguliranim tržištima, napose onima koja su prožeta

nekim oblicima socijalnog partnerstva. Često se, naime, ističe da jedino deregulirana tržišta omogućuju rast gospodarstva, produktivnosti i jedinu osnovu za stvaranje bogatstva u nekoj zajednici. No pogledajmo opet što o tome kaže ozbiljna političko-ekonomska literatura. Jedan je od najznačajnijih istraživača dugoročnih trendova ekonomske uspješnosti razvijenih društava Zapada američki polit-ekonomist Harold Wilensky. On je u svom kapitalnom djelu *Bogate demokracije: politička ekonomija, javne politike i uspješnost* (Wilensky, 2002) pokušao razmotriti višedecetljetne trendove u ekonomskim performansama tih društava. Podijelio ih je u pet skupina: korporativističke s dominacijom lijevih stranaka (Švedska, Norveška, Finska, Danska); korporativističke bez dominacije lijevih ili katoličkih stranaka (Nizozemska, Belgija, Austrija); katoličke korporativne (Italija, Njemačka); korporativne bez fundamentalnog utjecaja organiziranog rada (Francuska, Japan, Švicarska); zemlje sa slabim, nerazvijenim korporativizmom (SAD, Velika Britanija, Novi Zeland, Australija, Kanada, Irska).

Do kakvih je podataka došao u tim istraživanjima (Wilensky, 2002: 446; 2006: 336)? Uzmemo li u obzir posljednjih dvadeset godina 20. stoljeća, pokazalo se da su najuspješnije bile zemlje prve skupine. Skandinavske zemlje ostvarile su, naime, u tom razdoblju prosječan rast produktivnosti od 2 posto, više od bilo koje druge skupine razvijenih zemalja. Nakon njih je slijedila skupina anglosaksonskih zemalja, s 1,7 posto, no isključi li se iz analize devijantni slučaj iznimno uspješne Irske u tom razdoblju, taj prosjek za ostale zemlje pada na 1,4 posto. U tom su pogledu od te skupine zemalja neznatno uspješnije bile i korporativističke zemlje bez izrazite dominacije katoličkih ili lijevih stranaka – Nizozemska, Belgija i Austrija, u kojima je taj prosjek iznosio 1,5 posto. Rast produktivnosti u preostale dvije skupine zemalja bio je nešto niži, za Italiju i Njemačku 1,1, a za korporativističke zemlje bez presudne uloge organiziranog rada 1,2, s time da je bez negativnog devijantnog slučaja Švicarske taj prosjek bio znatno viši – oko 1,7 posto.

Uzmu li se u obzir i podaci iz druge kolone, koji se odnose na razinu jednakosti u korištenju raspoloživog dohotka, podaci o ekonomskoj uspješnosti dobivaju dodatnu dimenziju. Promatranjem udjela u raspoloživom dohotku 10 posto najbogatijih članova društva u odnosu na 90 posto svih ostalih dobivaju se vrlo pouzdani pokazatelji o razini socio-ekonomske jednakosti u pojedinim zemljama. Što je koeficijent koji se dobije na taj način viši, razina jednakosti je niža. Najnižu razinu ekonomske jednakosti redom imaju SAD, Velika Britanija, Italija i Irska, a najvišu Norveška, Finska, Švedska, Nizozemska, Danska, Belgija i Njemačka. Uzmu li se, dakle, u obzir usporedni podaci o dugoročnim trendovima kretanja produktivnosti i razini ekonomske jednakosti, nipošto nije moguće dokazati da izrazito deregulirani sustavi nužno ostvaruju bolje ekonomske performanse. U značajnoj mjeri dešava se upravo suprotno, premda je zapravo riječ o znatno složenijim procesima u kojima

nije tako lako moguće pripisati pojedine vrste ekonomskih učinaka utjecaju regulacije, odnosno deregulacije.

No nije nam se teško složiti s autorovim stavom o neuvjerljivosti onoga što on naziva “ideološkom fundamentalističkom neoliberalnom tezom”. Naime, problem je u tome što su se posve nekritički prihvatile postavke te teze “da će financijski sektor, amalgamirajući na svoj specifičan način bankarske i investicijske funkcije s funkcijama makroregulacije koje su otete de-moderniziranoj državi, i bolje od nje regulirati privredu” (Strpić, 2010: 205, kurziv Z. P.). Regulacija je, drugim riječima, neizostavni alat da bi se postavili razvojni prioriteti društva, odredio odgovarajući model harmonizacije/koordinacije javnih politika i omogućio odgovarajući oblik usmjeravanja ekonomskog i socijalnog razvoja. Jer, kao što Strpić izvrsno primjećuje, komentirajući postavku stvorenu 1970-ih godina da će oblik izlaska iz jedne cikličke krize odrediti oblik i dubinu naredne krize, u posljednjih četrdesetak godina stvoreno je uvjerenje da uloga državne regulacije i usmjeravanja treba biti posve ograničena i privremena. To je bio, po njegovu sudu, “u javnim politikama i strategijama razvoja otjelovljen razlog protiv državne intervencije u privredu. Državna se intervencija navodno mogla privremeno činiti poželjnom, ali bi ona zapravo bila tek najkraći put do narednog kriznog pakla” (Strpić, 2010: 196).

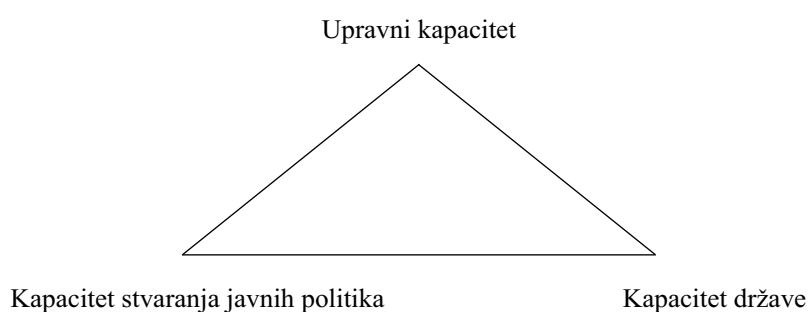
### **Uloga države u javnom upravljanju i ekonomska kriza**

Takav razvoj dominantnog dijela ekonomske znanosti bio je zapravo u suprotnosti s razvojem koncepta o javnom upravljanju (*governance*) koji se počeo vrlo snažno razvijati unutar političke znanosti od 1990-ih godina. Možda još od Osborneova i Gaeblerova, sada već klasičnog djela *Reinventing Governments* počelo se razvijati vrlo sustavno razumijevanje načina na koji se vlast, javna uprava, poslovni i civilni sektor povezuju u složen sustav odnosa koji je u većoj ili manjoj mjeri doveo do toga da vlade više prvenstveno ne “veslaju”, već samo “kormilare” (Osborne, Gaebler, 1992). Dakako, unutar spomenutog konceptualnog okvira razvili su se različiti pristupi, koji su isticali veću ili manju ulogu tržišta ili vlada, no značajan dio literature nastao unutar tog okvira zadržao je stav o važnoj, ako ne i presudnoj ulozi države u sustavu javnog upravljanja.

To se najbolje može vidjeti u radovima vjerojatno najistaknutijih predstavnika spomenute orijentacije, dvojice politologa, američkog Guya B. Petersa i švedskog Jona Pierrea (Pierre, Peters, 2000; 2005). Njihovo inzistiranje na središnjoj ulozi vlade, odnosno države u temeljnim pitanjima javnog upravljanja bitno je obilježilo literaturu o javnim politikama u posljednjih petnaestak godina. Zanimljivo je da se i u najnovijim doprinosima literature o javnom upravljanju ukazuje upravo na tu vrst argumenta. U promišljanju validnosti koncepta javnog upravljanja Stephen Bell i Andrew Hindmoor ističu upravo “središnju ulogu države za moderno društvo” (Bell,

Hindmoor, 2009). Država je daleko od toga da bi odstupila, štoviše, ona uspijeva osnažiti kapacitete svoje vladavine uspostavljanjem vertikalnih sustava kontrole, uz istodobno razvijanje neposrednijih veza s akterima izvan sustava vlasti.<sup>4</sup> Stoga sve važnijim pitanjem u literaturi o javnome upravljanju postaje zapravo pitanje kapaciteta stvaranja javnih politika (*policy capacity*), kojim se u literaturi sve više ukazuje na strukturne značajke suvremenih sustava vladavine (Painter, Pierre, 2005).

*Slika* – Prikaz pojedinih kapaciteta u sustavu vladavine



Izvor: Painter, Pierre (2005: 3).

Kapacitet javnih politika odnosi se pritom na sposobnost usmjeravanja neophodnih resursa s ciljem donošenja promišljenih kolektivnih odluka o strateškim smjerovima alokacije resursa za pojedine javne svrhe. Tu dimenziju valja pak razlikovati od upravnog kapaciteta (*administrative capacity*), koji se odnosi na sposobnost djelotvornog upravljanja ljudskim i fizičkim resursima u procesu pružanja usluga što ih osigurava vlast. I, na kraju, od spomenuta dva pojma valja razlikovati kapacitet države (*state capacity*), kojim se označava mjera sposobnosti države da mobilizira različite oblike društvene i ekonomske podrške u ostvarivanju javno naznačenih ciljeva.

Izraz kapacitet stvaranja javnih politika predstavlja u prethodnoj slici, vizualiziranoj u obliku trokuta, neki oblik pivotalne točke oko koje se okreću preostala dva izraza. Time se zapravo želi istaći sve veća uloga usmjeravanja u međusobnim

<sup>4</sup> S tim je povezana i vrlo opsežna literatura o vertikalnoj i horizontalnoj dimenziji javnih politika (Colebatch, 2004), koja pokazuje da se moderno javno upravljanje ostvaruje temeljem dviju matrica: matrice “zapovijedaj i nadziri” (vertikalna dimenzija) i matrice “pregovaraj i surađuj” (horizontalna dimenzija). Uspostavljanjem neposrednijih veza vlasti i aktera izvan sustava vlasti razvijaju se, primjerice, obrasci pružanja javnih usluga unutar kojih državnu upravu u pojedinim pitanjima zamjenjuju nevladine organizacije, koje na taj način postaju nekim oblikom “para-uprave”.

odnosima političke sfere, socijalnog sektora i ekonomije. Usmjeravanje se, pritom, može shvatiti i kao jedna od četiri temeljne vrste aktivnosti što ih podrazumijeva javno upravljanje: određenje zajedničkoga skupa prioriteta temeljnih ciljeva za društvo, postizanje koherentnosti i koordinacije u funkcioniranju različitih sektorskih politika, osiguranje adekvatnih upravljačkih kapaciteta da bi se ostvarili naznačeni društveni ciljevi i uspostavljanje zahtjeva za odgovornošću u pribavljanju javnih usluga za društvo (Pierre, Peters, 2005: 3-6). Kapacitet usmjeravanja javnog upravljanja, sa središnjom ulogom kapaciteta stvaranja javnih politika, pokazuje se tako jednim od temeljnih analitičkih koncepata za razumijevanje samog procesa javnog upravljanja.

Koncept javnog upravljanja nema, dakako, jedan te isti oblik u svim dijelovima svijeta. Sami Peters i Pierre razlikuju pet temeljnih oblika, od etatističkog, u kojem je uloga vlasti presudna u sve četiri dimenzije upravljanja, do svojevrsnih mreža javnog upravljanja (*governance networks*), u kojima je uloga vlasti prilično ograničena. Postojanje razlika u sustavima javnog upravljanja vezano je uz ono što Francis Castles, jedan od najrenomiranijih istraživača komparativnih javnih politika, naziva *obiteljima nacija* (Castles, 2008). Njegova se tipologija zemalja, pritom, odnosi samo na razvijene zemlje, a zasniva se na utjecaju različitih kulturnih i socijalno-ekonomskih institucija, koje su u bitnoj mjeri odredile, primjerice, ulogu vlade u ekonomiji, ili pak veličinu i značaj javnog sektora u pojedinoj zemlji. Tako se, primjerice, ne može očekivati da će Njemačka ili Francuska odustati od uvriježenih sustava javnog upravljanja u kojem država snažno usmjerava gospodarstvo, posebno ako takve politike daju dobre rezultate.

Problem loše regulacije ekonomskog sustava, na koji Strpić ukazuje na više mjesta u svojoj knjizi, čini se da je u velikoj mjeri posljedica "javnopolitičke prakse (koja) rutinski prima zdravo za gotovo da glavninu razvojnoga javnopolitičkog posla treba prepustiti ekonomskoj znanosti – kroz ekonomsku politiku" (Strpić, 2010: 146). Potiskivanje uloge ostalih pristupa u praksi rada na javnim politikama, pa odatle i politološkog pristupa javnog upravljanja, može se stoga smatrati jednim od razloga loše regulacije ekonomskog sustava. O tome govore i sve ozbiljnija upozorenja o negativnim učincima fragmentacije državnog nadzora upravo na lošu regulaciju ekonomskih i socijalnih tokova (Peters, Pierre, Randma-Liiv, 2010). Naime, u posljednjih nekoliko desetljeća došlo je do svojevrsne "agencifikacije" javne uprave, na temelju čega je stvoren niz organizacija specijalne namjene, različitih vrsta agencija, koje su trebale značajno povećati efikasnost i kvalitetu javnih usluga. Međutim, ozbiljne su evaluacije pokazale da je mnogo značajniji rezultat takvih nastojanja bila snažna fragmentacija države i slabljenje njezine regulativne uloge. Zbog toga se u godinama koje slijede može očekivati da će vlade, suočene s izazovima upravljanja ekonomskom krizom, nastojati što je moguće više povećati svoje



kapacitete reguliranja rizika. To će se jednako odnositi na rizike financijskih tržišta, kao i na one koji se tiču mirovinskih sustava ili zdravstvene zaštite.

Ako je konsolidacija, nasuprot fragmentaciji vlasti, jedan od općih trendova koji se jasno nazire, postoje i druge vrste reformskih nastojanja koja su već snažno prisutna. Ekonomska je kriza, naime, dovela do preraspodjele moći unutar struktura postojećih vlada, dajući ključnu ulogu ministarstvima financija u koordinaciji vladinih politika. Takva promjena strukture utjecaja države na neki je način u suglasnosti s povećanom razinom utjecaja vlada na gospodarstvo. Tko bi, primjerice, prije nego što je nastupila aktualna kriza, mogao uopće i pomišljati da će se vlada u tolikoj mjeri izravno uključiti u gospodarstvo u SAD-u. Riječ je o onome što Strpić naziva Commonsovim pravilom<sup>5</sup>, koje govori o tome “da su teška vremena kriza obično razdoblje intervencionističkih, na državu orijentiranih ideja i politika. A dobra vremena konjunktura razdoblja su tržišno orijentiranih koncepata i u teorijama i u praktičnom djelovanju. Svaki od tih tipova ideja načelno je dobar, ali svaki u svoje vrijeme” (Strpić, 2010: 190).

U svemu tome neobično je važan način na koji se koordiniraju pojedine sektorske politike, od ključnih ekonomskih politika, poput fiskalne i monetarne politike, do niza drugih politika – obrazovne, zdravstvene, energetske te politike zaštite okoliša. Postoje različite dimenzije koordinacije tih politika, od horizontalnih odnosa između pojedinih ministarstava i agencija do vertikalne dimenzije odnosa centra vlade sa sektorskim upravama, dekoncentriranim tijelima državne uprave i jedinicama regionalne i lokalne samouprave. U SAD-u važnu ulogu u tome imaju Federalne rezerve, kao središnja banka, nastojeći na neki način koordinirati sve ostale aktere koji sudjeluju u oblikovanju ekonomske politike. U Njemačkoj je pak na djelu snažna autonomija pojedinih ministarstava, s time da teret koordinacije tada pada na “jakog kancelara”.

Pokušamo li sve to dodatno raščlaniti, moguće je govoriti o devet razina koje se spominju u literaturi o koordinaciji javnih politika (Bockaert, Peters, Verhoest, 2010: 16): neovisnom odlučivanju ministarstava ili organizacija; komuniciranjem, zasnovanom na razmjeni mišljenja s drugim ministarstvima ili organizacijama; konzultiranjem s drugim ministarstvima ili organizacijama kako bi se došlo do pozitivnog *feedbacka*; izbjegavanju suprotstavljenih djelovanja između ministarstava i organizacija; nastojanjima da se postigne sporazum između različitih ministarstava ili organizacija; uspostavljanju mehanizma za arbitriranje u situaciji suprotstavljenih interesa između ministarstava ili organizacija; uspostavljanju sustava za ograničavanje djelovanja pojedinih ministarstava ili organizacija; uspostavljanju

<sup>5</sup> Vezano uz teorijske doprinose Johna Commonsa, američkog institucionalnog ekonomista prve polovine 20. stoljeća, proučavanju pravnih temelja modernih kapitalističkih društava.

središnjih (nacionalnih) prioriteta i usvajanju vladine strategije u nekom području. Najjednostavnije rečeno, prvih šest razina odnosi se na horizontalnu koordinaciju politika i programa, dok posljednje tri označavaju *de facto* neki oblik vertikalne koordinacije politika i programa (Petak, 2008).

### **Ekonomski ili političko-ekonomski ciklusi?**

Uzroke cikličkih kretanja u ekonomiji, a posebno one koji su vezani uz aktualnu krizu, Strpić u velikoj mjeri vezuje uz “pretežno neekonomske” uzroke, koje pronalazi prije svega u pogrešno oblikovanim javnim politikama. U tom smislu on odbacuje i standardna objašnjenja kriza koja najčešće daje dominantna orijentacija unutar ekonomske znanosti. Prema takvom tumačenju, “danas postoje samo neke segmentarne krize. Recimo, krize na tržištima nafte i nekretnina, koje uzrokuju prave revolucije cijena. Ili krize na financijskim tržištima” (Strpić, 2010: 162).

Drugim riječima, on smatra da se politička ekonomija kriza ne može ograničiti na uzroke financijskih kriza, proučavanje uloge središnjih banaka u tome te na problem “kreditnih mjehura” i slična pitanja, o kojima postoji opsežna literatura (Cooper, 2009). Njega zanima cjelovito objašnjenje ekonomskih kriza, utvrđivanje pravilnosti u cikličkom kretanju ekonomije. Odatle ga zanimaju i politički ciklusi, političko-ekonomski ciklusi, kao i ciklusi javnih politika. Političke izvore cikličkih kretanja ekonomska znanost ne može valjano analizirati, naprosto zbog nedostatnosti svog analitičkog aparata. No može ih analizirati politička ekonomija (Strpić, 2010: 189).

Ostaje, međutim, pitanje na koji način valjano zahvatiti analizu ekonomskih ciklusa te uolikoj mjeri tome može doprinijeti, primjerice, Marxova, Keynesova ili Schumpeterova teorija ekonomskih kriza. Strpić ne izvodi cjelovita teorijska objašnjenja shvaćanja ekonomskih kriza kod pojedinih autora, no daje niz korisnih sugestija u kojem bi smjeru trebala ići istraživanja. U tom bi se smislu, vjerojatno, moglo pokazati da su se, primjerice, unutar marksističkog teorijskog kruga iskristalizirala barem tri različita polazišta: teorija nedovoljne potrošnje, teorija “sažimanja profita” i teorija pretjerane akumulacije, koja se u osnovi oslanja na Marxovu postavku o tendencijskom padu profitne stope. Svaki od tih teorijskih pristupa razvio je odgovarajuću argumentaciju, meritorno se pozivajući na Marxa (Wright, 1999; O’Connor, 2010; Itoh, 1984).<sup>6</sup>

Knjiga Daga Strpića *Karl Marx i politička ekonomija Moderne* predstavlja vrlo originalno tumačenje nastanka aktualne ekonomske krize i svih čimbenika koji su

<sup>6</sup> Dobar prikaz marksističkih stajališta o ekonomskoj krizi može se naći u tematskom broju “suвременa ekonomska kriza”, posvećenom krizi s početka 1980-ih godina. *V. Marksizam u svetu* (1984).

doveli do njega. Važna je značajka njegove knjige to što ukazuje na utjecaj neekonomskih čimbenika u nastanku krize te na važnost koju bi u razmatranju toga trebala imati suvremena politologija, napose politička ekonomija i javne politike kao dvije njezine važne grane. Vjerujemo da će niz postavki izrečenih u knjizi o tom pitanju, od kojih smo ukazali samo na neke, potaknuti polit-ekonomiste i politologe u izradi što sustavnijih objašnjenja kriza koje tek predstoje.

#### LITERATURA

- Akerlof, George A./Shiller, Robert, 2009: *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- Bouckaert, Geert/Peters, Guy B./Verhoest, Koen, 2009: *The Coordination of Public Sector Organizations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Castles, Francis G., 2007: *The Disappearing State?: Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Castles, Francis G., 2008: *Komparativne javne politike: primjeri poslijeratne preobrazbe*, Masmedia, Zagreb.
- Colebatch, Hal K., 2004: *Policy*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Itoh, Makoto, 1984: Marksističke teorije krize, *Marksizam u svetu* (10) 5-6: 410-438.
- Ekonomska kriza, 1984: Savremena ekonomska kriza, *Marksizam u svetu* (10) 5-6: 5-570.
- O'Connor, John, 2010: Marxism and the Three Movements of Neoliberalism, *Critical Sociology* (36) 5: 691-715.
- Painter, Martin/Pierre, Jon, 2005: *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave, Basingstoke.
- Petak, Zdravko, 2008: Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem *policy* koordinacije, *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5: 263-273.
- Peters, Guy B./Pierre, Jon/Randma-Liiv, Tiina, 2010: Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions? *Public Organization Review: A Global Journal* 10, online first, 16 November 2010.
- Pierre, Jon/Peters, Guy B., 2000: *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, New York.
- Pierre, Jon/Peters, Guy B., 2005: *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave, Basingstoke.

- Skocpol, Theda, 1985: Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, u: Evans, P. B./Reuschemeyer, D./Skocpol, T., ur., *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge: 3-42.
- Strpić, Dag, 1998: *Promjena: politička i političko-ekonomska promjena od Hobbesa do Hayeka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Strpić, Dag, 2010: *Karl Marx i politička ekonomija Moderne*, Nacionalna zajednica Crnogoraca Hrvatske/Disput, Zagreb.
- Wilensky, Harold L., 2002: *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy and Performance*, University of California Press, Berkeley.
- Wilensky, Harold L., 2006: Trade-Offs in Public Finance: Comparing the Well-Being of Big Spenders and Lean Spenders, *International Review of Political Science* (27) 4: 333-358.
- Wright, Erik O., 1999: Alternative Perspectives in Marxist Theory of Accumulation and Crisis, *Critical Sociology* (25) 2-3: 115-142.

Zdravko Petak

CONTEMPORARY ECONOMIC CRISIS AND CHALLENGES  
OF PUBLIC GOVERNANCE

*Summary*

The paper is reviewing basic features of contemporary economic crisis, from the standpoint of political economy and public policy. The argument developed in the paper is, on the one hand, based on the political economy of the public sector and its crucial empirical findings. Secondly, the contributions of public policy theory related to basic problems of public governance systems are systematically reviewed, by emphasising the potential of these systems for formulating development policy. The paper is also discussing the importance of the non-economic sources of economic crises.

*Keywords:* economic crises, political economy of economic crises, political economy of public sector, governance

Kontakt: **Zdravko Petak**, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb. E-mail: [zpetak@fpzg.hr](mailto:zpetak@fpzg.hr)