

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
EKONOMSKI FAKULTET

MARIJANA BAĐUN

**KVALITETA JAVNOG UPRAVLJANJA I
EKONOMSKI RAST – HRVATSKA U KONTEKSTU
PRIDRUŽIVANJA EUROPSKOJ UNIJI**

(MAGISTARSKI RAD)

POSLIJEDIPLOMSKI STUDIJ: EKONOMIJA I RAZVOJ

ZAGREB, 2005.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. JAVNO UPRAVLJANJE	5
2.1. JAVNO UPRAVLJANJE I SUVREMENA EKONOMSKA I DRUŠTVENA TEORIJA	5
2.2. ELEMENTI KVALITETE JAVNOG UPRAVLJANJA	11
2.3. JAVNO UPRAVLJANJE U TRANZICIJSKOM KONTEKSTU	13
2.4. JAVNO UPRAVLJANJE I EUROPSKA UNIJA	17
2.4.1. <i>Uvjeti za pridruženje Europskoj uniji</i>	20
2.4.2. <i>Preporuke Europske unije za javno upravljanje u Hrvatskoj</i>	21
3. JAVNO UPRAVLJANJE I EKONOMSKI RAST	23
3.1. SOLOWLJEV MODEL RASTA	23
3.2. NOVA TEORIJA RASTA	27
3.2.1. <i>R&D modeli</i>	27
3.2.2. <i>Prošireni Solowljev model</i>	28
3.2.3. <i>Društvena infrastruktura</i>	30
3.3. EMPIRIJSKI NALAZI O VEZI JAVNOG UPRAVLJANJA I RASTA – PREGLED I RASPRAVA	34
3.3.1. <i>Institucije i rast</i>	35
3.3.2. <i>Javno upravljanje i rast</i>	40
3.3.3. <i>Javno upravljanje/institucije i rast u tranzicijskim zemljama</i>	44
3.3.4. <i>Problemi i korisnost postojećih istraživanja</i>	46
4. EKONOMETRIJSKA ANALIZA POVEZANOSTI JAVNOG UPRAVLJANJA I EKONOMSKOG RASTA	54
4.1. DEFINIRANJE VARIJABLI I OBLIKOVANJE REGRESIJSKIH MODELA	56
4.1.1. <i>Stope rasta ili razine BDP-a p.c.?</i>	58
4.1.2. <i>Javno upravljanje → investicije → ekonomski rast</i>	59
4.1.3. <i>Najčešće korišteni modeli</i>	60
4.1.4. <i>Izbor varijabli</i>	61
4.1.5. <i>Način testiranja modela</i>	64
4.1.6. <i>Model</i>	66
4.1.7. <i>Utjecaj vladavine prava na ekonomski rast</i>	66
4.1.8. <i>Raširenost korupcije i ekonomski rast</i>	74
4.1.8.1. <i>Stupanj birokratizacije</i>	80
4.1.8.2. <i>Zapošljavanje po sposobnosti</i>	86
4.1.8.3. <i>Građanske slobode, politička prava i sloboda medija</i>	90
4.1.8.4. <i>Vladavina prava i korupcija</i>	95
4.2. RASPRAVA O REZULTATIMA EKONOMETRIJSKE ANALIZE	96
4.2.1. <i>Ograničenja i nedostaci</i>	98
4.2.2. <i>Europska unija kao vanjski čimbenik</i>	99
4.2.3. <i>Neriješena pitanja</i>	100
5. JAVNO UPRAVLJANJE U HRVATSKOJ – TEMELJNI NEDOSTACI I PREPORUKE	102
5.1. NEDOSTACI JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ	103
5.1.1. <i>Birokratizacija i prepreke poduzetništvu</i>	103
5.1.2. <i>Korupcija</i>	106

5.1.3. Politizacija	112
5.1.4. Demotiviranost	114
5.1.5. Obrazovanje državnih službenika	115
5.2. VLADAVINA PRAVA I HRVATSKI PRAVOSUDNI SUSTAV	116
5.2.1. Duljina trajanja sudskih postupaka	117
5.2.2. Politizacija	119
5.2.3. Obrazovanje, nadzor rada i uvjeti rada pravosudnih dužnosnika	120
5.2.4. Utvrđivanje prava vlasništva	122
5.3. PREPORUKE	124
5.3.1. Reforma javne uprave	124
5.3.2. Smanjenje administrativnih prepreka investicijama i poduzetništvu	131
5.3.3. Suzbijanje korupcije	133
5.3.4. Reforma pravosuđa	136
6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	138
BIBLIOGRAFIJA.....	152
POPIS GRAFIKONA I TABLICA	165
PRILOZI	166
SAŽETAK.....	186
SUMMARY.....	187
KLJUČNE RIJEČI	188
KEY WORDS	188
ŽIVOTOPIS.....	189

1. UVOD

Kako se povećava broj empirijskih istraživanja, sve je jasnije da postojeći makroekonomski modeli ne mogu u potpunosti objasniti rast. Od početka 1990-ih pa do danas istraživači se nalaze u intenzivnoj potrazi za dodatnim čimbenicima koji objašnjavaju razlike u ekonomskoj razvijenosti zemalja i u njihovim stopama rasta. Među tim čimbenicima vrlo se često spominju institucije i javno upravljanje (*public governance*). Javno upravljanje može se različito definirati, a u ovom će ga se radu promatrati kao način na koji država koristi vlast u upravljanju institucionalnim okruženjem, čime utječe na akumulaciju faktora ekonomskog rasta. U definiciji se polazi od toga da će bez odgovarajućih pravila i institucija koje oblikuju predvidljiv i transparentan okvir za poslovanje investicije, a time i ekonomski rast, biti znatno manji od potencijalnog. Ovdje će naglasak biti samo na formalnim institucijama, odnosno onima koje nastaju kroz zakonodavstvo i koje se može mijenjati političkim djelovanjem. Za njihovo su kreiranje zaduženi nosioci izvršne i zakonodavne vlasti, tj. ta pravila stvaraju oni koji su izabrani u političkom procesu, oblikovanje i primjenu provodi javna uprava (administrativna vlast), a za osiguranje provedbe zaduženo je pravosuđe. Čim se institucije određuje "izvana", od strane onih koji su na vlasti, postoji opasnost da ih se zloupotrebljava za vlastitu korist, a ne kreira i provodi za dobrobit društva. Prema tome, vlast se može koristiti na način koji će poticati produktivne aktivnosti (investicije, inovacije) ili traženje renti (*rent-seeking*), odnosno realokaciju postojećih resursa na način koji će pogodovati određenim skupinama u društvu, ali ne i ekonomskom rastu. U skladu s time, kao dobro javno upravljanje uzet će se ono koje pospješuje ekonomski rast.

Ono što je posebno zanimljivo je da istovremeno dobro javno upravljanje promoviraju i organizacije kao što su Svjetska banka, MMF, UN, OECD i Europska unija. Pod njihovim se utjecajem javno upravljanje našlo u središtu razvojnih programa brojnih zemalja, pa tako i tranzicijskih. Specifičnost tranzicijskih zemalja je što su u kratkom razdoblju prošle kroz velike institucionalne promjene koje su bile posebno izražene u zemljama uključenim u europske integracije. Budući da su zemlje prolazile kroz sličan proces reformi, a opet imale različite ekonomske rezultate, postavilo se pitanje koliko je javno upravljanje u tim zemljama utjecalo na razlike u realnom BDP-u p.c. i realnim stopama rasta. Kako to da je nekim zemljama trebalo manje vremena za dostizanje razine realnog BDP-a p.c. iz 1990. godine nego drugima? Nažalost, Hrvatska je tek 2002. godine dostigla tu razinu mjerenu u dolarima iz 1995. godine što ju čini naročito zanimljivom za istraživanje.

Postoje brojni elementi za ocjenu kvalitete javnog upravljanja, no ovdje će se naglasak staviti naročito na dva: vladavinu prava i kvalitetu javne uprave. Naime, temeljna i prva hipoteza ovog rada je da vladavina prava i kvalitetna javna uprava pozitivno utječu na ekonomski rast. Vladavina prava označava sustav u kojem su svi građani jednaki pred zakonom i u kojem se svako kršenje zakona vjerodostojno sankcionira. Dobrom javnom upravom smatrat će se ona koja je efikasna u otklanjanju barijera poduzetništvu i ulaganjima, te ona čiji službenici ne zloupotrebljavaju vlast za ostvarivanje privatne koristi. Budući da je zlouporaba vlasti za privatnu korist ujedno i definicija korupcije, sagledat će se i taj element kvalitete javnog upravljanja. To ne znači da će se u ovom radu detaljno obraditi problem korupcije, odnosno razmotriti sve njene odrednice i posljedice, već će se samo putem pokazatelja korupcije ocjenjivati kvaliteta javne uprave s aspekta ekonomskog rasta.

Druga hipoteza je da Hrvatska po vladavini prava i kvaliteti javne uprave zaostaje za prosjekom EU-15 zemalja i osam novih članica: Češkom, Estonijom, Latvijom, Litvom, Mađarskom, Poljskom, Slovačkom i Slovenijom, što negativno utječe na razinu realnog BDP-a p.c. i stopu rasta realnog BDP-a Hrvatske. U analizu će se uključiti i Bugarsku i Rumunjsku zato što imaju status kandidatkinje za ulazak u EU kao Hrvatska. Alternativno tumačenje druge hipoteze je da su nosioci vlasti u Hrvatskoj u većoj mjeri fokusirani na vlastitu korist, a manje na poticanje investicija i inovacija u odnosu na navedene zemlje. Kako bi se to provjerilo, u rad će se uključiti još dva elementa: demokraciju i ispolitiziranost javne uprave. Prva pomoćna hipoteza ovog rada je da demokracija u Hrvatskoj nije dovoljno razvijena da bi bila jak kontrolni mehanizam nad radom državnih službenika i dužnosnika. Cilj je vidjeti postoji li povezanost između pokazatelja građanskih sloboda, političkih prava i slobode medija s raširenošću korupcije u javnoj upravi. Ispolitiziranost će se uključiti kako bi se vidjelo može li primjena weberijanskih načela javne uprave, točnije, zapošljavanje po sposobnosti, utjecati na smanjenje zlouporabe vlasti za privatnu korist. Naime, druga pomoćna hipoteza rada je da su ispolitiziranost javne uprave i veličina administrativnih prepreka pozitivno povezani s korupcijom. Ako u nekoj zemlji nema efikasnih kontrolnih mehanizama nad radom državnih službenika i dužnosnika (niski stupanj slobode medija, nedovoljno poštivanje političkih prava i građanskih sloboda i niska razina vladavine prava), ako je politizacija raširena u javnoj upravi i sudstvu i ako je stupanj birokratizacije visok, onda to pokazuje da država ne koristi vlast za oblikovanje institucionalnog okruženja koje će pospješiti ekonomski rast.

Pored uvoda i zaključka, rad se sastoji od četiri poglavlja. Na samom početku opisat će se put kojim se došlo do definicije javnog upravljanja koja će se koristiti u ovom radu. Kako

bi se utvrdilo kakvo mora biti javno upravljanje da bi ga se smatralo dobrim, koristit će se i nalazi ekonomskih povjesničara, filozofa i institucionalnih ekonomista. Nakon toga će se navesti različiti elementi za ocjenu kvalitete javnog upravljanja, pri čemu će se uzeti u obzir dokumente svjetskih organizacija (UN, Svjetska banka), empirijska istraživanja i načela javnog upravljanja u Europskoj uniji. Nakon promatranja javnog upravljanja u kontekstu suvremene ekonomske i društvene teorije, slijedi sagledavanje javnog upravljanja u zemljama u tranziciji. Opisat će se dva viđenja tranzicije ("Washingtonski konsenzus" i evolucijsko-institucionalni pristup) kako bi se utvrdilo koji su minimalni uvjeti trebali biti zadovoljeni na početku tranzicije kako bi se povećala njena uspješnost. Ukratko će se opisati teorije institucija i saznati koje su se od njih pokazale najrelevantnijima za razumijevanje tranzicije. Temeljem dosadašnjih istraživanja pokazat će se koje su temeljne slabosti u institucionalnom razvoju tranzicijskih zemalja i objasniti zašto se relativna važnost institucija povećava u kasnijim fazama tranzicije. Institucije se mijenjaju vrlo sporo osim ako se ne pojavi neki unutarnji ili vanjski čimbenik koji će ubrzati čitav proces, a to je u slučaju tranzicijskih zemalja središnje i istočne Europe te baltičkih zemalja pridruživanje Europskoj uniji. U radu će se objasniti utjecaj EU-a na javno upravljanje tranzicijskih zemalja i pritom navesti samo oni uvjeti za pridruživanje koji su bliski definiciji javnog upravljanja. Važno je napomenuti da u ovom radu naglasak nije na EU već na ekonomskom rastu i stoga će EU poslužiti samo kao jedan od filtera za odabir elemenata na temelju kojih će se provesti ekonometrijska analiza. Pri odabiru elemenata vodit će se računa o glavnim slabostima javnog upravljanja koje je EU identificirala u Hrvatskoj.

U trećem poglavlju promatrat će se veza između javnog upravljanja i ekonomskog rasta na temelju teorijskih modela i postojećih empirijskih istraživanja. Opisat će se Solowljev model rasta i nova teorija rasta unutar koje će se posebno promatrati R&D modeli, Solowljev model proširen ljudskim kapitalom i pojam društvene infrastrukture. Cilj nije detaljno opisati postojeće modele već ih pokušati promatrati u kontekstu javnog upravljanja, odnosno ukazati na njihove nedostatke. Empirijska istraživanja podijelit će se u tri skupine: a) istraživanja koja promatraju vezu između institucija i ekonomskog rasta, b) istraživanja koja izravno spominju javno upravljanje i ekonomski rast i c) istraživanja koja se odnose na javno upravljanje/institucije u tranzicijskim zemljama. Kad bi se u rad uključila samo istraživanja koja spominju javno upravljanje, onda se ne bi dobila potpuna slika buduću da institucionalno okruženje proizlazi iz javnog upravljanja. Na kraju trećeg poglavlja navest će se problemi postojećih ekonometrijskih istraživanja i diskutirati o tome koliko ona mogu biti od koristi kad je u pitanju proučavanje ekonomskog rasta.

Četvrto poglavlje sadrži ekonometrijsku analizu povezanosti javnog upravljanja i ekonomskog rasta temeljenu na uzorku EU-15 zemalja ("stare" članice) te ranije spomenutim tranzicijskim zemljama (sadašnje članice i kandidatkinje). Prije provođenja ekonometrijskih testiranja, razmotrit će se relativni položaj Hrvatske u odnosu na ostale zemlje koristeći različite pokazatelje kvalitete javnog upravljanja. Nastojat će se analizirati svi raspoloživi pokazatelji vladavine prava, korupcije, stupnja birokratizacije, ispolitiziranosti javne uprave, političkih prava, građanskih sloboda i slobode medija, ali pod uvjetom da sadrže vrijednosti za Hrvatsku. Prije nego što se oblikuje model navest će se dodatni problemi karakteristični za ekonometrijska istraživanja koja uključuju tranzicijske zemlje te ponuditi odgovore na neke dileme koje se javljaju u istraživanjima te vrste. Dat će se kratak opis najčešće korištenih modela i objasniti zašto se ovaj rad koncentrirao upravo na vladavinu prava i kvalitetu javne uprave kao osnovne nezavisne varijable modela. Nakon korelacijske analize koja će uključivati različite pokazatelje javnog upravljanja te razine i stope kumulativnog rasta realnog BDP-a p.c., odlučit će se koje će se pokazatelje uvrstiti u model. Jedna od najvažnijih odluka bit će treba li kao zavisnu varijablu koristiti razine i/ili stope rasta realnog BDP-a p.c. Zatim će se pristupiti testiranju i to pomoću panel analize s fiksnim efektima. Testiranje će se provesti za čitav uzorak te posebno za EU-15 i tranzicijske zemlje. Na kraju će uslijediti rasprava o rezultatima ekonometrijske analize, naročito o njenim ograničenjima i nedostacima. Poglavlje završava s navođenjem neriješenih pitanja.

Nakon utvrđivanja ekonometrijske veze, potrebno je vidjeti koje su točno slabosti hrvatske javne uprave i pravosudnog sustava što će se učiniti u petom poglavlju. Time se također želi provjeriti odgovaraju li pokazatelji za Hrvatsku (za koje se često navodi da su neprecizni i subjektivni) stvarnom stanju. Prilikom opisa vladavine prava i javne uprave neće se striktno držati samo čimbenika koji su povezani s ekonomskim rastom, nego će se pokušati obuhvatiti sve glavne nedostatke, naročito one koji su relevantni za Hrvatsku kao kandidatkinju za članstvo u EU. U poglavlju će se opisati problem birokratizacije, korupcije, politizacije, demotiviranosti državnih službenika i problem njihova obrazovanja. U okviru opisa nedostataka pravosudnog sustava pozornost će se skrenuti na duljinu trajanja sudskih postupaka, politički utjecaj na sudstvo, obrazovanje i uvjete rada pravosudnih dužnosnika, nadzor rada pravosudnih dužnosnika i utvrđivanje prava vlasništva. Prije samog zaključka, u radu će se predložiti mjere reforme javne uprave i pravosuđa, kao i mjere za suzbijanje korupcije. Ujedno će se pokazati i koliko su bile uspješne dosadašnje mjere reformi.

2. JAVNO UPRAVLJANJE

Na samom početku ovog poglavlja objasnit će se pojam javnog upravljanja i njegova zastupljenost u suvremenoj ekonomskoj i društvenoj teoriji. Nakon što se utvrdi što je to dobro javno upravljanje, navest će se mogući elementi za njegovu ocjenu. Budući da je Hrvatska tranzicijska zemlja, a ujedno i kandidatkinja za ulazak u Europsku uniju, opisat će se javno upravljanje u tranziciji, a zatim i u kontekstu Europske unije. Na kraju će se navesti problemi javnog upravljanja u Hrvatskoj prema kriterijima EU. Cilj je ovog poglavlja razjasniti temeljne pojmove relevantne za ovaj rad i skrenuti pozornost na glavne nedostatke javnog upravljanja tranzicijskih zemalja (novih članica i kandidatkinja). Jesu li ti nedostaci relevantni za ekonomski rast ustanovit će se u idućem poglavlju.

2.1. Javno upravljanje i suvremena ekonomska i društvena teorija

Iako je javno upravljanje pojam koji se čini sam po sebi razumljiv, ne postoji njegova jedinstvena definicija. Sama činjenica da ne postoji konsenzus oko definicije ujedno nam govori da je riječ o nečemu što se može promatrati na više načina i iz različitih polazišnih točaka. Sasvim je izvjesno da javno upravljanje može imati drugačiju konotaciju za ekonomista, politologa, pravnika, filozofa ili sociologa. Jednako tako, razlike se javljaju i s obzirom na to je li rasprava o javnom upravljanju normativna ili pozitivna i je li orijentirana na generalne zaključke ili konkretne mjere. U svakom slučaju, za pretpostaviti je da istraživanje javnog upravljanja većinom iziskuje interdisciplinarni pristup jer u ishodištu polazi od nečeg što se tiče države. U ovom je radu javno upravljanje zapravo prijevod engleskog izraza *public governance*. Naime, kad se u ekonomskoj literaturi spominje *governance* onda se često misli na upravljanje poduzećima (odnosno na *corporate governance*). Upotreba pridjeva javno (*public*) u ovom radu upućuje na upravljanje koje se odnosi na državu. Mogući prijevod uključivao je i riječ vladavina, odnosno vladalaštvo, a zašto je izabrana upravo riječ upravljanje razjasnit će se u nastavku.

Usprkos tome što ne postoji jedinstvena definicija javnog upravljanja, u literaturi se neke definicije spominju češće od ostalih.¹ Svjetska banka javno upravljanje opisuje kao način na koji se vlast koristi u upravljanju ekonomskim i društvenim resursima za razvoj neke

¹ Budući da su sve definicije preuzete s engleskog one se zapravo odnose na *public governance*. Iz tog razloga izraz javno upravljanje može djelovati neusklađeno s definicijom, odnosno neadekvatno.

zemlje (World Bank, 1992: 1). Moguće ga je okarakterizirati i kao sposobnost formalnog i neformalnog institucionalnog okruženja (u kojem međusobno djeluju pojedinci, društvene skupine, građanske udruge i državni dužnosnici/službenici) da primijeni i provede određenu državnu politiku i poboljša koordinaciju u privatnom sektoru (Ahrens, 2002: 128). Braton i van de Walle (1992: 30) javno upravljanje opisuju kao interaktivan proces u kojem država i društveni akteri pregovaraju o pravilima političke igre. Kaufmann, Kraay i Zoido-Lobaton (1999:1) vide taj pojam nešto šire i to kao institucije i tradicije putem kojih se izvršava vlast u nekom društvu. Williamson promatra javno upravljanje mikroekonomski, kao sredstvo putem kojeg se postiže red u odnosima u kojima postoji opasnost od konflikta koji bi onemogućio ili smanjio uzajamne koristi ekonomskih aktera (Williamson, 1996: 4-5).² U znanosti o javnoj upravi, za koju neki drže da joj je začetnik Max Weber, upravljanje se definira kao kontinuirana djelatnost povezivanja više ljudi u akciji na obavljanju nekih društvenih poslova (Pusić, 1989: 9).³ Pritom, kada se govori o upravi, onda se misli na skup upravnih organizacija, dok se upravljanje odnosi na promatranje uprave u znaku određene djelatnosti (Pusić, 1989: 2).

Moglo bi se pogrešno pomisliti kako je javno upravljanje relativno novi pojam kojeg su otkrili istraživači Svjetske banke i to zbog mnogobrojnih studija na tu temu koje je u posljednjih nekoliko godina objavila ta organizacija. Međutim, još prije 24 stoljeća Platon je napisao djelo "*Politeia*" koje je kod nas prevedeno kao "Država", u kojem je pojam *politeia* (*πολιτεία*) označavao javni život u državi i upravljanje državom; pravni sustav određene države; njezino građanstvo; te državu u zemljopisnom smislu te riječi (Platon, 2001: 8), što su pojmovi koji se pojavljuju u gore navedenim definicijama. Indikativan primjer s početka 16. stoljeća je Niccolo Machiavelli, koji je XXI. poglavlje "Vladara" posvetio biti *bongovern-a*, odnosno "dobre vladavine" (Machiavelli, 1998: 161). Nadalje, politički filozofi kao što su Hobbes, Locke, Rousseau, Mill itd. su se svi na neki način bavili normativnim pitanjima javnog upravljanja. Dakle, o kvaliteti javnog upravljanja raspravljalo se i ranije, ali se od 1990-ih godina to pitanje našlo u samom središtu zanimanja i znanstvenika/istraživača i nositelja politike.⁴

² Za više definicija javnog upravljanja vidjeti Ahrens (2002: 119-132).

³ Upravljanje je posrednik između postavljenih ciljeva i njihova ostvarenja (Pusić, 1989: 9). Osnovne značajke djelatnosti upravljanja jesu: transmisijski karakter, dinamičnost, dvojaki karakter pravila koji je reguliraju i kontinuitet (Pusić, 1989: 10).

⁴ Danas pojam javnog upravljanja posebno promoviraju velike organizacije poput UN-a, EU-a, Svjetske banke, MMF-a, OECD-a, pri čemu su posrijedi dva interesa. Jedan je "razvojni" kojeg posebno promiče UNCTAD, a iza drugog stoje međunarodne financijske organizacije koje su svjesne opasnosti za vraćanje danih zajmova u zemljama u kojima nema dobrog javnog upravljanja (Šimac, 2002: 105).

Može se reći kako se javno upravljanje u biti odnosi na dva osnovna pitanja: "Tko vlada?" i "Koliko dobro?". U ovom je radu naglasak na drugom pitanju, dakle na kvaliteti javnog upravljanja. Sve donedavno to se pitanje u empirijskim istraživanjima poprilično zanemarivalo jer u sebi neizbježno sadrži normativne prosudbe. Jednako kao što nema jedinstvenog odgovora na pitanje što je javno upravljanje, tako se ne može ni jednoznačno ustvrditi kakvo bi javno upravljanje trebalo biti da bi ga se moglo okarakterizirati dobrim. Aristotel je kao krajnji cilj dobrog javnog upravljanja vidio sreću (*eudaimonia*) pod kojom je razumijevao krepost i mudrost (Wagener, 2004: 128). Njemački kamentalisti su dobrim javnim upravljanjem smatrali ono koje rezultira općom srećom ali u smislu ekonomskog blagostanja (Wagener, 2004: 128).⁵ Rasprava na tu temu još uvijek traje i to u područjima ekonomije privrednog razvoja, nove institucionalne ekonomije, političke ekonomije, ekonomije javnog sektora, ekonomije blagostanja, znanosti o javnoj upravi te političkim znanostima. Kvalitetu javnog upravljanja može se ocjenjivati s različitih aspekata kao što su npr.: sposobnost državnog aparata, usklađenost formalnih i neformalnih institucija, kreiranje okruženja koje će poticajno djelovati na poslovne aktivnosti, optimalno oporezivanje, ekonomska jednakost, društvena pravednost, ekonomija transakcijskih troškova, fiskalni federalizam i približavanje vlasti građanima, te sveobuhvatni aspekt koji se najčešće spominje a to je ekonomski razvoj. Koncentriranje na ekonomski razvoj ne olakšava zadatak određivanja elemenata na temelju kojih se može ocijeniti kvaliteta javnog upravljanja jer sam ekonomski razvoj ima puno dimenzija. Jedna od temeljnih dimenzija je ekonomski rast, što je ujedno i predmet ovog rada. Ovdje se neće precizirati svi elementi na temelju kojih se može ocijeniti kvaliteta javnog upravljanja u kontekstu ekonomskog rasta jer će se tome posvetiti 3. poglavlje, ali je zato potrebno oblikovati definiciju koja će još više suziti područje proučavanja.

Nakon I. i II. svjetskog rata znatno se povećala uloga države u gospodarstvu (mjereno udjelom u BDP-u). Međutim, ekonomske krize koje su uslijedile 1970-ih godina urušavale su povjerenje u državni intervencionizam, a istovremeno su jačale i kritike na račun države kao takve. Pretpostavka da država dobro obavlja svoje zadaće jednostavno više nije vrijedila. 1970-ih godina razvija se i teorija javnog izbora koja unosi pojam grabežljive (*predatory*)

⁵ Od ranijih razmatranja kvalitete javnog upravljanja zanimljivo je spomenuti Ambrogio Lorenzetti. On je 1338-9. u Sieni naslikao fresku poznatu pod nazivom *Buon governo-mal governo* (Wagener, 2004: 127). Na njoj se sučeljavaju dobro i loše javno upravljanje i prikazane su njihove posljedice za grad i njegovu okolicu. Dobro javno upravljanje prikazano je sa *sapientia* i *iustitia* i to u sljedećim oblicima: *concordia*, *fides*, *spes*, *caritas*, *pax*, *fortitudo*, *prudencia*, *magnanimatis*, *temperantia*. Loše javno upravljanje predočeno je sa: *tyrannia*, *avaritia*, *superbia*, *vana gloria*, *crudelitas*, *proditio*, *fraus*, *furor*, *divisio*. Posljedica dobrog javnog upravljanja je *securitas* (sigurnost), a lošeg javnog upravljanja *timor* (nasilje, rat, razaranje).

države i traženja renti (*rent seeking*),⁶ nakon čega su uslijedile 1980-e godine koje su obilježili neoklasičari zalažući se za minimalnu ulogu države. Svjetska banka (1989) je krajem 1980-ih dala značajnu ulogu javnom upravljanju u ekonomskom rastu i to navodeći ga kao uzrok krize supsaharske Afrike. Kao ključne prepreke održivom razvoju Svjetska banka je tada identificirala pojave kao što su: raširena korupcija, pretjerana personalizacija političke vlasti, zanemarivanje ljudskih prava i ustrajno postojanje neodgovorne vlasti. Događaji kao što su raspad centralnoplanskih gospodarstava, neuspješne reforme u manje razvijenim zemljama, ubrzani rast istočnoazijskih zemalja, ponovno su probudili interes o ulozi države. Postalo je očito da najvažnije pitanje vezano uz državu nije kolika bi trebala biti isključivo njena veličina već se sve više o državi raspravljalo u kontekstu ekonomskog rasta.

Istraživanje razlika u bogatstvu naroda oduvijek je privlačilo pozornost, a unatoč brojnim pokušajima tajna ekonomskog rasta nije razotkrivena. Nije sporno da uspješnost u ostvarivanju određenog stupnja ekonomske razvijenosti zemlje uvelike ovisi o spremnosti i sposobnosti njenog političkog vodstva da izabere i provede odgovarajuću politiku. Međutim, iskustvo pokazuje da slične mjere reformi koje poduzima država mogu u različitim zemljama imati poprilično drugačije rezultate. Jedan od zaključaka koji iz toga proizlazi je da u zemlji mora postojati političko-institucionalna struktura koja će omogućiti djelotvorno ostvarivanje razvojnih ciljeva, prije svega rast BDP-a. Budući da ekonomska povijest nije ograničena krutim logičkim konstrukcijama i (nerijetko) nereálnim pretpostavkama, ona bi trebala pružiti realniju sliku svih čimbenika koji su utjecali na ekonomski rast. U nastavku slijedi kratak pregled istraživanja ekonomskih povjesničara u kojima se potvrđuje važnost institucija u ekonomskom rastu.

Kroz povijest su postojali brojni pokušaji pokretanja ekonomskog rasta, ali su tek rijetki trajnije uspjeli. Povjesničar Eric L. Jones (2003) se umjesto traženja uzroka ekonomskog rasta usredotočio na prepreke. Pošao je od pretpostavke da u svim društvima postoje ljudi koji teže za napretkom i poboljšanjem svog materijalnog položaja, bez obzira na razlike u rasi, boji kože, spolu, vjeri itd. S tim u vidu tražio je prepreke koje su ih sprečavale da to postignu. Dakle, on se pitao koje su negativne sile spriječile rast onda kada je izostao i želio saznati koji su uvjeti bili potrebni da bi se on ponovo pokrenuo, odnosno zanimalo ga je

⁶ Teorija javnog izbora naglašava traženje renti, tj. realokaciju vlasničkih prava kroz političku intervenciju, a ne tržišnu konkurenciju (Kasper i Streit, 1998: 39). Političari i državni službenici kao i svi drugi ljudi slijede osobne interese koji nužno ne moraju odgovarati interesima izbornog tijela.

što je nadvladalo primarne prepreke.⁷ Uz pretpostavku postojanja ljudi koji inoviraju, investiraju i upuštaju se u rizične pothvate kako bi poboljšali svoje materijalne prilike, Jones je svjestan i suprotne pretpostavke: sklonost ljudi da si osiguraju rentu i dohodak bez rada široko je rasprostranjena. Takva sklonost djeluje negativno na ekonomski rast i može ga ugušiti. Tražeći najčešći zajednički faktor svim slučajevima sprečavanja rasta Jones je uvidio da je to upravo općeprisutna težnja osiguranju rente, tj. upotrebi političkih sredstava, čak i nasilja, "da se iz zajedničkog lonca uzme više nego što bi vlastiti doprinos opravdavao" (Jones, 2003: XXXV), što je blisko temeljima teorije javnog izbora. Kroz povijest su vladajuće skupine izvlačile sve što su mogle od pretežno seljačkog pučanstva pritom im pružajući minimalne usluge, često tek nešto više od obrane i reda. Ako bi i došlo do razdoblja dobrog javnog upravljanja, ono bi trajalo vrlo kratko; institucije koje su predmoderne države uspostavljale nisu bile usmjerene na poticanje rasta (Jones, 2003: XXXV).

Rosenberg i Birdzell (1993) su zaključili da su u usponu Zapadne Europe prema bogatstvu ključnu ulogu igrale političke institucije. Temeljna karakteristika zapadnih privreda 19. stoljeća bila je postojanje proizvodne i trgovinske sfere uvelike nezavisne od političkih i vjerskih uplitanja kakva su, npr., postojala u 14. stoljeću. Zapadne države u 19. stoljeću djelovale su na način koji će olakšati proizvodnju i trgovinu: priskrbile su sudove te definirale i štatile vlasnička prava, što je predmnijevalo i ograničenje političke eksproprijacije. Najčešće spominjani primjer činjenice da ekonomski resursi nisu bili dovoljni za ekonomski rast kroz povijest su možda Španjolska i Portugal nakon velikih otkrića. Zbog usmjerenosti vladara isključivo na vlastite interese sve bogatstvo iz novih kolonija nije bilo dovoljno za dugotrajan ekonomski prosperitet.⁸ Suprotan primjer su Engleska i Nizozemska u kojima je došlo do industrijske revolucije, a time i ubrzanog rasta, dijelom i stoga jer su bile nositeljice institucionalnih promjena. U Engleskoj je npr. u 17. stoljeću došlo do značajne promjene u vođenju politike i to stoga jer je monarh od tada za svoje financije bio ovisan o Donjem domu čime se znatno ograničila njegova moć (Maddison, 2001: 92).⁹ Baumol (1990) je pomoću nekoliko primjera iz povijesti (antički Rim, srednjovjekovna Kina, Europa u vrijeme renesanse) pokazao da su pravila igre koja određuju isplativost različitih poduzetničkih aktivnosti determinirala izbor poduzetnika između ulaganja u proizvodne i neproizvodne

⁷ Promatrao je samo razdoblja intenzivnog rasta, ona u kojima se povećavao dohodak per capita Time je naravno preuzeo rizik da mu intenzitet rasta u nekim razdobljima može više ovisiti o promjeni broja stanovnika, a ne o rastu realne proizvodnje.

⁸ O situaciji u Španjolskoj i Portugalu nakon otkrića te o politici njihovih tadašnjih vladara pogledati: Cameron i Neal (2003: 98-141).

⁹ Magna Carta se često spominje kao prvi dokument koji je dao prednost Engleskoj jer je potaknuo ekspanziju trgovine. Riječ je o povelji iz 1215. godine koja utvrđuje pravo podanika na uživanje imovine bez arbitrarne eksproprijacije krune.

aktivnosti, te time utjecala na rast produktivnosti gospodarstva. North (1981: 25) je napisao kako je od egipatskih dinastija, preko grčkog i rimskog robovlasničkog sustava pa do srednjovjekovnog feudalizma postojala ustrajna tenzija između vlasničkih struktura koje su maksimizirale rente vladara (i njegove grupe) i efikasnog sustava koji je smanjivao transakcijske troškove¹⁰ i poticao ekonomski rast. Prema njegovom mišljenju upravo je ta dihotomija bila temeljni uzrok neuspjeha društava u ostvarivanju neprekidnog ekonomskog rasta. Već iz ovog malog broja primjera razumljivo je zašto su Berend i Ránki (1996: 88) zaključili da je u povijesnom smislu stvaranje institucionalnog okvira koji pogoduje rastu najvažnije polje djelovanja države.¹¹

Kako bi se izbjegle nejasnoće u daljnjem tekstu, potrebno je ukratko definirati što su institucije. Institucije čine vezivno tkivo između prošlosti, sadašnjosti i budućnosti i predstavljaju pravila igre u društvu, odnosno ograničenja koja su stvorili ljudi a koja oblikuju njihovu interakciju te daju strukturu poticajima u razmjeni (North, 1994: 360).¹² One mogu biti formalne (zakoni, propisi, ustav) i neformalne (norme ponašanja, običaji). Institucionalne promjene oblikuju način na koji se društva razvijaju kroz vrijeme i stoga su ključne za razumijevanje povijesnih promjena (North, 1990: 3). Proučavanjem institucija najbolje se može sagledati veza između države i gospodarstva, a samim time i posljedice tog odnosa na ekonomski rast. Temeljem primjera iz povijesti dokazuje se da su institucije temeljna odrednica dugoročne uspješnosti gospodarstva (North, 1990: 107) te se time otvara i prostor za formiranje operativne definicije javnog upravljanja. Pri tome se polazi od ranije spomenutih definicija javnog upravljanja, ali prilagođenih kontekstu ekonomskog rasta.

U ovom radu javno upravljanje definirat će se kao *način na koji država koristi vlast u upravljanju institucionalnim okruženjem, čime utječe na akumulaciju faktora ekonomskog rasta*.¹³ Polazna pretpostavka rada je da će bez odgovarajućih pravila i institucija koje oblikuju predvidljiv i transparentan okvir za poslovanje, investicije, a time i ekonomski rast, biti znatno manji. Ovdje će naglasak biti samo na formalnim institucijama, odnosno onima koje nastaju kroz zakonodavstvo i koje se može mijenjati političkim djelovanjem. Za njihovo su kreiranje zaduženi nosioci izvršne i zakonodavne vlasti, tj. ta pravila stvaraju oni koji su izabrani u političkom procesu, oblikovanje i primjenu provodi javna uprava (administrativna vlast), a za osiguranje provedbe zaduženo je pravosuđe. Čim se institucije određuje "izvana",

¹⁰ Transakcijski troškovi su troškovi svih resursa potrebnih za prijenos vlasničkih prava s jedne osobe na drugu (troškovi razmjene i troškovi zadržavanja i zaštite institucionalne strukture), (North, 1990: 27).

¹¹ Autori navode npr. ukidanje tradicionalnih feudalnih institucija i uspostavljanje zakonskih i institucionalnih preduvjeta za razvoj kapitalizma.

¹² Institucije čine ograničenja u političkoj, ekonomskoj i društvenoj interakciji.

¹³ Iz tog je razloga pojam *governance* preveden kao upravljanje.

od strane onih koji su na vlasti, postoji opasnost da ih se zloupotrebljava za vlastitu korist, a ne kreira i provodi za dobrobit društva (iz tog razloga i nositelji vlasti moraju podlijegati određenim pravilima). U skladu s time, u ovom radu kao dobro javno upravljanje uzet će se ono koje pospješuje ekonomski rast. To ujedno znači da se neće razmatrati drugi aspekti kvalitete javnog upravljanja, ma koliko važni. Više o državi, institucijama i ekonomskom rastu reći će se u idućem poglavlju.

2.2. Elementi kvalitete javnog upravljanja

Razlike u ekonomskoj razvijenosti zemalja moguće je relativno lako promatrati putem BDP-a. Međutim, postavlja se pitanje kako promatrati razlike u kvaliteti javnog upravljanja kad ne postoji jedinstveni pokazatelj putem kojeg bi se mogla vršiti usporedba. U literaturi o ekonomskom rastu uobičajeni je pristup da se uzmu u obzir različiti elementi kvalitete javnog upravljanja koji mogu utjecati na rast i zatim uspoređuju po određenim kriterijima. Postoje brojni elementi za ocjenu kvalitete javnog upravljanja, a u ovom dijelu rada navest će se oni koji se najčešće spominju prilikom opisa javnog upravljanja, a za koje nije nužno ekonometrijski dokazano da pozitivno utječu na ekonomski rast. Ovdje je cilj samo stvoriti predodžbu o brojnim dimenzijama javnog upravljanja, a u trećem će se poglavlju detaljnije opisati oni elementi za koje je već utvrđena statistički signifikantna veza s ekonomskim rastom.

Za Kaufmanna i sur. (1999:1) javno upravljanje uključuje: a) proces putem kojeg se vlade izabiru, nadziru ili mijenjaju, b) sposobnost vlade da djelotvorno formulira i primijeni odgovarajuću politiku i c) poštovanje građana i države prema institucijama koje reguliraju ekonomske i društvene odnose među njima. Na temelju toga formulirali su sljedeće elemente za ocjenu javnog upravljanja, a koji se ujedno i najčešće koriste u literaturi:

- odgovornost nositelja politike i mogućnost participacije građana u izboru vlade (*voice and accountability*);
- politička stabilnost;
- djelotvornost države;
- administrativne prepreke;
- vladavina prava;

- kontrola nad korupcijom.¹⁴

Campos (2000) smatra da javno upravljanje ima pet ključnih institucionalnih komponenti: a) izvršnu vlast, b) javnu upravu, c) vladavinu prava, d) karakter procesa vođenja politike i e) civilno društvo. Kako bi se javno upravljanje moglo smatrati dobrim, mora biti zadovoljeno sljedeće:

- izvršna vlast mora biti odgovorna za svoje postupke;
- javna uprava mora biti efikasna i sposobna prilagoditi se promjenama potreba društva;
- pravni okvir mora biti odgovarajući;
- vođenje politike treba biti otvoreno i transparentno;
- civilno društvo mora biti jako kako bi moglo sudjelovati u javnim poslovima.

Sve te komponente međusobno su povezane. Prema Hutheru i Shahu (1998) kvaliteta javnog upravljanja raste kad se usluge države prilagođavaju na način da više odgovaraju potrebama građana jer se time povećava odgovornost javnog sektora. Oni su kvalitetu javnog upravljanja ocjenjivali putem sljedećih elemenata: politička stabilnost, političke slobode, efikasnost sudstva, efikasnost javne uprave, raširenost korupcije, jednakost u raspodjeli dohotka i makroekonomski menadžment.

Prema UN ESCAP (2003) dobro javno upravljanje može se ocjenjivati na temelju osam karakteristika:

1. participacija – označava slobodu udruživanja i izražavanja mišljenja te organizirano civilno društvo;
2. promoviranje vladavine prava – označava pravni okvir kojeg provodi nezavisno sudstvo i nekorumpirana policija, a često se izjednačava sa sigurnim vlasničkim pravima;
3. transparentnost – pokazuje koliko je lako doći do informacija vezanim uz proces vođenja politike;
4. razumijevanje za potrebe građana (*responsiveness*);
5. postojanje društvenog konsenzusa – donošenje odluka treba se temeljiti na konsenzusu cijelog društva tako da se ostvaruje ono što je u njegovom dugoročnom interesu;
6. jednakost i uključenost svih građana u proces donošenja odluka;
7. djelotvornost i efikasnost u ispunjavanju potreba društva pritom koristeći raspoložive resurse na održiv način;

¹⁴ Na kraju rada autori navode sve izvore podataka koje su koristili pri analizi i agregiranju pojedinog elementa pa je tamo moguće vidjeti doslovno stotine pokazatelja na temelju kojih se može ocjenjivati javno upravljanje.

8. odgovornost vlade i privatnog sektora prema cijeloj javnosti, tj. onima koji će biti pod utjecajem njihovih odluka.

Iz ovih se elemenata vidi da javno upravljanje ne uključuje samo državu već i privatni sektor (poduzeća) te civilno društvo, ali da je naglasak stavljen na državu. Europska unija također promiče određena načela javnog upravljanja kako bi povećala povezanost s građanima i kako bi bila spremnija na sve izazove koji stoje pred njom. O tome će se više reći u točki 2.4.

Podrazumijeva se da postoje određeni egzogeni faktori koje država ne može kontrolirati, a koji utječu na kvalitetu javnog upravljanja. Pritom je riječ o neformalnim institucijama koje su svojstvene različitim društvima, odnosno društvima s različitim kulturama. Primjerice, u članku kojeg su napisali La Porta i sur. (1999) dokazuje se da zemlje koje su bliže ekvatoru, koje su etnolingvistički heterogene, koje imaju veći udio katolika i muslimana u ukupnom stanovništvu, te čiji se pravni sustav temelji na francuskom građanskom pravu imaju lošije javno upravljanje. To samo govori da postoje određeni povijesni faktori koji determiniraju ekonomsku uspješnost neke zemlje (na temelju kojih se može ocjenjivati javno upravljanje), a koje se u ovom radu neće razmatrati.

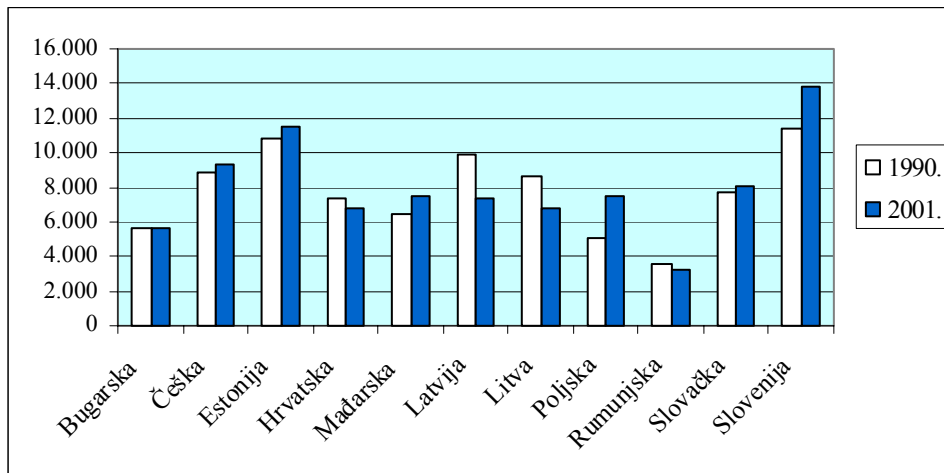
Čini se da postoji relativno visoki konsenzus oko elemenata koji su bitni za kvalitetu javnog upravljanja. Upravo će se oni naći u središtu pažnje analitičara institucionalnog razvoja tranzicijskih zemalja.

2.3. Javno upravljanje u tranzicijskom kontekstu

Za tranzicijsko iskustvo može se reći da je bilo pogodno tlo za testiranje postojeće ekonomske teorije i značajan izvor informacija o uvjetima potrebnim za ekonomski razvoj (Roland, 2004: 3). Ekonomika tranzicije se na početku fokusirala na ekonomske faktore koji oblikuju taj proces, ali su pokazatelji kao što su neuspjeh reformi, loše upravljanje javnim sektorom i relativno visoka korupcija (patologije koje su vidljive i u Hrvatskoj) uputili na nedostatke institucija. Isto tako, postavilo se pitanje zašto su neke tranzicijske zemlje rasle brže od ostalih kad su sve prolazile kroz sličan proces ekonomskih reformi: stabilizaciju gospodarstva, liberalizaciju tržišta i privatizaciju. Grafikon 2.1 ukazuje na različita kretanja realnog BDP-a p.c. (metoda pariteta kupovne moći) odabranih tranzicijskih zemalja¹⁵ usporedbom stanja u 1990. i 2001. godini.

¹⁵ Uključene su samo zemlje članice Europske unije i one sa statusom kandidata.

Grafikon 2.1: BDP per capita u Geary-Khamis 1990. internacionalnim dolarima



Izvor: Maddison (2003).

Vrlo pojednostavljeno rečeno, postojala su dva viđenja tranzicije. Prvo se oslanjalo na tzv. "Washingtonski konsenzus", a drugo na evolucijsko-institucionalni pristup (Roland, 2001). Iz aspekta brzine provođenja reformi, prvo viđenje može se nazvati i pristupom šok terapije, dok se drugo temeljilo na postupnim promjenama. Bilo bi pogrešno zaključiti da je prvo viđenje zanemarilo institucionalne reforme; razlika je bila u tome što se ono koncentriralo na uvođenje zakona, dok je drugo uzimalo u obzir i provođenje zakona te razvoj društvenih normi koje će poticati poduzetništvo, povjerenje i poštovanje zakonitosti. Pristaše "Washingtonskog konsenzusa" pretpostavljale su da će se tržište razviti samo po sebi (samim time i institucionalni poredak), dok je stav institucionalista bio da je za razvoj tržišta potrebno minimalno pravno okruženje, zaštita vlasničkih prava, provedba zakona itd., što je morala osigurati država (za ostale razlike između ta dva viđenja tranzicije pogledati prilog 10). Tranzicija 1990-ih godina ukazala je na nedostatke "Washingtonskog konsenzusa" i otkrila slabe točke u dotada čvrstim postavkama ekonomske profesije (Roland, 2002).¹⁶ "Washingtonskom konsenzusu" često se pripisuje pad outputa, rast nezaposlenosti, loši rezultati privatizacije, nastanak velikog neslužbenog sektora, neefikasnost države (slabljenje usklađenosti njenih sposobnosti i ciljeva) itd. što je u ekonomskoj znanosti skrenulo pozornost s tržišta i cijena na pravne, društvene i političke uvjete za poslovanje.¹⁷ Pokazalo se da su na početku tranzicije morale postojati minimalne institucije za razvoj tržišta koje će ograničavati nepoželjne oblike ljudskog ponašanja i smanjiti nesigurnost, ali to nije značilo da

¹⁶ Najbolji primjer toga je kinesko gospodarstvo koje nije slijedilo upute "Washingtonskog konsenzusa", a ostvarilo je godišnje stope rasta od 8%. Isto vrijedi i za Južnu Koreju i Tajvan, a s druge strane spektra nalaze se zemlje Latinske Amerike koje su se pridržavale "Washingtonskog konsenzusa" i ostvarile stope rasta niže nego u 1980-ima (Rodrik, 2003: 6).

¹⁷ Za ostale kritike "Washingtonskog konsenzusa" vidjeti: Ahrens i Meurers (2000)

je trebalo uništiti sve dotad postojeće institucije i onda uvesti nove pritom ne uzimajući u obzir postojeće stanje u društvu, a posebice neformalne institucije. Propust oblikovanja odgovarajućeg institucionalnog okvira na početku tranzicije značio je da očekivanja poduzetnika nisu mogla biti stabilna, što je sprječavalo efikasnu i društveno prihvatljivu alokaciju resursa (Ahrens, 2002). Institucionalni vakuum koji je uslijedio nakon pada socijalizma nalazio se u ishodištu uspjeha i propasti ekonomskih reformi (Campos, 1999: 4).

Čitavu tranziciju može se promatrati kao proces velike institucionalne promjene u kojem je država imala presudnu ulogu jer je o njoj ovisilo kakve će se formalne institucije razviti. Teorije o razvoju institucija mogu se ugrubo podijeliti u tri skupine: ekonomske, političke i kulturološke teorije (La Porta i sur., 1999: 223). Prema ekonomskom teorijama institucije se stvaraju kad je njihovo stvaranje učinkovito, tj. kad društvene koristi od "izgradnje" institucija nadmašuju transakcijske troškove tog procesa. To npr. znači da država štiti prava privatnog vlasništva kad su prinosi od toga veći od troška policije. Iako se takvo mišljenje čini racionalno, u povijesti je postojalo previše predatorskih vlasti da bi se moglo uzeti kao jedino ispravno. Političke teorije se više koncentriraju na redistribuciju, a manje na učinkovitost: institucije oblikuju oni koji su na vlasti kako bi i dalje ostali na vlasti te usmjerili resurse prema sebi. Prema tim teorijama državna politika je neučinkovita ne zato što bi ju bilo skupo poboljšati već zato što nositelji politike žele da ona bude takva. Kad god neka društvena skupina postane dovoljno jaka, nastojat će oblikovati politiku koja će biti na korist njoj, a ne čitavom društvu. Drugim riječima, cilj postaje traženje rente, a ne učinkovitost, za što postoje brojni primjeri iz povijesti. Prema kulturološkim teorijama, društva posjeduju određena vjerovanja, običaje koji utječu i na državu. U nekim društvima je npr. razina povjerenja toliko niska da to onemogućava djelotvorno funkcioniranje države.

Kroz tranziciju je prolazila i sama država. Njena transformacija bila je ključna za ekonomsku transformaciju kao i za demokratizaciju društva (Shleifer, 1997: 388). Iako se na početku tranzicije najviše raspravljalo o veličini države, s vremenom je postajalo jasno da je važnije *što* država radi i *kako* to radi (Stiglitz, 1998). Od države se za vrijeme tranzicije očekivalo da napusti neke stare uloge, a pritom prihvati nove od kojih je vrlo važna uloga bila osiguravanje zakona i pravila za funkcioniranje tržišnog gospodarstva.¹⁸ Međutim, to nije bilo tako jednostavno jer pravne reforme zahtijevaju godine uloženog napora i rezultati nisu tako vidljivi, za razliku od npr. brzog provođenja privatizacije (Murrel, 2001: 3). Početkom 1990-ih godina nije bilo naglaska na institucionalnim reformama, što je čudno jer su protivnici

¹⁸ Riječ je zapravo o stvaranju zakona i pravnih institucija koje štite privatno vlasništvo, omogućuju provedbu ugovora i ograničavaju moć državnih službenika u eksproprijaciji privatnog vlasništva.

komunizma naglašavali važnost vladavine prava. Zadaci postsocijalističke države često su bili teško uskladivi i stoga nije bilo jednostavno ostvariti jednu od njenih najvažnijih funkcija, a to je osiguranje funkcionalne institucionalne infrastrukture u procesu akumulacije kapitala i njenog kredibiliteta (Franičević, 2001). Iako se većina zemalja odlučila za brzo provođenje reformi smatrajući takvo ponašanje efikasnim, ipak ono nije moglo poništiti jak politički utjecaj u društvu (ispolitiziranost). Tranzicija je sa sobom donijela skupinu egzogenih šokova koji su dali veću vlast nekim skupinama u društvu, a njihova sposobnost organiziranja ovisila je o institucijama koje su tada postojale. Institucionalni deficit, manjak institucionalnog legitimiteta i slaba primjena formalnih pravila (Franičević, 2001) ostavljali su dovoljno "otvorenih prozora" koji su mogli usmjeriti državne dužnosnike i službenike na sljedeći cilj: zgrabiti što više dok još mogu (Shleifer, 1997: 404), što je u skladu s političkim teorijama o razvoju institucija.

Transplantiranje institucija u neko društvo obično završava neuspješno jer se društva kulturološki razlikuju. Budući da promjena formalnih institucija može biti u konfliktu s neformalnim institucijama, jako je bitno da su komplementarne jer se inače smanjuje učinkovitost formalnih institucija. Provedba institucionalnih reformi imala je u različitim tranzicijskim zemljama drugačiju dinamiku i rezultate, o čemu će biti više riječi kad se bude radila komparativna analiza pokazatelja kvalitete javnog upravljanja. Institucionalne reforme u tim zemljama moraju se nastaviti, posebno u području vladavine prava i kreiranja efikasnih javnih uprava jer su se ta dva područja pokazala kao temeljne slabosti u institucionalnom razvoju tranzicijskih zemalja (Shleifer (1997); Ahrens (2002: 211); Murrell (2002); Svejnar (2002)). Grigorian i Martinez (2000) su na temelju istraživanja kojeg su proveli za 27 azijskih i latinoameričkih zemalja zaključili da bi nositelji politike u tranzicijskim zemljama više resursa trebali posvetiti smanjenju korupcije, eliminiranju birokratskih barijera, poboljšanju provedbe ugovora i pravnog okruženja. Jasno je da to nisu jedine mjere koje bi se trebale provesti, ali su važan komplementarni element ostalim mjerama. Institucije se naravno ne moraju uvijek mijenjati na bolje, dapače može doći i do institucionalne skleroze i rigidnosti uslijed političkog oportunitizma (Kasper i Streit, 1998: 381), ali je olakšavajuća okolnost to što je većinu tranzicijskih zemalja očekivani ulazak u EU motivirao na pozitivne promjene institucija i povećao legitimitet reformi. Stabilna politička podrška razvoju institucija bitna je za kreiranje stabilnih očekivanja i stabilnog ekonomskog ponašanja koje može ojačati političku podršku (Roland, 2002: 345). Nažalost, znanje o tome kako u kratkom roku stvoriti fleksibilne institucionalne strukture koje su u stanju adaptirati se šokovima i promjenama još

je uvijek oskudno, dijelom i zato što je efikasnost prilagodbe povezana s neformalnim normama u društvu (North, 1994: 367).

Na kraju, ne čudi da je Svjetska banka ipak zaključila da razvoj zahtijeva djelotvornu državu, onu koja ima ulogu katalizatora te koja potiče i nadopunjava aktivnosti poduzetničkog sektora i pojedinaca (World Bank, 1997: iii). Dakle, čak i na primjeru tranzicijskog iskustva pokazuje se da se državi ne smije oduzeti jedna od temeljnih uloga, a to je stvaranje okruženja poticajnog rasta. Nakon postignute makroekonomske stabilnosti, institucije su te koje postaju važnija odrednica rasta tranzicijskih zemalja (Moers, 1999). Posebno treba imati na umu da je granični doprinos poboljšanja institucija veći u tranzicijskim zemljama nego u onima koje su visoko razvijene. Isto tako, relativna važnost institucija povećava se kako se tržišna razmjena produbljuje i proširuje, dijelom iz razloga što nakon visokog troška njihovog uvođenja granični trošak bude nizak (Rodrik, 2003: 25).

2.4. Javno upravljanje i Europska unija

Institucije se mijenjaju vrlo sporo osim ako se ne pojavi neki vanjski čimbenik koji će ubrzati čitav proces ili ako ne dođe do endogene revolucije. U svakom slučaju, do institucionalne promjene lakše dolazi kad su oni koji imaju korist od postojećih institucija prisiljeni prihvatiti nove institucije, što je primjer s ulaskom u Europsku uniju. Jačanje institucionalnog i pravnog okruženja, postizanje održivosti institucija, demokratizacija, poštivanje ljudskih prava i slobode pojedinaca zajedničko su obilježje svih intervencija EU-a (Commission, 2003: 18).

Tranziciju se u slučaju bivših socijalističkih zemalja može promatrati kao proces koji završava ulaskom u Europsku uniju; međutim ispravnije je reći da pristupanje EU samo mijenja oblik tranzicije, odnosno njene ciljeve. U nekim je postsocijalističkim zemljama (sadašnjim članicama EU) od samog početka ulazak u EU dominirao političkim raspravama, dok je u drugima (sadašnjim kandidatkinjama za pridruženje EU) takav pristup nastupio tek kasnije. Ahrens smatra (2002: 298) da je to utjecalo na brzinu promjena javnog upravljanja, a time i na ekonomske rezultate jer vjerojatnost pridruživanja EU pokreće institucionalne reforme, stvara društveni konsenzus za njih, pomaže njihovoj implementaciji i promovira konsolidaciju čitavog procesa reformi. Naravno, problemi mogu nastati ako stanovnici određene zemlje ne smatraju da im EU institucije odgovaraju pa one neće ni opstati (Rodrik, 2003). Ulazak u EU poticao je konkurenciju među zemljama kandidatkinjama (sadašnjim

članicama), odnosno motivirao daljnje reforme jer nijedna zemlja nije htjela zaostajati (IMF, 2003: 103). Takva pojačana konkurencija smanjivala je dobiti od *statusa quo* pa su se smanjile mogućnosti za traženje renti, odnosno nositelji politike morali su pod pritiskom međunarodnih organizacija i svojih birača preferirati politiku koja je olakšavala ostvarivanje temeljnog cilja – članstva u EU (Orenstein, 2001: 131). Bićanić i sur. (2003: 34) smatraju da je relativni ekonomski rast zemalja kandidatkinja definiran nominalnom i realnom konvergencijom ka EU članstvu. Samim ulaskom u EU stvara se sigurnije okruženje za domaće i strane investitore jer se smanjuje prostor za diskrecijske odluke, odnosno politika postaje predvidljivija i transparentnija. Ulazak u EU povećava uvjerenost investitora da će njihova imovina biti sigurna te da će se ugovorne obveze poštivati. Naravno, treba se imati na umu da EU ne može u potpunosti kompenzirati kulturološko nasljeđe zemalja koje imaju znatno lošije javno upravljanje od EU prosjeka.

Nije nimalo iznenađujuće da i Europska unija ima svoju definiciju javnog upravljanja. Europska komisija je utemeljila vlastiti koncept javnog upravljanja u "Bijeloj knjizi o europskom javnom upravljanju" (Commission, 2001): europsko javno upravljanje odnosi se na pravila, procese i ponašanja koja utječu na način vršenja ovlasti na europskoj razini. Dakle, koncept je oblikovan sa stajališta građana Europske unije, odnosno on analizira način na koji EU koristi vlast koju su joj dali građani. Građani su bili polazišna točka zbog toga što sve manje vjeruju organizacijama EU i politici ili jednostavno nisu zainteresirani za njih, a u takvim uvjetima Europska unija ne može djelotvorno izvršavati svoje zadatke. Osim toga, zbog nepovjerenja građana razvijaju se nesigurnosti o tome što zapravo EU predstavlja i što želi postati. Iz tog je razloga primarni cilj javnog upravljanja povezati Uniju sa svojim građanima.

Zemlje članice trebale bi slijediti ova načela:

- otvorenost u komunikaciji s javnošću i transparentnost (*openess*);
- intenzivnija uključenost građana u vođenje politike (*participation*);
- povećanje odgovornosti nositelja politike (*accountability*);
- djelotvornost u izvršenju politike (*effectiveness*);
- usklađenost svih mjera politike i razina vlasti kako bi se postigla konzistentnost (*coherence*).

Sličnost sa obilježjima dobrog javnog upravljanja prema UN ESCAP (2003) nije slučajna jer je vidljivo da je riječ o načelima koja se najčešće spominju u istraživanjima o javnom upravljanju i koja su jedan od temeljnih dijelova retorike moderne liberalne demokracije.

- (a) Otvorenost je nužna kako bi se povećalo povjerenje u kompleksne organizacije EU. Zemlje članice trebale bi koristiti jezik koji je pristupačan i lako razumljiv širokoj javnosti. Redovito bi trebale informirati javnost o aktivnostima EU-a i odlukama koje se donose.
- (b) Kvaliteta i djelotvornost politike EU-a ovisi o osiguravanju široke participacije kroz čitav proces donošenja odluka. Cilj je postići što veću uključenost civilnog društva.¹⁹
- (c) Svako tijelo EU-a mora objasniti sve što radi u Europi i preuzeti odgovornost za to. Uloge u zakonodavnim i izvršnim procesima trebaju biti jasnije.
- (d) Mjere politike moraju biti djelotvorne i pravovremene te se moraju temeljiti na jasnim ciljevima, evaluaciji budućih učinaka i prošlom iskustvu. Poželjno je što više koristiti znanja i praktično iskustvo lokalnih stručnjaka.
- (e) Mjere politike i njihovo provođenje moraju biti usklađeni i lako razumljivi. Potreba za koherentnošću u EU raste jer se povećava broj zadataka koje mora obavljati. Da bi se ona ostvarila potrebno je odlučno političko vodstvo i jaka odgovornost svih tijela EU-a.

Svako od načela važno je samo po sebi, ali ne može se ostvariti kroz pojedinačne akcije. Primjena tih pet načela trebala bi osnažiti dva druga načela Unije – srazmjernost i supsidijarnost. U Bijeloj knjizi o europskom javnom upravljanju to se objašnjava ovako: "Od koncipiranja pa sve do provođenja, politika EU, izbor razine intervencije (od Unije do lokalnih samouprava) i sredstava treba biti srazmjernan smjernom cilju. Prije pokretanja neke inicijative bitno je sustavno provjeravati je li: a) intervencija javnih vlasti uistinu potrebna; b) razina EU najadekvatnija; i c) jesu li uistinu izabrane mjere srazmjerne ciljevima" (Commission, 2001: 11). Neki konkretni savjeti o tome kako ta načela operacionalizirati ne postoje u Bijeloj knjizi; čitav dokument je zapravo prilično neodređen.²⁰ EU ne propisuje nijedan sustav javnog upravljanja, cilj je razviti zajedničke standarde. Važnost svih spomenutih načela leži i u tome što podupiru temeljne vrijednosti EU-a, a to su demokracija, poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavina prava kao i da pomažu u ekonomskom razvoju (Commission, 2003). Naravno, uz navedena načela važno je i sigurno pravno i regulatorno okruženje, stabilan makroekonomski okvir i dobra ekonomska politika, a sve to kako bi se postigla zaštita od arbitrarnog djelovanja države i korupcije. Bitno je napomenuti da Europska unija može djelovati kao pokretač poboljšanja kvalitete javnog

¹⁹ Civilno društvo bi se također trebalo pridržavati načela dobrog javnog upravljanja jer postoji opasnost da jača uključenost civilnog društva dovede do pritisaka različitih elita.

²⁰ Za kritike Bijele knjige o europskom javnom upravljanju vidjeti MacMullan (2002). Ovdje ih se ne navodi jer se prvenstveno tiču funkcioniranja tijela Europske unije, posebno statusa Komisije.

upravljanja, ali ni ona sama nije imuna na njegove slabosti o čemu svjedoče novinski članci o npr. nepotizmu i korupciji u Bruxellesu. Upravo iz tog razloga Komisija nije jedina koja bi trebala promicati dobro javno upravljanje već je to zadatak i lokalnih vlasti, privatnog sektora i civilnog društva. Poboljšanje kvalitete javnog upravljanje prvenstveno je pitanje same zemlje članice/buduće članice i na tome bi se trebalo raditi neovisno o EU integracijama.

U ovom radu naglasak nije na Europskoj uniji već na ekonomskom rastu i stoga će pristup javnog upravljanja EU poslužiti samo kao jedan od filtera za odabir elemenata na temelju kojih će se ocijeniti kvaliteta javnog upravljanja u Hrvatskoj kao zemlji kandidatkinji za članstvo. Cilj nije detaljno analizirati javno upravljanje u EU kao ni precizirati sve uvjete za članstvo već samo one koji su bliski definiciji javnog upravljanja.

2.4.1. Uvjeti za pridruženje Europskoj uniji

Na sastanku u Kopenhagenu 1993. godine čelnici država članica EU složili su se da će primiti u članstvo zemlje središnje i istočne Europe ako ispune ove političke i ekonomske kriterije:

- stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;
- postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva i sposobnost suočavanja s pritiscima konkurencije i tržišnih snaga unutar Unije;
- sposobnost preuzimanja obveza članstva, uključujući prihvaćanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije (Komisija, 2004: 4).

Politički kriteriji fokusirani su na analizu formalnih ovlasti parlamenta, vlade, sudstva i posebnu ocjenu mjera za suzbijanje korupcije. Razvoj tržišnog gospodarstva (1. ekonomski kriterij) zahtijeva:

- omogućivanje jednostavne procedure registracije (osnivanja) novih poduzeća;
- makroekonomsku stabilnost;
- učinkovitu regulativu vlasničkih odnosa, što podrazumijeva ažurne zemljišne knjige te katastar i učinkovito sudstvo;
- suglasnost o smjeru gospodarske politike i dovoljno razvijen financijski sektor koji može usmjeriti štednju prema proizvodnim uslugama.

Uz ekonomske i političke kriterije ocjenjuje se i sposobnost usvajanja pravne stečevine Zajednice. Sastanak Europskog vijeća u Madridu 1995. godine nije donio posebne uvjete, ali je naglasio institucionalni kriterij iz Kopenhagena i to u smislu podizanja administrativnih

sposobnosti. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju iz 1997. godine uređuju se opća načela tog procesa, politički dijalog, regionalna suradnja, slobodno kretanje roba, kretanje radnika, osnivanje pravnih osoba, usklađivanje zakona, provedba zakona i pravila tržišnog natjecanja, pravosuđe i unutarnji odnosi, politika suradnje i financijska suradnja.²¹ Što se institucionalnog dijela tog Sporazuma tiče, posebno je zanimljiv članak 75.: "U suradnji na području pravosuđa i unutarnjih poslova stranke će posebnu važnost pridavati konsolidiranju vladavine prava i jačanju institucija na svim razinama u području javne uprave općenito, a posebice u provođenju prava i u pravosudnim mehanizmima. Suradnja na području pravosuđa usredotočit će se posebice na neovisnost sudstva, poboljšanje njegove učinkovitosti i na izobrazbu pravne struke" (SSP, 2001).

2.4.2. Preporuke Europske unije za javno upravljanje u Hrvatskoj

U veljači 2003. godine Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji kojeg je Komisija analizirala na osnovi sposobnosti Hrvatske da preuzme obveze ispunjavanja kriterija utvrđenih na sastanku u Kopenhagenu 1993. godine i sposobnosti zadovoljavanja uvjeta utvrđenih za Proces stabilizacije i pridruživanja.²² Putem CARDS programa EU pomaže Hrvatskoj u ispunjavanju obaveza prema SSP-u. Prioriteti programa su:²³

- demokratska stabilizacija;
- ekonomski i društveni razvoj;
- pravosuđe i unutarnji poslovi;
- reforma javne uprave;
- očuvanje okoliša i prirodnih resursa (MEI, 2003a).

U CARDS dokumentima demokratska stabilizacija koncentrirana je na civilno društvo te promicanje demokracije i političkih prava. U domeni pravosuđa, cilj CARDS-a je modernizacija sudstva odnosno podrška učinkovitijem radu i funkcioniranju hrvatskih sudova. Što se tiče javnih uprava zemalja sudionica SSP-a, Europska je komisija jasno prepoznala njihovu reformu kao jedno od prioritarnih područja u koje će se usmjeravati sredstva iz programa pomoći CARDS. Za razdoblje 2001.-2004. bilo je namijenjeno 23 milijuna eura za potporu reformi javne uprave u Hrvatskoj, koja uključuje potporu reformi državne službe,

²¹ Sporazum daje zemlji potpisnici status potencijalnog kandidata za članstvo u EU.

²² Hrvatska ga je potpisala u listopadu 2001. i obvezala se da će provesti prilagodbe nužne za pridruženo članstvo tijekom prijelaznog razdoblja od šest godina.

²³ Ti prioriteti vrijedili su za razdoblje od 2001. do 2004. za koje je bilo namijenjeno 257 milijuna eura pomoći.

jačanju upravnog kapaciteta u prioritetnim područjima SSP-a i jačanju sposobnosti na nižim razinama vlasti, kao i mjerama za borbu protiv korupcije (MEI, 2003b).

Europsko vijeće odlučilo je u lipnju 2004. promaknuti Hrvatsku u službenog kandidata za članstvo u Europskoj uniji te je zakazalo otvaranje pristupnih pregovora početkom 2005. godine. Pristupni pregovori početak će bilateralnom međuvladinom konferencijom između Hrvatske i Europske unije.²⁴ Brzina pregovora ovisi o stupnju pripremljenosti države kandidatkinje i o složenosti problema koje treba riješiti. Iskustva novoprimiteljenih 10 članica, koje su pregovore završile potkraj 2002. godine, govore da među najteža od 29 poglavlja *acquisa* spadaju zaštita okoliša, poljoprivreda, tržišno natjecanje, financijska pitanja, sloboda kretanja robe, kapitala te radne snage. Iz gornjeg teksta može se naslutiti kako u području javnog upravljanja EU posebno naglašava važnost efikasnog pravosuđa, demokracije i reforme javne uprave. Prema mišljenju Komisije o zahtjevu za članstvo Hrvatska ima stabilne demokratske institucije koje uredno funkcioniraju (Komisija, 2004). Međutim, Hrvatska treba bitno poboljšati funkcioniranje pravosudnog sustava, a borba protiv korupcije treba biti još učinkovitija. Napredak u ispunjavanju ekonomskih kriterija je znatan, ali treba još uvijek raditi na poboljšanju tržišnih mehanizama što se posebno odnosi na rješavanje pitanja velikog administrativnog tereta i nedovršenog sustava katastra i zemljišnih knjiga. Potrebne reforme javne uprave još uvijek nisu dovršene. Naravno, sve te promjene nužne su za uspješnu transformaciju Hrvatske neovisno o pridruženju EU. Više o Hrvatskoj reći će se u 5. poglavlju.

Na kraju ovog poglavlja može se zaključiti da ekonomska i društvena teorija, tranzicijsko iskustvo i proces pridruživanja Europskoj uniji pružaju pregršt dokaza o važnosti institucija, odnosno javnog upravljanja. U idućem će se poglavlju suziti okvir unutar kojeg se može promatrati javno upravljanje i to tako da se naglasak stavi na odnos između javnog upravljanja i ekonomskog rasta.

²⁴ Kao početni datum pregovora predviđen je 17.3.2005. Prije početka konkretnih pregovora potrebno je obaviti opsežne pripreme kako bi se utvrdile pregovaračke pozicije. U sklopu priprema za pregovore obavlja se i detaljna analiza usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EZ-a, tzv. "screening". Nakon toga obje strane u pregovorima, Hrvatska s jedne i 25 zemalja članica EU-a s druge strane, utvrđuju pregovaračke pozicije za svako od poglavlja *acquis communautairea* (pravna stečevina EZ-a) o kojima se pregovara. Hrvatska je imenovala glavnog pregovarača i pregovarački tim sastavljen od stručnjaka za svako područje. Pregovarački sastanci održavaju se na razini ministara ili stalnih predstavnika država članica s europske strane i veleposlanika ili glavnih pregovarača države kandidatkinje. Sastancima predsjedava predstavnik države članice koja trenutačno predsjedava Unijom.

3. JAVNO UPRAVLJANJE I EKONOMSKI RAST

Iako je javno upravljanje bilo prisutno u deskriptivnim studijama ekonomskog rasta, te posebno u području ekonomske povijesti, zanemarivalo ga se u standardnim modelima rasta. Usprkos tome što su ti modeli još uvijek aktualni u ekonomiji i iako su objasnili mnogo toga u mehanizmu rasta, oni ipak ne pružaju njegovo fundamentalno objašnjenje (Acemoglu, Johnson i Robinson, 2004: 1). Tako su North i Thomas (1973: 2) napisali da su inovacija, ekonomija razmjera, obrazovanje i akumulacija kapitala rast, a ne uzroci rasta. Pitanje na koje modeli nisu odgovorili je *zašto* u nekim zemljama pojedinci više ulažu u fizički i ljudski kapital, odnosno *zašto* alociraju više resursa u inovacije nego u nekim drugim zemljama. Pojedina su istraživanja iz područja teorije rasta naglasila važnost ekonomske politike u odgovoru na to pitanje, primjerice značaj visine poreza, subvencija istraživanju, politike ljudskog kapitala, ali u njima se nije navelo *zašto* postoje razlike u mjerama politike između zemalja (Acemoglu, Johnson i Robinson, 2004).

U nastavku slijedi kratak opis Solowljevog modela rasta i ključnih zaključaka modela iz nove teorije rasta. Cilj nije detaljno opisati postojeće modele već ih pokušati promatrati u kontekstu javnog upravljanja, odnosno ukazati na to *zašto* nisu adekvatni. Izabrani su samo oni modeli koji mogu poslužiti da bi se objasnilo kako javno upravljanje može utjecati na ekonomski rast. Nakon toga dat će se prikaz dosadašnjih ekonometrijskih istraživanja koja se dotiču veze između javnog upravljanja i ekonomskog rasta.

3.1. Solowljev model rasta

Sve rasprave o modelima rasta obično počinju sa Solowom.²⁵ U ovom će se radu na taj model staviti veći naglasak nego na ostale zbog toga što pruža dobru osnovu za nadgradnju s javnim upravljanjem. Kao i većina modela, Solowljev model je uvelike pojednostavljen jer uzima u obzir samo jedno homogeno dobro (output), gospodarstvo je zatvoreno, zanemaruju se fluktuacije u zaposlenosti, isključeni su prirodni resursi, proizvodna funkcija obuhvaća samo tri inputa, a stope štednje, amortizacije, rasta stanovništva i tehnološkog napretka su konstantne (ujedno i egzogene). Slijedi kratak opis modela koji se temelji na Solow (1956), Swan (1956), Solow (1957), Barro i Sala-i-Martin (2001: 14-38) i Romer (2001: 8-35).

²⁵ Model se zapravo temelji na rezultatima Solowa i Swana, ali se često naziva samo Solowljev model rasta.

Model se koncentrira na četiri varijable: output (Y), kapital (K), rad (L) i učinkovitost (produktivnost) rada tj. "znanje" ili razinu tehnologije (A).²⁶ Funkcija proizvodnje ima sljedeći oblik:

$$Y(t) = F(K(t), A(t)L(t)), \quad (3.1)$$

gdje t označava vrijeme. Output se mijenja kroz vrijeme samo ako se mijenjaju inputi u proizvodnju, odnosno, količina outputa koja se kroz vrijeme dobiva iz danih količina kapitala i rada raste ako se povećava učinkovitost rada i u tom slučaju postoji tehnološki napredak. A i L ulaze zajedno u funkciju proizvodnje, kao umnožak. AL predstavlja efektivni rad, a tehnološki napredak se u tom slučaju smatra Harrod-neutralnim (uvećava rad).²⁷ Temeljne pretpostavke modela su konstantni prinosi na opseg s obzirom na efektivni rad i kapital i opadajući prinosi na kapital. Početne razine kapitala, rada i znanja su dane, s tim da rad i znanje rastu po konstantnim stopama (n i g) i to eksponencijalno. Proizvodna funkcija je Cobb-Douglas oblika:

$$Y = F(K, AL) = K^\alpha (AL)^{1-\alpha}. \quad (3.2)$$

Funkciju proizvodnje može se napisati u terminima outputa po efektivnom radniku ($y = Y/AL$) i tada ona poprima sljedeći oblik:

$$y = f(k) \quad (3.3)$$

Output se dijeli na potrošnju i investicije, s tim da je udio investicija u outputu egzogen i konstantan; iznosi s , što je stopa štednje. Jedna jedinica outputa namijenjena investicijama stvara jednu jedinicu novog kapitala, a postojeći kapital se amortizira po stopi δ . Iz toga slijedi:

$$\frac{dK(t)}{dt} = sY(t) - \delta K(t) \quad (3.4)$$

Ako se jednakost 3.4 izrazi u terminima kapitala po efektivnom radniku ($K/AL = k$) može se napisati sljedeće:

$$\frac{dk(t)}{k(t)} = sf(k(t)) - (n + g + \delta)k(t) \quad (3.5)$$

²⁶ A je Solow (1957: 312) okarakterizirao kao "tehničku promjenu", odnosno A mu je predstavljao izraz za sve vrste pomaka proizvodne funkcije: "Usporavanja, ubrzanja, poboljšanja u obrazovanosti radne snage i puno različitih stvari pojavljivat će se kao tehnička promjena". Tehnička promjena omogućuje veći ili manji output uz dane inpute. Za promatrano razdoblje (SAD od 1909. do 1949.) pokazao je da se output udvostručio, od čega je 87,5% zahvaljujući tehničkoj promjeni, a 12,5% zahvaljujući povećanoj upotrebi kapitala.

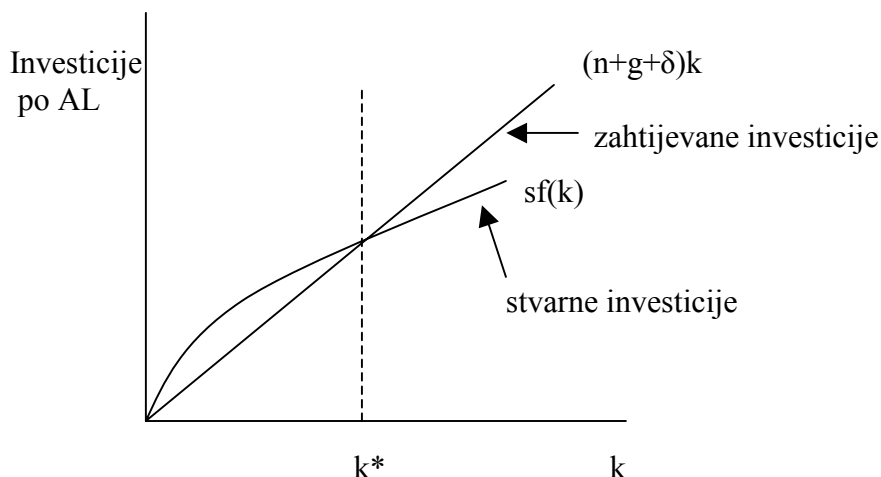
²⁷ To omogućava lakšu analizu jer u tom slučaju udio kapitala u outputu (K/Y) s vremenom postaje konstantan.

²⁸ Njeno temeljno obilježje je da je profit jednak nuli, pa je stoga α udio outputa koji se plaća kapitalu, a $1-\alpha$ je udio outputa koji se plaća radu ($0 < \alpha < 1$). Ti su udjeli konstantni kroz vrijeme.

Jednakost 3.5 pokazuje da je stopa promjene kapitala po efektivnom radniku jednaka razlici stvarnih investicija po efektivnom radniku i količine investicija potrebnih da se k održi na postojećoj razini. Te "zahtijevane" investicije potrebne su zbog amortizacije kapitala i rasta količine efektivnog rada. Budući da količina efektivnog rada raste po stopi $n+g$, onda kapital mora rasti po stopi $n+g$ da se k ne bi mijenjao. n je stopa rasta stanovništva, a budući da se pretpostavlja konstantna stopa participacije radne snage, onda je n i stopa rasta radne snage. Kad su stvarne investicije veće od zahtijevanih onda k raste, a kad su stvarne investicije manje od zahtijevanih onda k pada. Naravno, kad su jednake tada je k konstantan. Grafikon 3.1 pokazuje odnos stvarnih i zahtijevanih investicija; iz njega je vidljivo da postoji samo jedna točka u kojoj se pravac zahtijevanih investicija i krivulja stvarnih investicija sijeku. U toj točki k je k^* , a to je ujedno i veličina kapitala po efektivnom radniku prema kojoj će k konvergirati bez obzira je li polazišna točka pri niskim ili visokim razinama kapitala po efektivnom radniku. Kad k bude jednak k^* onda vrijedi sljedeće:

- prema pretpostavci rad i "znanje" rastu po stopama n i g ;
- zalihe kapitala (K) su jednake ALk , a budući da je k konstantan u k^* onda je stopa rasta kapitala jednaka $n + g$
- budući da efektivni rad i kapital rastu po $n + g$, onda i Y raste po toj stopi
- kapital po radniku (K/L) i output po radniku (Y/L) rastu po stopi tehnološkog napretka
- stope rasta K/AL i Y/AL iznose 0.

Grafikon 3.1: Stvarne i zahtijevane investicije



Izvor: Romer (2002: 15).

Iz Solowljevog modela proizlazi da neovisno o početnoj točki gospodarstvo konvergira prema ravnotežnoj stazi rasta, situaciji u kojoj svaka varijabla raste po konstantnoj

stopi. Na ravnotežnoj stazi rasta stopa rasta outputa po radniku ovisi o stopi tehnološkog napretka. Parametar u Solowljevom modelu na kojeg vlada najčešće utječe svojom politikom je stopa štednje. Ako se gospodarstvo nalazi na ravnotežnoj stazi rasta, porast stope štednje rezultirat će višim k^* . k će rasti tako dugo dok stvarne investicije nadmašuju zahtijevane investicije, a kad se izjednače gospodarstvo će se nalaziti u k^* gdje će razina kapitala po efektivnom radniku ostati konstantna. Prema tome, porast stope štednje u kratkom roku povećava stopu rasta outputa po radniku, ali ju u dugom roku ne mijenja; promjena stope štednje utječe samo na razinu Y/L .

U Solowljevom modelu kratkoročni rast može rezultirati iz akumulacije kapitala²⁹ ili tehnološkog napretka (porast A), ali u dugom roku rast outputa po radniku ovisi samo o tehnološkom napretku. Kapital ne može biti dugoročna odrednica rasta BDP-a zbog opadajućih prinosa. Glavni zaključak Solowljevog modela je da razlike u količinama kapitala ne objašnjavaju dovoljno razlike u BDP-u između zemalja što je pokazano pomoću raščlanjivanja rasta (*growth accounting*).³⁰ Zemlje koje imaju veće stope štednje, a time i udio investicija u BDP-u su u pravilu bogatije, ali to nije jedina odrednica razlika u BDP-u. Najveći problem modela je što uzima učinkovitost rada (A) kao egzogeni faktor, a pritom ga identificira glavnim pokretačem rasta. Jednako tako, i stopa štednje je egzogena čime se isključuju svi institucionalni faktori koji na nju utječu, što se u tranziciji pokazalo posebno važno. Nadalje, model uopće ne precizira što je zapravo učinkovitost rada već taj izraz obuhvaća sve ostale faktore osim rada i kapitala koji utječu na output. Što se tiče same države, odnosno kvalitete javnog upravljanja, glavni nedostatak Solowljevog modela rasta je što ne uzima u obzir nedostatke u kvaliteti javnog upravljanja, odnosno pretpostavlja da oni ne postoje. Pretpostavka modela je da tržište efikasno funkcionira, da agenti optimiziraju i da su vlasnička prava sigurna.

²⁹ Kao primjer većih stopa rasta BDP-a zbog razine kapitala ispod ravnotežnog stanja navode se Japan i Njemačka nakon Drugog svjetskog rata (Jones, 2002: 44). Južna Koreja, Tajvan i Singapur ostvarile su visoke stope rasta od 1950. godine prvenstveno zbog povećane stope investicija, odnosno ubrzane akumulacije kapitala. Visokim stopama rasta pridonijela su i poboljšanja u obrazovanju radne snage kao i porast stope participacije radne snage.

³⁰ Ako prinosi na kapital pokazuju koliki je doprinos kapitala outputu, onda varijacije u akumulaciji kapitala ne objašnjavaju značajan dio razlika u razinama BDP-a između zemalja, a ni u dugoročnim stopama rasta. Stopa rasta outputa po radniku ovisi o stopi rasta kapitala po radniku pomnoženoj s α i stopi rasta ukupne produktivnosti faktora (*total factor productivity -TFP*), odnosno o zbroju te dvije stope. *TFP* je još poznat kao i Solowljev rezidual koji zapravo pokazuje koliko je doprinos tehnološkog napretka ukupnom rastu.

3.2. Nova teorija rasta

Budući da Solowljev model nije razjasnio što je točno glavni pokretač rasta, nakon njega je ostalo dovoljno prostora za špekulacije. Čak i nakon što se ustanovi što je A , ostaje pitanje kako utječe na output, kako se razvija kroz vrijeme i zašto se razlikuje među zemljama, odnosno koje su njegove odrednice. Kako predmet ovog rada nije čitava endogena teorija rasta već jedan njen mali i još uvijek nedovoljno istražen dio, slijedi samo kratak pregled modela koji su inkorporirali sektor istraživanja i razvoja (R&D) te ljudski kapital. Oni služe kao uvod za uključivanje javnog upravljanja, odnosno društvene infrastrukture.

3.2.1. R&D modeli

Autori skupine modela rasta nakon Solowljevog endogenizirali su varijablu A i jasno ju definirali kao tehnologiju ili znanje, te pretpostavili da njena evolucija ovisi o alokaciji resursa u istraživanje i razvoj (R&D), odnosno o idejama koje poboljšavaju tehnologiju proizvodnje.³¹ Međutim, nameće se pitanje o čemu ovisi veličina resursa koji će biti utrošeni u istraživanje i razvoj. Romer (1990) je uvrstio znanje u skupinu dobara koja ne konkuriraju (*nonrival goods*) i za koje vrijedi isključivost.³² Zbog tih specifičnosti znanja (tehnologije) kao varijable, postoji nekoliko stajališta o tome kako dolazi do njene evolucije, a ovdje ih dijelimo u četiri skupine (Romer, 2001: 117-120):

1. budući da temeljna znanstvena istraživanja nisu donosila privatnu zaradu na tržištu, ovisila su o potpori države, dobrotvornih organizacija i bogatih pojedinaca, a istraživači su bile osobe motivirane tom podrškom, željom za slavom ili ljubavlju za znanjem;
2. mnoge inovacije bile su motivirane isključivo privatnom dobiti, što znači da je evolucija tehnologije ovisila o ekonomskim poticajima;
3. velika otkrića koja vode do unapređenja znanja često su bila rezultat rada izuzetno talentiranih pojedinaca a njihova je motivacija ovisila o poticajima poduzetništvu

³¹ Za tehničku razradu modela vidjeti Romer (1990), Grossman i Helpman (1991) i Aghion i Howitt (1992).

³² Činjenica da dobra ne konkuriraju znači da ako jedna osoba koristi neko dobro to ne znači da ga istovremeno ne može koristiti neka druga osoba, a isključivost znači da se osobu može spriječiti od korištenja nekog dobra. U slučaju znanja isključivost se postiže zakonima o patentima ili je posljedica same prirode dobra.

(zaštita vlasničkih prava, veličina potencijalnog tržišta, prepreke trgovini, mogućnost zadržavanja očekivanih prinosa);³³

4. akumulacija znanja dijelom ne ovisi o svjesnim naporima već je popratna pojava uobičajene ekonomske aktivnosti (*learning by doing*) što znači da u tom slučaju količina novog znanja ne ovisi o izdacima na istraživanje i razvoj.

U trećem stajalištu polako se nazire prostor za uključivanje javnog upravljanja, ali o tome će biti riječ nešto kasnije.

Kad se promatraju stope rasta BDP-a u svijetu, onda se može zaključiti kako je rast količine znanja (tehnološki napredak) bio jedan od ključnih elemenata koji je doveo do razlika u stopama rasta (Romer, 2001: 125-126). Međutim, kad se promatraju razlike u razinama realnog BDP-a onda korisnost R&D modela nije tako očita. Prvi je razlog taj što je teško vjerovati da su neke zemlje siromašne zato što je prijenos tehnologije iz bogatih zemalja u siromašne tako spor kao što proizlazi iz tih modela. Drugi razlog odnosi se na pretpostavku modela da je tehnologija dobro koje ne konkurira što znači da siromašne zemlje ne bi trebale imati problema s njenom primjenom (ništa ih u tome ne sprječava) pa bi na taj način mogle dostići industrijalizirane zemlje. Nadalje, postoji mnogo siromašnih zemalja u kojima bi bogate zemlje mogle otvoriti svoje tvornice jer postoji stabilno političko okruženje koje bi im omogućilo primjenu njihovog *know-howa* i prihode koji ne bi bili oporezivani po neumjereno visokim stopama, ali se to ipak ne događa. Iz toga proizlazi da problem nije u pristupu naprednoj tehnologiji već u onim čimbenicima koji zemljama omogućuju bolje iskorištavanje naprednih tehnologija. Kako bi se razumjele razlike u razinama BDP-a među zemljama potrebno je otkriti o kojim je čimbenicima riječ.

3.2.2. Prošireni Solowljev model

Ranija analiza pokazala je da ni razlike u kapitalu, a ni razlike u tehnologiji ne objašnjavaju u potpunosti razlike u BDP-u između zemalja. Međutim, kad se govorilo o kapitalu tada se rasprava odnosila na fizički kapital, a osim fizičkog postoji i ljudski kapital. Solowljev model moguće je proširiti s ljudskim kapitalom, a kada se žele objasniti razlike u razinama BDP-a a ne stopama rasta, tehnološki napredak može se smatrati egzogenom varijablom (Romer, 2001: 133-136; Mankiw, Romer i Weil (1992)). Razlika između ljudskog

³³ Baumol (1990) je napisao da je način na koji je društvo usmjeravalo energiju najtalentiranijih pojedinaca determiniralo njegovu dugoročnu uspješnost. Za više detalja o elementima koji utječu na odluku nadarenih pojedinaca o ulaganjima u aktivnosti koje su društveno produktivne vidjeti: Murphy, Shleifer i Vishny (1991).

kapitala i znanja kao apstraktne varijable leži u činjenici da ljudski kapital ima obilježje dobra koje konkuriše i isključivosti, a obuhvaća stečene sposobnosti, vještine i znanje radnika kao pojedinaca. Model se i dalje temelji na Cobb-Douglas proizvodnoj funkciji. Output u vremenu t je:

$$Y(t) = K(t)^\alpha [A(t)H(t)]^{1-\alpha} . \quad (3.6)$$

Kao i u Solowljevom modelu, Y je output, K je kapital, A je učinkovitost rada, a H je ukupna količina proizvodnih usluga koje nude radnici, odnosno ukupan doprinos proizvodnji radnika različitih razina stručnosti (obuhvaća prirodene i stečene vještine). Dinamika kapitala je ista kao u Solowljevom modelu pa vrijedi:

$$\frac{dK(t)}{dt} = sY(t) - \delta K(t) . \quad (3.7)$$

Tehnološki napredak odvija se po egzogenoj stopi g :

$$\frac{dA(t)}{dt} = gA(t) . \quad (3.8)$$

Alokacija resursa u akumulaciju kapitala (fizičkog i ljudskog) smatra se egzogenom, a veličina ljudskog kapitala ovisi o broju radnika i godinama koje ti radnici utroše na obrazovanje:

$$H(t) = L(t)G(E) , \quad (3.9)$$

pri čemu je $G(\bullet)$ funkcija koja pokazuje ljudski kapital po radniku kao funkciju godina obrazovanja po radniku. Pretpostavka je da svaki radnik stječe jednako obrazovanje i E je konstantan kroz vrijeme. Broj radnika raste po egzogenoj stopi rasta stanovništva n :

$$\frac{dL(t)}{dt} = nL(t) . \quad (3.10)$$

Dinamika modela je ista kao u Solowljevom modelu s tim da se sada k može promatrati kao kapital po jedinici efektivnih usluga rada (*capital per unit of effective labor services*):

$$\begin{aligned} \frac{dk(t)}{dt} &= sf(k(t)) - (n + g + \delta)k(t) \\ &= sk(t)^\alpha - (n + g + \delta)k(t) \end{aligned} \quad (3.11)$$

k konvergira prema razini k^* u kojoj je $dk(t)/dt = 0$. Kad gospodarstvo dostigne k^* onda se nalazi na ravnotežnoj stazi rasta gdje output po radniku raste po stopi g .³⁴ Učinci promjene

³⁴ $k^* = [s/(n + g + \delta)]^{1/(1-\alpha)}$

stope štednje jednaki su kao u Solowljevom modelu.³⁵ Budući da broj godina školovanja (E) ne ulazi u jednakost 3.11 onda ne mijenja vrijednosti k i y na ravnotežnoj stazi rasta. Kako je Y/L jednak $AG(E)y$, proizlazi da porast E povećava output po radniku na ravnotežnoj stazi rasta za jednaki udio kao što povećava $G(E)$.

Hall i Jones (1999) pokušali su uvidjeti koliko razlike u količinama fizičkog i ljudskog kapitala pridonose razlikama u outputu po radniku između zemalja. Za podatke o fizičkom kapitalu koristili su Penn World Tables, a za ljudski su kapital pretpostavili da je funkcija prosječnog broja godina školovanja.³⁶ Svoje su rezultate saželi usporedbom pet najbogatijih i pet najsiromašnijih zemalja u njihovom uzorku. Prosječni output po radniku u grupi bogatih zemalja bio je 31,7 puta veći od onoga u grupi siromašnih zemalja. Nadalje, samo je jedna šestina jaza u outputu po radniku između te dvije skupine zemalja bila rezultat razlika u količinama fizičkog kapitala, a manje od jedne četvrtine jaza je proisteklo iz razlika u obrazovanju.³⁷ Dekompozicija doprinosa kapitala, obrazovanja i reziduala pokazala je i jaku korelaciju između te tri varijable što znači da postoje neki prikriveni elementi koji utječu na navedene determinante outputa po radniku.³⁸

3.2.3. Društvena infrastruktura

Pitanje koje je ostalo neriješeno u prethodnim modelima rasta je zašto ljudi u nekim zemljama investiraju više u fizički i ljudski kapital te zašto je produktivnost u nekim zemljama veća, a samim time i output. Vodeća hipoteza koja objašnjava razlike u odrednicama outputa među zemljama odnosi se na tzv. društvenu infrastrukturu, pojam sličan javnom upravljanju. Pod društvenom infrastrukturom Hall i Jones (1999) podrazumijevaju institucije i državnu politiku koje potiču investicije i proizvodnju, a ne potrošnju i traženje rente, odnosno institucije i politiku koji determiniraju okruženje unutar kojeg pojedinci akumuliraju vještine, poduzeća akumuliraju kapital i proizvode output. Jednako tako, društvena infrastruktura koja je pogodna za visoke razine outputa po radniku osigurava okruženje koje potiče inovacije i transfer tehnologije.

³⁵ Ponašanje outputa po radniku i outputa p.c. jednako je prilikom promjene stope štednje.

³⁶ α (udio kapitala u proizvodnoj funkciji) im je iznosio jednu trećinu.

³⁷ Easterly i Levine (2002) su također ustanovili da se mali dio razlika u stopama rasta i razinama BDP-a između zemalja može objasniti razlikama u količini kapitala.

³⁸ Problem s istraživanjem Halla i Jonesa je taj što su računali doprinose kapitala outputu na temelju zarada na tržištu (graničnog proizvoda), što ne mora vrijediti ako postoje eksternalije, te što nisu uzeli u obzir činjenicu da razlike u ljudskom kapitalu ne moraju proizlaziti samo iz različitog prosječnog trajanja školovanja. Budući da postoji korelacija između reziduala i fizičkog kapitala, moguće je da kapital ima pozitivne eksternalije koje se očituju u rezidualu.

Postoje brojni aspekti društvene infrastrukture; Romer (2001: 144) ih dijeli u tri skupine. Prva se odnosi na značajke vladine fiskalne politike kao što je npr. porezni tretman investicija ili izbor vlade u alokaciji državne potrošnje između investicijskih projekata i drugih oblika potrošnje, čime izravno utječe na sveukupnu alokaciju između investicija i potrošnje. Ako npr. vlada odredi previsoke porezne stope, nastaje poticaj traženju renti u vidu porezne evazije ili rasta neslužbenog gospodarstva. Druga skupina odnosi se na faktore (institucije i politike) koji oblikuju okruženje u kojem se donose privatne odluke. Ako npr. u zemlji vladaju organizirani kriminal ili građanski rat, poticaji investicijama i ostalim aktivnostima koje povećavaju output biti će vrlo niski. Isto vrijedi i u slučaju neefikasnog sudstva ili kad ne postoji adekvatno antimonopolsko zakonodavstvo. Posljednju skupinu politika koje tvore društvenu infrastrukturu čine državne aktivnosti usmjerene traženju rente kao što je npr. primanje mita od strane državnih službenika, odnosno bilo kakvo zloupotrebavanje vlasti za privatnu korist.

Kao dokaz postojanju veze između društvene infrastrukture i razine BDP-a po zemljama navodi se razlika između Zapadne i Istočne Njemačke, Sjeverne i Južne Koreje, Hong Konga i Kine. U tim parovima zemalja mnoge su varijable koje utječu na BDP bile slične: klima, prirodni resursi, početne razine fizičkog i ljudskog kapitala, kulturološki stavovi prema štednji, radu, poduzetništvu, a ipak im se output po radniku dramatično razlikovao (Romer, 2001: 145). Slabost ovih dokaza je da su to ipak izolirani primjeri na temelju kojih se ne može izvući generalne zaključke. Kao druga skupina dokaza navode se razlike između zemalja u udjelu kapitala u outputu, odnosno graničnom proizvodu kapitala. Drugim riječima, udio kapitala u outputu uzima se kao aproksimativna mjera društvene infrastrukture; zemlje koje imaju veće poticaje privatnim investicijama ujedno imaju i veći udio kapitala u outputu.³⁹ Treću skupinu dokaza čine empirijska istraživanja u kojima se povezuju različiti elementi društvene infrastrukture i BDP (stope rasta i razine).

Istraživanje odrednica društvene infrastrukture tek je u začetku. Romer (2001: 146-148) razlikuje tri pristupa istraživanju tih odrednica:

1. pristup koji se koncentrira na poticaje pojedinaca koji su na vlasti u postojećem sustavu – kao primjer toga navode se nositelji vlasti koji su nespremni donijeti

³⁹ Veći udio kapitala u outputu ne mora nužno značiti veću ekonomsku uspješnost, primjer čega je bivša Istočna Njemačka ili Sjeverna Koreja.

odluke koji bi mogle koristiti društvu (povećati dohodak), ali koje bi ujedno značile gubitak njihove moći, utjecaja, dohotka;⁴⁰

2. pristup koji se odnosi na kulturu – u toj se skupini primjerice razmatraju prevladavajuća religija, etnička heterogenost, razina povjerenja;⁴¹
3. pristup koji se temelji na uvjerenjima pojedinaca o tome koje su politike i institucije najbolje za ekonomski razvoj – npr. izbor između planskog i tržišnog gospodarstva.

Iskustvo nakon Drugog svjetskog rata pokazalo je da siromašne zemlje nisu rasle brže od bogatih, što znači da proces konvergencije i nije tako jednostavan i spontan, odnosno ne ovisi samo o položaju u odnosu na ravnotežnu stazu rasta i o veličini dohotka na ravnotežnoj stazi rasta (Romer, 2001: 158-160). Kao razlog razlika u ekonomskom rastu zemalja navodi se činjenica da su različite zemlje usvajale drugačije politike i institucije čime su utjecale na svoje ravnotežne staze rasta. Problem sa dosadašnjim modelima rasta je taj da su uzimali dugoročne odrednice BDP-a po radniku fiksnima,⁴² a to u stvarnosti nije slučaj. Razdoblje izrazito visokih ili izrazito niskih stopa rasta u odnosu na ostatak svijeta može biti posljedica šoka koji gurne gospodarstvo daleko od dugoročne staze rasta ili može biti posljedica promjena u društvenoj infrastrukturi (koje nisu uključene u neoklasične modele rasta). Prvi se slučaj događa rijetko; primjer toga je bivša Zapadna Njemačka nakon Drugog svjetskog rata gdje je prosječna godišnja stopa rasta u 20 godina iznosila 7%. Izvjesnije je da su razdoblja ekstremnih stopa rasta posljedica velikih promjena u društvenoj infrastrukturi. Primjer brzih promjena društvene infrastrukture koje su pozitivno utjecale na rast su Singapur i Južna Koreja 1960-ih, Čile ranih 1970-ih i Kina 1990-ih.⁴³ Kao negativni primjer navodi se Argentina nakon 2. svjetskog rata, mnoge afričke zemlje 1960-ih i Kina sredinom 1960-ih.

Vidljivo je kako je definicija društvene infrastrukture bliska definiciji javnog upravljanja koja se koristi u ovom radu. Razlika je zapravo proistekla iz toga što su različiti istraživači istovremeno pronašli isti nedostatak u postojećim modelima rasta i onda ga nazvali različitim imenima. Društvena infrastruktura je pojam koji se pojavljuje u makroekonomskim udžbenicima (Romer (2001) i Jones (2002)), a javno upravljanje u brojnim empirijskim istraživanjima, posebno onima koje je potakla Svjetska banka. Bitno je samo još jednom spomenuti da se u ovom radu kod definicije javnog upravljanja naglašava država kao primarni

⁴⁰ Primjer pojedinaca koji kočje proizvodne aktivnosti su npr. korumpirani državni službenici jer povećavaju trošak poslovanja.

⁴¹ U toj je skupini posebno izražena literatura o društvenom kapitalu; vidjeti npr. Putnam (1993), Knack i Keefer (1997), Knack (2000), Zak i Knack (2001), Sobel (2002).

⁴² Misli se na stopu štednje, razine obrazovanja i društvenu infrastrukturu.

⁴³ Te su zemlje ujedno i doprinijele tome da se demokraciju ne smatra nužnim uvjetom za ubrzani ekonomski rast.

čimbenik koji stvara okruženje za poslovanje i investicije, dakle društvena infrastruktura je ipak širi pojam od javnog upravljanja jer uključuje i neformalne mreže. Država je ta koja provodi zakone te stvara okvir za ekonomske transakcije u gospodarstvu (Jones, 2002: 141). Stvaranjem odgovarajućih institucija smanjuje nesigurnost i transakcijske troškove čime se potiče efikasnost razmjene, ohrabruje specijalizacija i potiču investicije u fizički i ljudski kapital te ideje (Knack, 2002: 2). Ona djeluje i na strane investicije kojima se postiže transfer tehnologije (Jones, 2002: 142). Kvaliteta javnog upravljanja može utjecati i na oblik investicija koje se poduzimaju. Primjerice, u okruženju s nesigurnim vlasničkim pravima isplativije je ulagati u trgovinu nego neke inovativne projekte koji su dugoročni i uključuju sporu akumulaciju kapitala. Isto tako, ako je opasnost od kažnjavanja za ubiranje mita u državnoj službi mala, onda će pojedinci radije nastojati steći vještine koje će im omogućiti dobivanje posla u javnoj upravi umjesto ulaganja u vještine koje bi unaprijedile proizvodnju. Drugim riječima, loše javno upravljanje davat će manje poticaje inovacijama čime se koči rast.

U slučaju nefunkcioniranja institucija koje povećavaju međusobno povjerenje ekonomskih agenata povećava se prinos na grabežljivo ponašanje (*predation*), a smanjuje na proizvodnju. Upravo ta moć kreiranja i provođenja zakona omogućuje samoj državi da postane glavni agent u traženju renti; npr. visoke administrativne prepreke ili birokratski zastoji omogućuju državnim službenicima ubiranje mita. Iz tog se razloga nameće pitanje: "Tko čuva čuvara?", koje se pripisuje satiristu Juvenalu. U svakom je društvu nužno postojanje tih čuvara, odnosno različitih kontrolnih mehanizama nad radom države.

Jedan od glavnih problema je što ne postoje razrađeni teorijski modeli rasta koji uključuju javno upravljanje ili pak društvenu infrastrukturu kao cjelokupne koncepte. Umjesto toga, prevladavaju intuicija i povijesno iskustvo iz kojih onda proizlaze empirijska istraživanja. Doduše, prošireni Solowljev model moguće je dalje proširiti s varijablom I koja označava utjecaj društvene infrastrukture na produktivnost inputa (Jones, 2002: 147).⁴⁴ Iz jednakosti 3.12 proizlazi da dva gospodarstva mogu imati jednaku količinu fizičkog i ljudskog kapitala, ali svejedno različit output jer se u tim gospodarstvima razlikuje okruženje u kojima se navedeni inputi koriste za proizvodnju outputa. Institucije utječu na "efikasnost" gospodarstva na način sličan tehnologiji: gospodarstvo s lošim institucijama je neefikasno jer je potrebno više inputa za proizvodnju jednake količine outputa (Sala-i-Martin, 2002: 17).

$$Y(t) = IK(t)^\alpha [A(t)H(t)]^{1-\alpha} . \quad (3.12)$$

⁴⁴ Autor je upotrijebio izraz društvena infrastruktura, ali isto bi moglo vrijediti i za javno upravljanje.

Problem s ovim modelom je što zanemaruje da društvena infrastruktura utječe i na veličinu K , A i H . Aron (2002) je integrirala Northov institucionalni okvir u Solowljev model rasta uz početnu pretpostavku da slabe institucije smanjuju efikasnost investicija, što predstavlja izravan utjecaj na rast. Neefikasnost može proizaći bilo iz početnog stanja institucija uz postojeće zalihe kapitala, bilo iz promjena institucija kroz vrijeme. U okruženju u kojem ne postoji adekvatna zaštita vlasničkih prava poduzeća će često biti mala, koristiti tehnologiju koja ne zahtijeva puno kapitala i imati kratkoročne horizonte. Indirektni utjecaj je kroz samo smanjenje investicija zbog većih transakcijskih troškova (traženje rente). Nažalost, njen opis ostaje samo na opisu – nema modela. Postoji nekoliko modela koji se fokusiraju na alokaciju resursa između proizvodnje i traženja rente (Murphy, Shleifer i Vishny (1993); Acemoglu (1995); Grossman i Kim (1995)) čija poruka je jednostavna: porast broja pojedinaca koji se ponašaju kao predatori (umjesto da su proizvođači) smanjuje omjer kapitala i outputa te omjer kapitala i rada. Isto vrijedi i za ljudski kapital: kad je traženje rente prevladavajuća aktivnost smanjuju se poticaji za akumulaciju ljudskog kapitala čime se opet smanjuje proizvodni kapacitet gospodarstva.⁴⁵ Riječ je o modelima s dvostrukim ekvilibrijima; kad su aktivnosti traženja rente niske onda je output visok, a velika vjerojatnost da će takvo ponašanje biti kažnjeno ga smanjuje. U drugoj točki ravnoteže output je nizak jer je traženje rente jako izraženo i jer je vjerojatnost kazne niska. Ti su modeli korisni za npr. objašnjavanje samoodrživosti korupcije.

Ranije se spomenulo da se kao dokaz veze između BDP-a i društvene infrastrukture koriste ekonometrijska istraživanja. Isto vrijedi i za javno upravljanje. Zbog široke definicije javnog upravljanja teško je odrediti koje su njegove dimenzije povezane s višim BDP-om, a jednako tako se na temelju nje ne mogu dati precizni savjeti nositeljima politike za porast standarda života. Iz tog je razloga poželjno identificirati pojedinačne aspekte javnog upravljanja koji su posebno važni tako da varijabla A ne bude "sve ostalo".

3.3. Empirijski nalazi o vezi javnog upravljanja i rasta – pregled i rasprava

Sve donedavno smatralo se da je nemoguće ekonometrijski potvrditi hipotezu da kvaliteta javnog upravljanja utječe na ekonomski rast jer se "institucije ne može vidjeti, osjetiti, dodirnuti ni mjeriti" (North, 1990: 107). Iako su ekonometrijska istraživanja o vezi javnog upravljanja i ekonomskog rasta počela tek prije nekoliko godina, začuđuje njihov broj.

⁴⁵ Nije nužno da dođe do smanjenja ljudskog kapitala, može doći i samo do realokacije kapitala, npr. može se povećati broj pravnika u odnosu na broj inženjera.

Uzrok tako brzog rasta objavljenih istraživanja na tu temu leži u činjenici da je na teorijskoj i političkoj razini kvaliteta javnog upravljanja sve više priznata kao odrednica veličine BDP-a, a i u tome što postoje brojne dimenzije javnog upravljanja za koje se povećala raspoloživost podataka. Ovdje će se prikazati pregled istraživanja koja su tražila vezu između javnog upravljanja i ekonomskog rasta, pri čemu će se pozornost obratiti na radove koji u samom naslovu imaju javno upravljanje, kao i na one koji se odnose na institucije koje kreira država, a za koje je utvrđena veza s ekonomskim rastom. Naime, mnoga istraživanja u sebi uopće ne spominju javno upravljanje ali se fokusiraju na institucije koje proizlaze iz javnog upravljanja. Dodatan je problem što ne postoji nijedan rad koji obuhvaća sve dimenzije javnog upravljanja već se svaki autor fokusira na samo nekoliko njih. U nastavku će se prvo opisati istraživanja koja se temelje na *cross-country* regresijama rasta i uključuju institucije, zatim će se analizirati istraživanja koja izravno spominju javno upravljanje u kontekstu rasta i na kraju će se napraviti pregled istraživanja koja su rađena na uzorku tranzicijskih zemalja.

3.3.1. Institucije i rast

Čitavu lavinu istraživanja pokrenuo je Barro (1991) koji je uključio mjere političke stabilnosti kao procjenu institucionalne kvalitete u *cross-country* analizi dugoročnog rasta. Promatrao je 98 zemalja u razdoblju od 1960. do 1985., pri čemu je kao zavisnu varijablu koristio prosječnu stopu rasta BDP-a u tom razdoblju, a kao ostale nezavisne varijable uključio je: početni BDP, početni prosječni broj godina školovanja, državnu potrošnju, tržišne distorzije i postojeće investicije. Pokazao je da postoji pozitivna veza između političke stabilnosti i ekonomskog rasta. Njegovo istraživanje je značajno jer je zadao obrazac ekonometrijskog modela kojeg su onda drugi istraživači tek neznatno mijenjali. Specifičnost tog rada je što je kao pokazatelj institucionalne kvalitete koristio objektivne mjere – broj revolucija i atentata.

Mauro (1995) te Knack i Keefer (1995) su u ocjenu institucija uveli subjektivne pokazatelje koje komercijalne agencije formiraju za međunarodne investitore (Business International (BI), International Country Risk Guide (ICRG), Business Environment Risk Intelligence (BERI)). Mauro je koristio tri pokazatelja: (1) korupciju, (2) indeks efikasnosti birokracije⁴⁶ i (3) indeks političke stabilnosti i utvrdio pozitivnu i statistički signifikantnu

⁴⁶ Taj je indeks prosjek indeksa korupcije, efikasnosti sudstva i birokratskih zastoja prema Business International agenciji.

vezu s investicijama i s ekonomskim rastom.⁴⁷ U svom je radu uočio problem kauzalnosti budući da su njegovi pokazatelji predstavljali prosjek za razdoblje 1980.-83., a investicije i rast je mjerio za razdoblje 1960.-85., što bi moglo upućivati na to da je rast utjecao na promatrane pokazatelje, a ne obrnuto. Endogenost je pokušao riješiti upotrebom etnolingvističke podijeljenosti⁴⁸ kao instrumentalne varijable⁴⁹ i zaključio da efikasnost birokracije dovodi do visokih investicija i rasta. Knack i Keefer (1995) nastojali su ocjenjivati kvalitetu institucija za godine što ranije od onih u kojima su mjerili zavisne varijable (rast i stope investicija za 1974.-89., a javno upravljanje za 1982. i 1972.). Koristili su ICRG i BERI pokazatelje za konstruiranje indeksa koji je obuhvaćao sljedeće pokazatelje: "korupciju u vladi", "vladavinu prava", "rizik od eksproprijacije", "kvalitetu birokracije" i "neprihvatanje ugovora". Pokazali su da poboljšanje indeksa za jednu standardnu devijaciju (12 bodova na skali do 50) povećava prosječnu godišnju stopu rasta BDP-a per capita za 1,2 postotna boda. Naglasili su da poboljšanje zaštite vlasničkih prava ne samo da povećava veličinu investicija nego i efikasnost upotrebe resursa.

Za razliku od prethodnih radova Brunetti, Kisunko i Weder (1997a) koristili su podatke dobivene iz istraživanja stavova privatnih poduzetnika i na temelju njih konstruirali indeks vjerodostojnosti pravila (*credibility of rules index*) koji mjeri očekivanja o učestalosti smjene vlasti i promjene politike, zaštitu od kriminalnih aktivnosti, nepredvidljivost sudstva i učestalost dodatnih uplata (mita) potrebnih za poslovanje.⁵⁰ Za uzorak od 41 zemlju i uz uključivanje početne razine BDP-a i stupnja obrazovanosti (nezavisne varijable) u model pokazali su statistički signifikantnu povezanost indeksa s rastom i investicijama u razdoblju od 1983. do 1994. godine.

Pri ispitivanju veze između institucija i rasta neki su se istraživači koncentrirali na azijske "tigrove" jer su smatrali da su institucije dijelom zaslužne za visoke stope rasta koje su ostvarile te zemlje. Slučaj istočne Azije⁵¹ istražio je Rodrik (1997) i zaključio da indeks institucionalne kvalitete (dobiven iz Knack i Keefer (1995)) dobro rangira zemlje po uspješnosti u ekonomskom rastu. U svoj je model kao nezavisne varijable uključio početni BDP, obrazovanje i indeks institucionalne kvalitete te pomoću njega objasnio gotovo sve

⁴⁷ Koristio je tri modela: jednadžbu investicija, jednadžbu rasta i jednadžbu proširenog Solowljevog modela. Pomoću posljednje nije uspio dokazati vezu institucionalne efikasnosti i investicija.

⁴⁸ Vjerojatnost da bilo koja dva pojedinca slučajno izabrana iz populacije neće pripadati istoj etničkoj ili lingvističkoj skupini.

⁴⁹ Instrumentalna varijabla je varijabla za koju se pretpostavlja nepostojanje korelacije s greškama relacije (ϵ) i postojanje korelacije s endogenom varijablom x_i (Verbeek, 2000: 126).

⁵⁰ Vrijednost indeksa kreće se od jedan do šest pri čemu šest predstavlja najbolju vrijednost (najmanju nesigurnost).

⁵¹ Koreja, Singapur, Tajvan, Tajland, Japan, Malezija, Indonezija, Filipini.

varijacije rasta u toj regiji za razdoblje od 1960. do 1994. (gotovo sumnjivo visoki R^2 od 0,99). Budući da je indeks institucionalne kvalitete konstruiran za razdoblje 1980-ih pojavio se problem endogenosti kojeg je i on pokušao riješiti pomoću instrumentalne varijable - etnolingvističke heterogenosti. Pokazao je da će zemlje koje imaju veću heterogenost teže održavati dobre institucije. Zaključio je da važnost institucionalnog okvira u istočnoazijskim zemljama leži u tome što je omogućio manje popratne distorzije u provođenju industrijske politike.

Pokrenuti Weberovim načelima dobre javne uprave⁵² Evans i Rauch (1999) ispitali su utječe li način zapošljavanja državnih službenika i mogućnost ostvarivanja stabilnih i lukrativnih karijera u javnoj upravi na ekonomski rast. Istraživanje su proveli za 35 zemalja u razvoju i to za razdoblje od 1970. do 1990. i pokazali da te varijable znatno povećavaju izgleda za rast čak i kad su u jednadžbe uključili početnu razinu BDP-a p.c. i ljudski kapital (prosječni broj godina školovanja osoba starijih od 25 godina).⁵³ Njihov rezultat upozorava da javna uprava (koja ima dio vlasti za oblikovanje institucionalnog okruženja) može pospješiti ekonomski rast ako su državni službenici zaposleni po principu sposobnosti i ako su adekvatno nagrađeni za svoj posao⁵⁴ jer se time povećava njihova motivacija, smanjuje poticaj za korupciju, olakšava ostvarivanje dugoročnih ciljeva i smanjuju prepreke investiranju, odnosno sposobna javna uprava može pomoći budućim investitorima u lakšem započinjanju neke poduzetničke aktivnosti.

S problemom kauzalnosti posebno su se pozabavili Chong i Calderon (2000) i pokazali da ona postoji u oba smjera, odnosno da dobre institucije potiču rast, koji pak vodi do usvajanja dobrih institucija. Taj su rezultat dobili promatrajući stope rasta BDP-a p.c. od 1972. do 1995. i koristeći Gewekeovu metodu testiranja kauzalnosti budući da ona omogućuje testiranje linearnog povratnog utjecaja između institucionalne kvalitete i ekonomskog rasta. Za razliku od ostalih istraživanja, koristili su analizu vremenske serije. Kao izvor podataka uzeli su BERI pokazatelje provedbe ugovora, mogućnosti nacionalizacije, kvalitete infrastrukture i birokratskih zastoja i dodatni pokazatelj koji je kombinacija ostalih. Utvrdili su da je utjecaj institucionalnih reformi na rast veći u siromašnim zemljama, kao i da treba duže vremena da se taj utjecaj ostvari.

⁵² Vidjeti napomenu broj 104.

⁵³ Do podataka o primjeni weberijanskih načela došli su temeljem vlastitog istraživanja (putem anketiranja velikog broja stručnjaka iz promatranih zemalja – pripadnika akademske zajednice, lokalnih državnih službenika i zaposlenih u multilateralnim organizacijama a koji su zaduženi za to područje) u razdoblju od 1993. do 1996.

⁵⁴ Ispitanici su trebali ocijeniti koliko dugo zaposleni ostaju raditi u javnoj upravi, kakve su im mogućnosti za napredovanje, kolika je plaća i koliko je taj posao prestižan.

Za razliku od Chonga i Calderona koji nisu hrabro zaključili da institucije uzrokuju rast, to su napravili Acemoglu, Johnson i Robinson (2004). U njihovom radu naglasak nije na ekonometriji jer smatraju da postojeće tehnike imaju previše nedostataka (ne mogu utvrditi kauzalnost) pa su samo koristili dijagram rasipanja koji pokazuje pozitivnu vezu zaštite vlasničkih prava i BDP-a p.c. i zatim se okrenuli prirodnom eksperimentu – usporedbi Sjeverne i Južne Koreje. Prije 50 godina jedna je zemlja ukinula privatno vlasništvo nad zemljom i kapitalom, dok druga nije. Te su dvije zemlje zanimljive zato što imaju iste povijesne i kulturološke korijene i prije razdvajanja su bile etnički, lingvistički, geografski i ekonomski homogene. Za vrijeme razdvajanja zemlje su imale gotovo jednak BDP p.c., s tim da je Sjever imao malu prednost zbog veće industrijaliziranosti, a 2000. godine realni BDP p.c. Sjeverne Koreje iznosio je 1.000 USD dok je u Južnoj bio 16.100 USD. Zaključili su kako je razlika proizašla iz institucija; 1980-ih godina postalo je jasno da komunistička politika na Sjeveru ne funkcionira, ali su ju nositelji vlasti svejedno zadržali jer je odgovarala njihovim interesima. Loše institucije bile su zadržane zbog interesa vladajuće elite. Autori su svjesni da je jedan eksperiment nedovoljan za tako sigurne zaključke pa su koristili i iskustvo kolonijalnih zemalja kako bi pokazali da institucije uzrokuju dugoročni rast.⁵⁵

Oprilike u isto vrijeme svoje su istraživanje objavili Glaeser i sur. (2004). Oni su zaključili da početna razina ljudskog kapitala u nekoj zemlji i prosjek kvalitete institucija u nekom razdoblju predviđaju razinu ekonomskog rasta u tom istom razdoblju. Međutim, na primjeru Južne Koreje pokazali su da se institucionalna kvaliteta poboljšava kako zemlje postaju bogatije odnosno da ograničenja izvršne vlasti nisu uzrok rasta, već je temeljni uzrok ljudski kapital.⁵⁶ Naime, veći ljudski kapital vodi do benignije politike, manje nasilja, više političke stabilnosti. Sigurna vlasnička prava nisu rezultat ograničenja nosioca vlasti nego rezultat politike koju su oni izabrali. Prema njihovom mišljenju do rasta može doći i bez trenutnih poboljšanja institucija, koje će nastupiti kasnije s rastom. Kao zavisnu varijablu koristili su rast BDP-a p.c. između 1960. i 2000., a nezavisne varijable bile su početni BDP p.c., početno obrazovanje, udio stanovništva u područjima s umjerenom klimom i institucionalne varijable koje su uvrštavali jednu po jednu. Svojim istraživanjem nisu htjeli reći da institucije nisu važne za rast, već da bi se trebalo fokusirati na varijable koje ocjenjuju

⁵⁵ Za više informacija o razlici u razvoju između kolonijalnih zemalja vidjeti njihov članak iz 2001. U njemu se zaključuje da su one afričke zemlje u kojima je smrtnost kolonizatora bila manja više ekonomski napredovale. U zemljama s višim stopama smrtnosti kolonizatori se nisu naseljavali nego su uspostavili institucije koje će im omogućiti crpljenje prirodnih bogatstava i njihov prijenos u vlastitu zemlju.

⁵⁶ Glavna eksternalija ljudskog kapitala je da sudovi zamjenjuju oružje (Glaeser i sur., 2004: 14). Međutim, da bi se netko odlučio investirati u ljudski kapital moraju postojati sigurna vlasnička prava, tako da ovo pomalo podsjeća na "kokoš i jaje" raspravu.

zakone, pravila, poštovanje procedura, a ne na varijable koje su pod utjecajem mjera politike u prethodnom razdoblju.⁵⁷

Velik broj autora koncentrirao se na vezu demokracije i rasta. Ukratko rečeno, postojeća istraživanja ne ukazuju na to da demokracija povećava dugoročne stope rasta. Scully (1988) je doduše pronašao signifikantnu vezu političkih sloboda i rasta, ali novija istraživanja daju neodređene rezultate (Helliwell (1992), Przeworski i Limongi (1993), Alesina i Perotti (1994), Brunetti (1997)) ili negativne⁵⁸ (Levine i Renelt (1992)). Barro (1996) je zaključio da veza između demokracije i rasta proizlazi iz povezanosti demokracije s ljudskim kapitalom. Rodrik (2000) je također u svom istraživanju proučavao demokraciju i nije uspio utvrditi robusnu vezu s dugoročnim prosječnim stopama rasta. Koristio je Freedom House pokazatelj političkih prava i građanskih sloboda za razdoblje od 1970.-89., a kao nezavisne varijable uključio je i početni BDP te obrazovanje. Međutim, utvrdio je da su u demokratskim režimima odstupanja od prosječnih dugoročnih stopa rasta manja. Tavares i Wacziarg (2001) utvrdili su da demokracija povećava akumulaciju ljudskog kapitala, ali da smanjuje stopu investicija u fizički kapital pa je sveukupni učinak na rast umjereno negativan. Shen (2002) je promatrao ekonomsku uspješnost zemalja prije i nakon što su postale demokratske i utvrdio da su im se stope rasta obično povećale nakon takve transformacije, što je naročito vrijedilo za jako siromašne zemlje. Isto tako je pokazao da je rast stabilniji u demokratskim nego u autokratskim režimima. Rezultat Rivera-Batiza (2002) je posebno zanimljiv za ovaj rad jer je izravno povezo demokraciju s javnim upravljanjem i pokazao da ona utječe na rast jer poboljšava javno upravljanje. Kvalitetu javnog upravljanja (zavisna varijabla) je mjerio putem pokazatelja kojeg su konstruirali Hall i Jones (1999), a demokraciju je ocijenio putem pokazatelja političkih prava organizacije Freedom House. Također je utvrdio da poštivanje političkih prava smanjuje korupciju čime se stimuliraju inovacije, povećava stopa povrata na kapital i povećava stopa rasta u ravnotežnom stanju. Demokracija će utjecati na rast samo u onim zemljama u kojima je povezana s poboljšanim javnim upravljanjem, a porast indeksa javnog upravljanja za 0,26 povećava stopu rasta realnog BDP-a p.c. za 1,2 postotna boda godišnje.

⁵⁷ Razlika između ovog i ranije spomenutog istraživanja proizlazi iz toga što se razlikuju mišljenja autora o tome kako nastaju institucije koje će pogodovati rastu, ali to nije predmet ovog rada. I jedni i drugi se slažu da su institucije bitne za rast, samo ostaje nerazjašnjeno kako se one mijenjaju.

⁵⁸ Negativna veza se uglavnom objašnjava time što u demokraciji jačaju interesne skupine i stvara se pritisak na povećanje redistributivnih programa što može usporiti rast.

3.3.2. Javno upravljanje i rast

U nekim je istraživanjima veza javnog upravljanja i rasta eksplicitno uključena. Npr. Hall i Jones, kako bi objasnili razlike u produktivnosti između zemalja, 1999. kreirali su indeks društvene infrastrukture koji se sastoji od dvaju mjerila pogodnosti ekonomskog okruženja za investiranje. Prvo od njih je indeks državnih politika koje potiču proizvodnju a ne traženje renti, a drugo je udio godina od 1950. u kojima je zemlja bila klasificirana kao otvorena međunarodnoj trgovini (prema radu Sachsa i Warnera (1995)). Koristili su subjektivne mjere javnog upravljanja (društvene infrastrukture) kao što su vladavina prava, korupcija, kvaliteta birokracije, rizik od eksproprijacije i nepriznavanje ugovora od strane države (ICRG podaci) te radili *cross-section* analizu za 127 zemalja.⁵⁹ Za razliku od autora ranije spomenutih istraživanja, oni su se koncentrirali na razine, a ne na stope rasta uglavnom zato što razine pokazuju razlike u dugoročnoj ekonomskoj uspješnosti neke zemlje u kontekstu blagostanja (potrošnje dobara i usluga), a i zato što su smatraju da se društvena infrastruktura mijenja presporo da bi utjecala na stope rasta u kratkom roku. Pokazali su da zemlje s boljom društvenom infrastrukturom imaju veće stope investicija i u fizički i u ljudski kapital te veću produktivnost te stoga i veći output po radniku u dugom roku. Dakle, u zemljama u kojima društvena infrastruktura omogućuje odgovarajuće povrate na investicije, poduzeća i radnici će ulagati u kapital i produktivne vještine. Zaključili su i da su one zemlje koje su bile izložene utjecaju Zapada uspjele razviti bolje institucije.⁶⁰ U istraživanju su koristili BDP iz 1988., a indeks je označavao prosjek za razdoblje od 1986. do 1995. pri čemu je svaka varijabla imala jednaki ponder.

Hall i Jones zapravo nisu nigdje spomenuli javno upravljanje, ali su pisali o njemu kao društvenoj infrastrukturi. Za razliku od njih, Huther i Shah (1998) govore o javnom upravljanju te su kreirali indeks kvalitete javnog upravljanja. Bili su svjesni da je nemoguće kreirati indeks koji bi obuhvaćao sve dimenzije javnog upravljanja pa su zato izabrali samo nekoliko njih:

- participaciju građana (političke slobode i politička stabilnost);
- orijentaciju vlade (efikasnost sudstva, efikasnost birokracije, korupcija);
- društveni razvoj (ravnomjerna raspodjela dohotka (Gini koeficijent) i ljudski razvoj (HDI));

⁵⁹ Indeks je normaliziran na način da nula predstavlja najgoru a jedinica najbolju infrastrukturu.

⁶⁰ Kao instrumentalne varijable koristili su postotak stanovništva koje govori jedan od glavnih europskih jezika i udaljenost od ekvatora.

- ekonomsko upravljanje (nezavisnost središnje banke, udio duga u BDP-u, međunarodna otvorenost).

Cilj tog indeksa kvalitete javnog upravljanja bio je pokazati vladinu sposobnost osiguravanja političke transparentnosti, efikasnog pružanja javnih usluga, unapređenja zdravlja i blagostanja svih građana i kreiranja povoljne klime za stabilan ekonomski rast. Budući da su utvrdili visoku korelaciju između konstruiranog indeksa (za 80 zemalja) i BDP-a per capita, postavili su pitanje kauzalnosti. Ako potražnja za visokom kvalitetom javnog upravljanja proizlazi iz visokog BDP-a p.c., onda indeks kvalitete javnog upravljanja samo reflektira BDP p.c. Isto tako, ako postoje potrebni preduvjeti za visoki BDP p.c. kao što je obrazovanost radne snage i međunarodna otvorenost onda će visoki BDP p.c. reflektirati visoku kvalitetu javnog upravljanja. Visoka korelacija između indeksa i prosječne godišnje stope rasta za desetogodišnje razdoblje (1985-1994) utvrdila je da institucionalni aspekt države ima važnu ulogu u ekonomskom rastu, ali i u razvoju. Također, budući da visoko razvijene zemlje u tih 10 godina nisu imale i najveće stope rasta, pozitivna korelacija između brzog rasta i boljeg javnog upravljanja sugerira da dobro javno upravljanje poboljšava ekonomsku uspješnost, a ne obrnuto.

Vjerojatno najpoznatije istraživanje na temu javnog upravljanja je ono koje su proveli stručnjaci Svjetske banke: Kaufmann, Kraay i Zoido-Lobaton, a kasnije im se pridružio i Mastruzzi. 1999. godine objavili su svoj prvi rad pod nazivom *Governance Matters*, 2002. je objavljen *Governance Matters II*, a 2003. godine *Governance Matters III*. U svom su istraživanju uspjeli sintetizirati sve pokazatelje javnog upravljanja koji su im bili na raspolaganju (nekoliko stotina pokazatelja iz 25 različitih izvora) i konstruirati agregirane pokazatelje javnog upravljanja za oko 200 zemalja i to za 1996., 1998., 2000. i 2002. godinu. Ti pokazatelji su: (a) odgovornost nositelja politike i mogućnost participacije građana u izboru vlade (*voice and accountability*); (b) politička stabilnost; (c) djelotvornost države; (d) administrativne prepreke; (e) vladavina prava; (f) kontrola nad korupcijom. Prvi pokazatelj mjeri različite aspekte političkog procesa, građanske slobode, politička prava i slobodu medija. Pokazatelj političke stabilnosti kombinira različite pokazatelje koji mjere percepcije o mogućnosti smjene vlasti na neustavan način. U pokazatelju djelotvornosti države autori kombiniraju percepcije o kvaliteti pružanja javnih usluga, sposobnost državnih službenika, nezavisnosti javne uprave od političkih pritisaka te kredibilitetu vlade u provođenju politike. Dakle, naglasak je na inputima koji su potrebni državi da bi uspješno provodila mjere politike. Pokazatelj administrativnih prepreka upućuje na to koliki je teret pretjerane regulacije u području vanjske trgovine i razvoja poduzeća, a uključuje i mjere varijabli koje ne doprinose

razvoju tržišta kao što je npr. neadekvatna bankovna supervizija. Pokazatelj vladavine prava upućuje na to koliko se u nekom društvu poštuju njegova pravila, a uključuje percepcije o učestalosti zločina i kriminala, o efikasnosti sudstva te provedbi ugovora. Posljednji pokazatelj mjeri percepcije o korupciji. Gradstein (2003) je izračunao da korelacija između svih pokazatelja koje su konstruirali i BDP-a p.c. iznosi oko 0,70 do 0,90. U *cross-country* istraživanju iz 1999. godine pokazali su da porast bilo kojeg od njihovih pokazatelja za jednu standardnu devijaciju dovodi do porasta BDP-a p.c. za 2,5 do 4 puta.⁶¹

Kaufmann i Kraay (2002) usredotočili su se na problem kauzalnosti i to na način da su jaku pozitivnu vezu između javnog upravljanja i BDP-a p.c. razdvojili na dva dijela. Prvi pokazuje da bolje javno upravljanje vodi do višeg per capita BDP-a, a drugi da postoji slab i čak negativan uzročni efekt iz smjera BDP-a p.c. prema javnom upravljanju. Ti rezultati vrijede za dugi rok i ne znače da zemlje koje imaju visoke stope rasta u nekom kratkom razdoblju (npr. desetljeću) tada imaju pogoršano javno upravljanje. Naglasili su da začarani krug u kojem bogate zemlje imaju veće izglede za poboljšanje javnog upravljanja nije tako izražen, odnosno da su zemljama s visokim BDP-om potrebne i neke druge intervencije da bi se poboljšalo javno upravljanje, a ne sama činjenica da su bogate. Drugim riječima, dobro javno upravljanje nije luksuzno dobro kojeg si mogu priuštiti samo bogate zemlje. Navedeni negativan utjecaj dohotka per capita na javno upravljanje objasnili su utjecajem elita i privatnog sektora na državu (*state capture*), tj. na oblikovanje politike. Koristili su pokazatelje javnog upravljanja za razdoblje 2000./01. (Kaufmann, Kraay i Zoido-Lobaton, 2002), zavisna varijabla bio je logaritam BDP-a p.c iz 1995. u 1985. PPP USD, a istraživanje su proveli na uzorku 26 zemalja Latinske Amerike i Kariba. Za ocjenu javnog upravljanja koristili su samo pokazatelj vladavine prava, ali naglasili da je njegova korelacija s korupcijom i djelotvornošću države iznimno visoka. Poboljšanje pokazatelja vladavine prava za jednu standardnu devijaciju povećava BDP p.c. skoro 4 puta u izrazito dugom roku. To u biti znači da bi čak i mali pomaci u vladavini prava doveli do znatnog poboljšanja ekonomske uspješnosti u dugom roku.

Važnost vladavine prava uvidjeli su i Campos i Nugent (1999) u istraživanju kojeg su proveli za zemlje Latinske Amerike i Istočne Azije.⁶² Naime, utvrdili su statistički signifikantnu vezu vladavine prava i kvalitete birokracije s razinom BDP-a p.c. Za kvalitetu birokracije koristili su pokazatelj ICRG-a za razdoblje od 1982. do 1995., a koji označava

⁶¹ Kao podatak za BDP koristili su prosječni BDP za razdoblje od 1990. do 1995. u 1987. USD po paritetu kupovne moći.

⁶² Signifikantnu vezu između vladavine prava i rasta utvrdio je i Sala-i-Martin (1997: 181) i to nakon rigorozne ekonometrijske analize.

stupanj nezavisnosti javne uprave od političkih pritisaka, sposobnost javne uprave da vlada na stabilan način (bez drastičnih promjena u politici) te da ima djelotvoran mehanizam zapošljavanja i obrazovanja državnih službenika. Vladavinu prava procijenili su također pomoću ICRG pokazatelja (1978.-1995.) koji ocjenjuje političke institucije i efikasnost sudstva. Također su utvrdili jaku komplementarnost vladavine prava i kvalitete birokracije u objašnjavanju realnog BDP-a p.c. Pokazali su da je svaku regiju presudan različit institucionalni pokazatelj u ostvarivanju razvojnih ciljeva; u Latinskoj je Americi bila više naglašena vladavina prava, a u Istočnoj Aziji kvaliteta birokracije. Zaključili su kako institucije nisu toliko ovisne o putu (*path-dependant*) kako se često vjeruje, što otvara prostor za njihovo poboljšanje.

Nešto skeptičniji u empirijskom istraživanju veze između javnog upravljanja i ekonomske uspješnosti u *cross-country* kontekstu bio je Dethier (1999). Koristeći Barrov pristup (1991) pratio je odnos između BDP-a (zavisna varijabla) i dviju skupina institucionalnih indikatora. Prva je obuhvaćala indikatore političkih prava i građanskih sloboda koje konstruira Freedom House, a druga se sastojala od četiri ICRG varijable: vladavine prava, korupcije, rizika od eksproprijacije i repudijacije ugovora od strane države. Pored institucionalnih varijabli kao nezavisne varijable uključio je i početnu razinu BDP-a u stalnim USD, početnu razinu obrazovanja (broj godina školovanja), udio investicija u BDP-u, inflaciju, otvorenost trgovini, monetizaciju gospodarstva (M2/BDP) te uvjete trgovine (odnos indeksa izvoznih i uvoznih cijena).⁶³ Promatrao je razdoblje od 1970. do 1990. za 59 zemalja s tim da je kao nezavisnu varijablu koristio prosječnu stopu rasta BDP-a izraženog u domaćoj valuti za to razdoblje ($\log(BDP \text{ p.c. } 1990 - BDP \text{ p.c. } 1970)/t$). Na temelju panel analize koju je proveo za 1970., 1980. i 1990. (razmak od 10 godina koristio je kako bi eliminirao serijsku korelaciju), u kojoj je koristio metodu najmanjih kvadrata, pokazao je da postoji veza između korištenih institucionalnih indikatora i ekonomskog rasta, ali da je prilično slaba kad se u model uvrste ostale ekonomske (nezavisne) varijable. Na samom je kraju zaključio da nema prevelike koristi od *cross-country* analiza javnog upravljanja jer su prožete brojnim problemima, koji se prvenstveno odnose na to da je u modele potrebno uvrstiti mnogo ostalih nezavisnih varijabli prije nego što se utvrdi stvarni učinak institucija na gospodarstvo.

⁶³ U prvoj regresiji promatrao je vezu između BDP-a i kontrolnih varijabli i izračunao rezidual – dio stope rasta BDP-a koji nije povezan s kontrolnim varijablama. Nakon toga je to isto napravio s javnim upravljanjem i kontrolnim varijablama i dobio još jedan rezidual. Kad je uspio izolirati udjele rasta i javnog upravljanja koji nisu povezani s ekonomskim varijablama koje je izabrao, mogao je promatrati "pravu vezu" između javnog upravljanja i ekonomske uspješnosti. Utjecaje javnog upravljanja na ekonomski rast prikazao je kao devijacije od prosjeka, a bolji rang neke zemlje značio je da će poboljšanje kvalitete javnog upravljanja u njoj objašnjavati veći dio ekonomskog rasta u odnosu na prosjek.

3.3.3. Javno upravljanje/institucije i rast u tranzicijskim zemljama

Nažalost, broj istraživača koji su se usudili uhvatiti u koštac s tranzicijskim zemljama relativno je mali što je s jedne strane čudno jer se relativna važnost institucija povećava kako se tržišna razmjena produbljuje (Rodrik, 2003), a s druge strane razumljivo zbog brojnih ekonometrijskih problema. Brunetti, Kisunko i Weder (1997b) su svoje istraživanje proveli na uzorku od 20 tranzicijskih zemalja (Hrvatska nije bila uključena) s tim da su kao zavisnu varijablu koristili ne samo stopu rasta nego i udio izravnih stranih investicija u BDP-u. Indeks kojeg su koristili isti je kao i u njihovom ranijem radu (Brunetti, Kisunko i Weder, 1997a) i predstavlja prosjek za razdoblje od 1990. do 1995., a za FDI i stope rasta BDP-a koristili su trogodišnji prosjek od 1993. do 1995.⁶⁴ Pokazali su da su strani investitori izuzetno osjetljivi na institucionalnu nesigurnost ($R^2 = 0,70$), dok su im rezultati bili nesigurni kad su promatrali ukupne investicije.⁶⁵ U modelima s rastom kao zavisnom varijablom R^2 je iznosio 0,27, ali je bio veći kad su posebno promatrali političku stabilnost i zaštitu vlasničkih prava. Pokušali su riješiti i problem kauzalnosti s političkim pravima kao instrumentalnom varijablom i pokazali da on nije toliko izražen.

Ahrens i Meurers (2000) ispitali su vezu prosječne stope rasta BDP-a i prosječnih FDI p.c. u razdoblju od 1993. do 1998. s pojedinim elementima kvalitete javnog upravljanja. Uzorak im se sastojao od 25 postsocijalističkih zemalja, a prilikom ekonometrijskog ispitivanja kao nezavisne varijable uključili su i početne uvjete (log BDP-a iz 1993.) te pokazatelj makroekonomske stabilizacije. Visok početni BDP s jedne strane limitira izgleda za rast jer pokazuje da je riječ o gospodarstvu s niskom graničnom produktivnošću faktora, a s druge strane postavlja uvjete za institucionalni napredak jer se radi o razvijenim zemljama. Kao institucionalne varijable koristili su pokazatelje koji mjere odgovornost, participaciju, predvidljivost i transparentnost i pokazali da su institucije važne za ekonomsku uspješnost tranzicijskih zemalja.⁶⁶ Povezanost s direktnim stranim investicijama bila je jača od one s rastom BDP-a.

⁶⁴ Odabirom indeksa koji se odnosi na prosjek od 1990. do 1995. dijelom su pokušali riješiti problem endogenosti.

⁶⁵ To su objasnili vjerojatnošću da su podaci za domaće investicije manjkavi i time da udio investicija možda nije dobar pokazatelj uspjeha u tranziciji jer one zemlje koje zaostaju ulažu u neproduktivne djelatnosti.

⁶⁶ Kao izvore podataka koristili su Freedom House, EBRD Transition Report, World Development Report 1997 i Corruption Perception Index. Njihov model sastojao se od sljedeće dvije jednadžbe:

$$Rast_{93-98i} = const + \theta_1 \log(BDPpc_{93})_i + \theta_2 InflRisk_i + \theta_3 InstVar_i + \varepsilon_i$$

$$FDI_{93-98i} = const + \theta_1 \log(BDPpc_{93})_i + \theta_2 InflRisk_i + \theta_3 InstVar_i + \varepsilon_i$$

Posebno istraživanje za tranzicijske zemlje izradio je i Campos (2000) u kojem je koristio pokazatelje vjerodostojnosti izvršne vlasti, kvalitete birokracije, vladavine prava, karaktera procesa vođenja politike i snage civilnog društva.⁶⁷ Obuhvatio je 25 zemalja za razdoblje od 1989. do 1997., a koristio je i razine i stope realnog BDP-a p.c. (u 1995. USD PPP). Kao najvažniju institucionalnu dimenziju u terminima realnog BDP-a p.c. identificirao je vladavinu prava koja utječe i na razinu i na godišnje stope rasta BDP-a p.c. (statistički signifikantna veza na razini od 5%). Na početku je za više varijabli dobio statistički signifikantne rezultate, ali se to promijenilo nakon što je u model uveo moguće interakcije između varijabli.

Havrylshyn i Rooden (1999) također su pokušali saznati koliko su institucije bile važne za ekonomski rast tranzicijskih zemalja (25 zemalja, 1991.-1998.), pri čemu su se koncentrirali na pravni okvir, političke i građanske slobode te ekonomsku liberalizaciju.⁶⁸ Njihovi rezultati sugeriraju da se 90% razlika u rastu između tih zemalja može objasniti razlikama u makroekonomskoj politici i strukturnim reformama, odnosno da je utjecaj institucija relativno malen. Kritika ovog istraživanja je da sadrži indeks ekonomskih sloboda kao mjeru institucija a on zapravo obuhvaća različite ocjene trgovine, oporezivanja, nadnica, cijena, fiskalne politike itd. – institucije su definirane prilično neprecizno, a pored toga su uključili pokazatelje demokracije za koje gotovo nitko nije utvrdio čvrstu vezu s rastom. Korelacija među institucionalnim varijablama koje su koristili izrazito je visoka što je pomalo sumnjivo jer je riječ o pravnim, ekonomskim i političkim institucijama; to možda upućuje na preveliku subjektivnost korištenih institucionalnih pokazatelja. Nadalje, autori nisu uzeli u obzir da su učinci liberalizacije, stabilizacije i privatizacije drugačiji s obzirom na različite institucionalne okvire. Isto tako, institucionalne varijable odnose se na pretposljednju godinu u uzorku, a teško je vjerovati da institucije odmah utječu na rast. Zaključak rada je da su institucije bitne, ali da je ipak potrebno "pravilno utvrditi cijene i držati ih stabilnim", što je previše pojednostavljeno gledanje. U svakom slučaju, riječ je o pohvalnom pokušaju uključivanja institucija u jednadžbu rasta, ali njihov rad može se koristiti tek kao polazišna točka.

Postoje još mnogi radovi koji empirijski analiziraju vezu između institucija i ekonomskog rasta (ne za tranziciju nego općenito), a koji ovdje nisu obuhvaćeni jer prema

⁶⁷ Kao izvore podataka koristio je ICRG, Index of Economic Freedom, Nations in Transition pokazatelje te Freedom House pokazatelje koje je onda agregirao u 4 skupine na način da se svaki njegov pokazatelj kreće od 0 do 10.

⁶⁸ Kao izvore podataka koristili su: Heritage Foundation, Freedom House, EBRD, World Bank, Euromoney. Koncentrirali su se na indeks ekonomskih sloboda (i unutar njega zaštitu privatnog vlasništva), građanska prava, političke slobode, indikatore EBRD-a.

subjektivnoj procjeni autorice nisu ključni za ovaj rad.⁶⁹ Tablica 3.1 daje kronološki pregled svih istraživanja koja su sažeta u ovom poglavlju.

3.3.4. Problemi i korisnost postojećih istraživanja

Kritike svih opisanih empirijskih istraživanja su brojne, a prigovori su najčešće upućeni na račun podataka koji se koriste u njima. Kao nedostatke podataka navodi se sljedeće:

- neprecizni su i subjektivni jer ne postoje izravne mjere javnog upravljanja;
- sadrže velike pogreške u mjerenju što utječe na rezultate ekonometrijskih modela;
- ne može se odrediti koliko dobro razdvajaju percepcije o lošim institucijama (uzrok) od niske ekonomske uspješnosti (posljedica) (Roland, 2004: 9) - ocjenjivači su možda skloni zaključiti da je korupcija u nekoj zemlji niska upravo zbog toga što privlači puno stranih investitora a to ne mora biti slučaj;
- mnogi pokazatelji bolje pokazuju investicijsko okruženje za strance, a ne za domaće investitore budući da su njima prvotno i namijenjeni;
- ocjene stručnjaka o institucionalnom okruženju ne moraju se poklapati s mišljenjem privatnih poduzetnika (Moers, 1999), ali neka istraživanja pokazuju da se ona prilično podudaraju (Kaufmann i sur., 1999: 5);
- postojeći pokazatelji ne mjere neka trajna obilježja institucija već rezultate politike u nekoj zemlji u prethodnom razdoblju;
- u slučaju kad se kreira indeks na temelju ankete poduzetnika onda on pokazuje mišljenja stvarnih, a ne potencijalnih investitora, dakle onih koji su se "usudili" investirati usprkos preprekama;
- pojedine dimenzije javnog upravljanja mjere se jako široko, što znači da npr. *Corruption Perception Index* (Transparency International) ne razlikuje korupciju u javnoj upravi ili sudstvu, kao što ne razlikuje ni vrste korupcije;
- kad je riječ o komercijalnim agencijama kao što je Political Risk Services (izrađuje ICRG) transparentnost formiranja indeksa je prilično niska - metodološka vrijednost tih podataka je upitna budući da se nigdje ne kaže po kojim se načelima bira konzultante koji će formirati indeks za neku zemlju.

⁶⁹ Vidjeti npr.: Kormendi i Meguire (1985), Scully (1988), Ehrlich i Lui (1999), Clague i sur. (1999), Henisz (2000), Clarke (2001). Clarke nije promatrao vezu između institucija i ekonomskog rasta, ali je utvrdio da postoji visoka korelacija između rizika od eksproprijacije (pokazatelj institucionalne kvalitete) i izdataka na istraživanje i razvoj.

Usprkos ovim kritikama, posebno onima koji se odnose na subjektivnost, ostaje činjenica da postoje brojne komercijalne agencije koje ostvaruju visoke prihode na prodaji pokazatelja kvalitete javnog upravljanja, što znači da ipak daju korisne informacije. Isto tako, može se reći da su u demokratskom društvu percepcije prilično važne. Kod investitora je npr. važniji osjećaj sigurnosti od postojanja nekog zakona; subjektivni pokazatelji ocjenjuju koliko se stvarno primjenjuju formalne institucije. Ponekad istraživači jednostavno izabiru pogrešne pokazatelje za ono što žele ocijeniti (možda jer nisu sigurni što zapravo istražuju), a ponekad su preklapanja među pokazateljima tako velika da se ne može odrediti koja komponenta više doprinosi rastu. Agregirani pokazatelji su bolji jer se pogreške pri mjerenju koje postoje kod pojedinačnih indeksa donekle poništavaju u sveukupnom indeksu budući da se temelji na nekoliko različitih izvora (Knack, 2002: 15), ali su i dalje velike. Međutim, pri agregiranim pokazateljima postavlja se pitanje je li veličina pondera pojedinog pokazatelja bila odgovarajuća. Nadalje, pojedini pokazatelji ne obuhvaćaju sve zemlje uključene u uzorak zbog neraspodivnosti podataka. Iz tablice 3.1. vidljivo je da većina istraživanja nije uključivala sve tranzicijske zemlje.

U posljednje vrijeme poboljšava se i broj i kvaliteta pokazatelja javnog upravljanja koje se može razvrstati u pet skupina: (1) istraživanja koja su uključila poduzetnike, kućanstva, državne službenike (World Business Environment Survey), (2) agregirani indeksi kvalitete javnog upravljanja dobiveni iz različitih izvora (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton (1999)), (3) skupine podataka koje obuhvaćaju obilježja političkih sistema (Database of Political Institutions, Freedom House), (4) institucionalni pokazatelji komercijalnih agencija za ocjenu rizika, (5) objektivne, precizne mjere uspješnosti države i njenih procesa. Razvoj je najsporiji u posljednjoj skupini koja je ujedno i najkorisnija jer pruža detaljnije informacije o smjeru potrebnih reformi. Primjerice, postojeći pokazatelji vladavine prava samo ukazuju na to postoji li problem u tom području, ali ne i koje je rješenje i tko bi ga trebao ostvariti. Ipak prilikom kritiziranja treba imati na umu da je teško postići jasnoću kad je riječ o tako heterogenom konceptu kao što je to javno upravljanje (Keefer, 2004: 13).

Najveći empirijski izazov leži u utvrđivanju relativne važnosti pojedinih institucija u ekonomskom rastu. Zadatak mjerenja doprinosa pojedinih institucija nije lagan jer je korelacija među njima jaka. Isto tako, ako se utvrdi korelacija između institucija i rasta to ne znači automatski da te institucije uzrokuju rast. Možda je najveći problem taj što su istraživači spremni gledati na problem previše pojednostavljeno upravo iz razloga da mogu oblikovati neki ekonometrijski model. Zaključci koji se donose na temelju takvih ekonometrijskih istraživanja su pregeneralni i obično ne pomažu jer jednostavno ne vrijede za sve zemlje.

Može se dogoditi da nekoliko modela izgleda prihvatljivo i razumno, ali problem je u tome što svi daju drugačije rezultate i onda je teško reći koji je "pravi". Prevelik je broj varijabli koje bi trebalo uključiti u model, a i teško ga je kvalitetno specificirati. Može se dogoditi da se iz modela isključe upravo one varijable koje objašnjavaju i BDP i institucije pa u tom slučaju nastaje prividna regresija između varijabli koje su uključene u model. Tako istraživači često ne mogu znati mjere li izravne efekte između dvije varijable ili samo posredne. Iz navedenih bi razloga sve koeficijente dobivene u modelima rasta trebalo koristiti samo za vrlo oprezne ilustracije. Najčešće se postavlja pitanje kauzalnosti koje u brojnim istraživanjima nije uspješno riješeno. Čini se da nije poželjno olako zaključiti da institucije uzrokuju rast već je bolje sramežljivo utvrditi da ga potiču.⁷⁰ Zanimljivo je vidjeti da istraživači u svojim radovima nisu previše razmišljali u okvirima teorijskih modela. Drugim riječima, ni u jednom radu se ne spominje udaljenost od ravnotežnog stanja i promatranje razlika u stopama rasta na taj način. Nadalje, istraživači koji su promatrali kraća vremenska razdoblja zanemarili su ciklička kretanja BDP-a. Kao ostale nedostatke postojećih modela Shen (2002: 10-11) navodi sljedeće:

- nedovoljno se pažnje obraća na ostale nezavisne varijable koje se uključuje u model što može znatno utjecati na rezultate – potrebno je varirati kontrolne varijable (ostale nezavisne varijable) i tek onda donijeti zaključke;
- zanemaruje se problem multikolinearnosti, odnosno činjenica da kontrolne varijable mogu biti povezane s pokazateljima kvalitete javnog upravljanja koji se koriste;
- često se ne izabiru dobre instrumentalne varijable;
- pretpostavka da isti regresijski model vrijedi za bogate i siromašne zemlje (koje se razlikuju po brojnim obilježjima) uglavnom nije točna (problem poznat kao *parameter heterogeneity*);⁷¹
- veza između javnog upravljanja i rasta možda nije uvijek linearna, a modeli pretpostavljaju da je takva;
- kad se radi usporedba sa "sličnim" zemljama, kriterij sličnosti ne bi smio biti samo BDP p.c. već i neki drugi elementi kao što su: ovisnost o trgovini, geografski položaj, kulturno i povijesno nasljeđe, etnička struktura itd.

⁷⁰ Kauzalnost se ne odnosi samo na odnos institucija i BDP-a; De Long (1997) je npr. utvrdio da porast TFP-a ili BDP-a može smanjiti rast stanovništva ili relativnu cijenu kapitalnih dobara što će povećati omjer kapitala i rada i BDP p.c.

⁷¹ Harberger (1987) je to napisao ovako: "Što je to zajedničko Tajlandu, Dominikanskoj republici, Zimbabveu, Grčkoj i Boliviji da bi ih se s pravom moglo staviti u istu regresijsku analizu?"

Problem je što još nitko nije napisao studiju koja će uzeti u obzir sve navedene ekonometrijske probleme i ponuditi rješenje za njih, a vrlo vjerojatno će proći dosta vremena dok se to ne dogodi (Temple, 1999: 128).

Bićanić i sur. (2003: 30) tvrde da su se ekonometrijska istraživanja na temu rasta iscrpila već sredinom 1990-ih, odnosno da su došla do kraja svog produktivnog života: "čini se da su ekonometrijske tehnike i mogućnosti računala nadrasle raspoložive podatke te da se istraživači trude iscijediti nove rezultate iz već pretjerano "izmasiranih" podataka sa sve sumnjivijim pretpostavkama o njihovoj kvaliteti koje dovode maštu do njenih granica". Uistinu se može postaviti pitanje postoji li uopće konsenzus da neka varijabla utječe na rast, a da nije riječ o ljudskom i fizičkom kapitalu, odnosno udjelu investicija/štednje. S tim u vidu, ljubitelji ironije bi pozdravili tvrdnju da je nova teorija rasta zapravo samo potvrdila rezultate neoklasične teorije, ali ipak to nije u potpunosti tako (posebno kad je u pitanju zaštita vlasničkih prava). Ako ništa drugo, sve dodatne varijable koje su istraživači uvrštavali u regresije rasta na neki su način utjecale na rasprave o politici i mišljenja ekonomista (Bićanić i sur., 2003: 31). Možda će se zbog problema s podacima i postojećim ekonometrijskim alatima istraživači opet vratiti na holistički pristup rastu kakav je postojao 1950-ih, shvaćajući njegovu kompleksnost (Kenny i Williams, 2001: 16). Iako je mala korist od toga da se kaže kako je sve bitno za rast, možda je to bolji pristup od koncentriranja na par varijabli. Kenny i Williams (2001: 16) su duhovito napisali da je u slučaju kad ne znamo što gađamo bolje koristiti sačmaricu nego pušku s jednim zrnom. Prema njihovom mišljenju, iako ekonometrijska istraživanja mogu razjasniti neka konceptualna pitanja i potvrditi teoretska saznanja, ona ne identificiraju jasnu uzročnu vezu između varijabli i ne daju jasne preporuke za nositelje politike. Moguće je da bi se bolji rezultati ostvarili koncentriranjem na individualna gospodarstva (analize slučajeva) umjesto da ih se pokušava sve ugrupati u jedan zajednički model. To bi ujedno omogućilo razvoj odgovarajućih intervencija koje bi više odgovarale uvjetima u nekoj zemlji.

Kao što je napisao Temple (2000: 112): "Empirijski rad na rastu često je bio kontroverzan te je široko raširen osjećaj da je teoriju rasta i ekonometriju najbolje držati odvojene. Njihovog potomka, *cross-country* regresije, ne voli previše niti jedan roditelj". Rast nije proces kojeg se može jednostavno objasniti putem linearnih regresijskih modela već je potreban mekši pristup koji će kombinirati raspoložive podatke, intuiciju i ekonomsku povijest neke zemlje. Međutim, bilo bi nerazumno unaprijed odbaciti ekonometriju jer ona iz godine u godinu nudi nova rješenja, a i sami podaci se poboljšavaju. K tome, ekonometrija upućuje na potencijalno zanimljive odnose između varijabli koje tek treba interpretirati.

Iluzorno je za vjerovati da čak i sama ekonomska povijest ne pati od sličnih problema koji se pojavljuju u ekonometriji, kao što su npr. izostavljene varijable ili kauzalnost. U svakom slučaju, bilo bi poželjno ekonometrijske studije nadopuniti s dodatnim istraživanjima politologa, sociologa, institucionalnih ekonomista i političkih ekonomista - sviju koje to područje zanima.

Iz čitavog 3. poglavlja ostaje nalaz da se povećava broj istraživanja koja utvrđuju da loše javno upravljanje ima veze sa sporim ekonomskim rastom i da je jedno od glavnih obilježja siromašnih zemalja. Nigdje se ne tvrdi da se rast ne može pokrenuti bez velikih institucionalnih promjena (iako se početno ubrzanje ekonomskog rasta može postići s minimalnim institucionalnim promjenama), ali zato održavanje ekonomske konvergencije zasigurno zahtijeva institucije visoke kvalitete (Rodrik, 2004: 13). Vrlo je važno spoznati što u datom trenutku najviše koči rast i onda poraditi na promjenama. Analiza podataka o ekonomskom rastu pokazuje da ostvarivanje visokih stopa rasta u srednjem roku i nije tako teško ostvarivo, ali je veći problem održavanje rasta u razdoblju od 15 godina i duže (Hausmann, Pritchett i Rodrik, 2004: 21). Dobre institucije nužne su za održavanje dugoročnog rasta jer čine gospodarstvo otpornim na šokove i održavaju produktivnu dinamiku (Rodrik, 2003: 18); one omogućuju da se rast ne iscrpi. Institucionalne varijable za koje postoje indicije da utječu na rast uistinu su brojne što je vidljivo i iz tablice 3.1. Krajnji je zaključak kako teorija još uvijek nije uspjela razviti adekvatne modele javnog upravljanja i rasta, empirija je prepuna problema i ograničenja, a istraživači neumorno pokušavaju pronaći nova rješenja.

Tablica 3.1: Relevantna empirijska istraživanja iz područja javnog upravljanja i ekonomskog rasta

<i>Istraživanje</i>	<i>Institucionalna varijabla</i>	<i>Broj zemalja i razdoblje</i>	<i>Ostale nezavisne varijable i metoda procjene</i>	<i>Rezultat</i>
Barro (1991)	Politička stabilnost (broj revolucija i atentata)	98; 1960.-1985.	Početni BDP, početni broj godina školovanja, državna potrošnja, tržišne distorzije, investicije; OLS	Pozitivna veza s investicijama i rastom
Mauro (1995)	Efikasnost birokracije (sudstvo, korupcija, birokratski zastoji)	67; 1960.-1985.	Početni BDP, početni broj godina školovanja, državna potrošnja, revolucije i atentati, tržišne distorzije; OLS, 2SLS, IV	Porast indeksa efikasnosti birokracije (koji prvenstveno opisuje korupciju) za jednu standardnu devijaciju povećava stopu investicija za skoro 5 postotnih bodova. a

				stopu rasta za pola postotnog boda
Knack i Keefer (1995)	Sigurnost vlasničkih prava (kompozitni indeks koji se sastoji od: rizika od eksproprijacije, vladavine prava, korupcije, kvalitete birokracije, provedbe ugovora, kvalitete infrastrukture, birokratskih zastoja)	97; 1974.-1989.	Početni BDP, početni broj godina školovanja, državna potrošnja, tržišne distorzije, atentati, akumulacija faktora, investicije; OLS	Robusna i pozitivna veza s rastom i investicijama
Rodrik (1997)	Indeks institucionalne kvalitete (Knack i Keefer (1995)); vrijednost mu se kreće od 0 do 10	8; 1960.-1994.	Početni BDP, početni broj godina školovanja; OLS	Porast indeksa institucionalne kvalitete za 1 povećava dugoročnu stopu rasta outputa po radniku za 0,8%
Brunetti, Kisunko i Weder (1997a)	Vjerodostojnost (zakoni i mjere politike, politička stabilnost, korupcija, efikasnost sudstva, sigurnost vlasništva)	41; 1983.-1994.	Početni BDP, početni broj godina školovanja, inflacija, državna potrošnja, trgovina, atentati, revolucije, efikasnost birokracije, investicije; OLS	Robusna i pozitivna veza s rastom i investicijama
Brunetti, Kisunko i Weder (1997b)	Indeks vjerodostojnosti pravila iz Brunetti, Kisunko i Weder (1997a)	20 tranzicijskih zemalja; 1993.-1995.	BNP p.c. u 1992., stopa uključenosti u srednje škole, otvorenost trgovini, udio državne potrošnje i prosječna inflacija ; OLS, IV	Institucije važne za rast (posebno sigurnost vlasništva), ali i makroekonomska stabilizacija
Huther i Shah (1998)	Indeks kvalitete javnog upravljanja (obuhvaća participaciju građana, orijentaciju vlade, društveni razvoj i ekonomsko upravljanje)	80; 1985.-1994.	Nema ostalih varijabli; Pearsonov koeficijent korelacije	Pozitivna korelacija između indeksa kvalitete javnog upravljanja i desetogodišnje stope rasta BDP-a (i razine BDP-a)
Hall i Jones (1999)	Društvena infrastruktura	127; 1986.-1995.	Udaljenost od ekvatora, postotak stanovništva koje govori jedan od glavnih europskih jezika, log udjela u trgovini; OLS	Razlika u indeksu društvene infrastrukture za 0,01 dovodi do razlika u outputu po radniku od 5,14%
Kaufmann, Kraay i Zoido-Lobaton (1999)	(a) odgovornost nositelja politike i mogućnost participacije građana u izboru vlade (<i>voice and accountability</i>); (b) politička stabilnost; (c) djelotvornost države; (d) administrativne prepreke; (e) vladavina prava; (f) kontrola nad korupcijom – korišteno je oko 300 indikatora	178; 1997./98.	Nema ostalih varijabli; 2SLS	Porast bilo kojeg od njihovih pokazatelja za jednu standardnu devijaciju dovodi do porasta BDP-a p.c. za 2,5 do 4 puta
Evans i Rauch (1999)	Kvaliteta javne uprave: zapošliavanje po	35; 1970.-1990.	Početni BDP p.c. i prosiečni broj godina	Pozitivna i signifikantna veza s

	sposobnosti i mogućnost ostvarivanja lukrativne karijere u državnoj službi		školovanja osoba starijih od 25 godina	rastom
Campos i Nugent (1999)	Vjerodostojnost izvršne vlasti, jako civilno društvo, kvaliteta birokracije, vladavina prava	Istočna Azija i Latinska Amerika; 1972.-1995.	Nema ostalih varijabli; OLS	Positivna i jaka veza vladavine prava i kvalitete birokracije s prosječnim realnim BDP-om p.c.
Dethier (1999)	Vladavina prava, korupcija, rizik od eksproprijacije i repudijacije ugovora od strane države (ICRG) te politička prava i građanske slobode	59; 1970.-1990.	Početnu razina BDP-a u stalnim USD, početna razina obrazovanja (broj godina školovanja), udio investicija u BDP-u, inflacija, otvorenost trgovini, monetizacija gospodarstva (M2/BDP), uvjeti trgovine (odnos indeksa izvoznih i uvoznih cijena); OLS (panel analiza)	Veza između institucionalnih indikatora i rasta postoji, ali je slaba kad se uključe ostale nezavisne varijable
Havrylshyn i Rooden (1999)	Pravni okvir, politička prava, građanske slobode	25 tranzicijskih zemalja, 1991.-1998.	Pokazatelji makroekonomske stabilizacije i strukturnih reformi; OLS (panel analiza)	Doprinos institucija ekonomskom rastu tranzicijskih zemalja postoji, ali je relativno malen
Ahrens i Meurers (2000)	Odgovornost, participacija, predvidljivost i transparentnost	25 tranzicijskih zemalja, 1993.-1998.	Početni BDP i indikator makroekonomske stabilizacije; OLS	Kvaliteta institucija ima pozitivan i signifikantan utjecaj na FDI i ekonomski rast u tranzicijskim zemljama
Campos (2000)	Vjerodostojnost izvršne vlasti, jako civilno društvo, kvaliteta birokracije, vladavina prava	25 tranzicijskih zemalja; 1989.-1997.	Nema ostalih varijabli; OLS (panel analiza)	Statistički signifikantna veza (na razini od 5%) vladavine prava i BDP-a p.c. (razine i stope)
Chong i Calderon (2000)	Provedba ugovora, mogućnost nacionalizacije, kvaliteta infrastrukture, birokratski zastoji i kompozitni indeks od te 4 komponente (BERI)	55; 1972.-1995.	Gewekeov test kauzalnosti i povratnog utjecaja	Institucije utječu na ekonomski rast, ali vrijedi i obrnuta veza
Rodrik (2000)	Politička prava, građanske slobode	90; 1970.-89.	Početni BDP, obrazovanje; OLS	Nije utvrdio robusnu vezu demokracije i dugoročnih stopa rasta, ali je pokazao da je koeficijent varijacije dugoročnih stopa rasta manji u demokratskim zemljama
Kaufmann i Kraay (2002)	Vladavina prava	26; 2000./01.	Stopa smrtnosti kolonizatora; OLS i IV	Poboljšanje pokazatelja vladavine prava za jednu

				standardnu devijaciju povećava BDP p.c. skoro 4 puta u izrazito dugom roku
Rivera-Batiz (2002)	Politička prava i indeks kvalitete javnog upravljanja	115 (59); 1960.-1990.	Postotak gradskog stanovništva, udio stanovnika starijih od 25 godina koji su studirali te dummy varijabla koja označava je li zemlja bogata ili siromašna; OLS	Institucije demokracije su povezane s većom kvalitetom javnog upravljanja koja pak pospješuje rast
Glaeser i sur. (2004)	Varijable koje mjere kontrolu nad izvršnom vlašću – ICRG, POLITY IV, djelotvornost države (Kaufmann i sur. (2003))	?; 1960.-2000.	Početni BDP p.c., početno obrazovanje, postotak stanovništva koje živi u području umjerene klime; OLS i IV	Na temelju postojećih mjera institucija ne može se tvrditi da političke varijable uzrokuju rast; iza rasta stoji ljudski kapital
Acemoglu, Johnson i Robinson (2004)	Zaštita od rizika eksproprijacije (sigurnost vlasničkih prava) - ICRG	?; 1985.-1995.	Nema ostalih varijabli; koeficijent korelacije	Zemlje sa sigurnijim vlasničkim pravima imaju veći prosječni BDP p.c.; institucije <u>uzrokuju</u> rast

Izvor: Originalna istraživanja.

Napomena: OLS označava metodu najmanjih kvadrata (*ordinary least squares*), 2SLS (*two-stage least squares*) dvofaznu metodu najmanjih kvadrata, a IV (*instrumental variable*) metodu instrumentalnih varijabli.

4. EKONOMETRIJSKA ANALIZA POVEZANOSTI JAVNOG UPRAVLJANJA I EKONOMSKOG RASTA

U središtu ovog poglavlja bit će javno upravljanje i ekonomski rast u Hrvatskoj. Hrvatsku će se promatrati kao tranzicijsku zemlju i kao kandidatkinju za članstvo u EU. Pritom će ju se uspoređivati s tri skupine koje čine: a) Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija (nove članice); b) Bugarska i Rumunjska (kandidatkinje); i c) EU-15. Cilj je sagledati kakav je relativni položaj Hrvatske u odnosu na navedene zemlje što se tiče kvalitete javnog upravljanja i vidjeti u kojoj se mjeri te razlike poklapaju s razlikama u ekonomskoj uspješnosti.

Dvije su glavne hipoteze koje će se testirati: a) vladavina prava i kvalitetna javna uprava pozitivno utječu na ekonomski rast; b) Hrvatska po vladavini prava i kvaliteti javne uprave zaostaje za prosjekom EU-15 zemalja i osam novih članica. Zašto su izabrane upravo te dvije dimenzije kvalitete javnog upravljanja razjasnit će se u nastavku. Pomoćne hipoteze rada su da je a) demokracija u Hrvatskoj nedovoljno razvijena da bi bila jak kontrolni mehanizam nad radom javne uprave, čime se posredno umanjuje mogućnost bržeg ekonomskog rasta, i da su b) veličina administrativnih prepreka i ispolitiziranost javne uprave pozitivno povezani s korupcijom. Ovdje se neće ulaziti u dubinsku analizu javnog upravljanja po zemljama već se samo želi napraviti usporedba temeljem raspoloživih pokazatelja; zasebna analiza javnog upravljanja u Hrvatskoj predmet je idućeg poglavlja. *Primarni je cilj ovog poglavlja da se pomoću ekonometrijskih alata (testiranjem navedenih hipoteza) pokuša pokazati kako je opravdano i važno dimenziju javnog upravljanja eksplicitno uvesti u raspravu o ekonomskom rastu Hrvatske.* Kako bi se u tome uspjelo, nije dovoljno promatrati samo jednu zemlju, već ju je potrebno usporediti s ostalim zemljama koje su prolazile ili prolaze kroz sličan proces transformacije. Nakon što se veza javnog upravljanja i rasta utvrdi ekonometrijski, razmotrit će se odgovaraju li broječni pokazatelji kvalitete javne uprave i vladavine prava u Hrvatskoj stanju koje proizlazi iz kvalitativne analize. To je nužno i zbog učestalosti prigovora na pretjeranu subjektivnost postojećih pokazatelja kvalitete javnog upravljanja.

Kada je o ekonomskom rastu riječ, činjenica je da je prijelaz u tržišno gospodarstvo u svim zemljama uzrokovao često i dramatični početni pad realnog BDP-a te da do 2001.⁷²

⁷² Spominje se 2001. godina jer je to posljednja godina za koju postoje raspoloživi podaci o BDP-u p.c. u internacionalnim dolarima.

godine nisu sve od gore spomenutih zemalja uspjele dostići razinu iz 1990. Nalazi autora spomenutih u 3. poglavlju već potvrđuju da postoji statistički signifikantna veza između kvalitete javnog upravljanja te stopa rasta i razina realnog BDP-a. Ovdje je cilj provjeriti te rezultate na uzorku odabranih zemalja kao i vidjeti je li kvaliteta javnog upravljanja u Hrvatskoj lošija u odnosu na te zemlje, posebno one koje su uspjele povećati svoj početni realni BDP p.c. Kako bi se to ostvarilo u ovom će se poglavlju proći kroz nekoliko koraka. Prvi je usporedba pokazatelja kvalitete javnog upravljanja u Hrvatskoj s ostalim zemljama ne bi li se vidjelo je li rang lista tih zemalja temeljem raspoloživih pokazatelja približno jednaka onoj kad se te zemlje poreda po razinama i stopama rasta BDP-a. Drugi korak je utvrđivanje koeficijenta korelacije između različitih pokazatelja institucionalne kvalitete te stopa i razina realnog BDP-a p.c. Zatim će se, polazeći od dosadašnjih empirijskih istraživanja, razviti model koji će kao zavisnu varijablu imati razine i/ili stope rasta BDP-a (odluka o tome koja će se zavisna varijabla koristiti donijet će se nakon korelacijske analize), a kao nezavisne različite pokazatelje kvalitete javnog upravljanja. Utvrđivanje statistički signifikantne veze pokazalo bi da u svim odabranim zemljama, pa tako i Hrvatskoj, odabrani elementi kvalitete javnog upravljanja pridonose višim razinama BDP-a p.c. i/ili stopama rasta. Time bi se otvorio prostor za predlaganje odgovarajućih mjera reformi kojima bi se poboljšalo javno upravljanje u Hrvatskoj i na taj se način pridonijelo budućem ekonomskom rastu.

Ovdje je važno napomenuti da kad ekonomisti raspravljaju o rastu onda se to obično odnosi na rast BDP-a p.c. u dugom roku. U slučaju tranzicijskih zemalja rast se, međutim, odnosi na kratkoročnu dinamiku BDP-a p.c. (Campos i Coricelli, 2002). Moguće je da bi za tranzicijske zemlje zbog kratkih vremenskih serija zapravo trebalo promatrati vezu javnog upravljanja i poslovnih ciklusa, ali to bi zahtijevalo potpuno drugačiji pristup kojeg dosad nitko nije koristio te ga valja ostaviti za neko buduće istraživanje. Raskorak između rasta u dugom roku i rasta u tranziciji može se smanjiti time što se sadašnje pokazatelje kvalitete javne uprave i vladavine prava može koristiti za prognoze (održivosti) rasta u nešto dužem roku. Zasiurno bi se mogao razviti ekonometrijski model i u te svrhe, ali to nije predmet ovog rada. Bilo kako bilo, poticaji koji utječu na veličinu štednje, investicija u fizički i ljudski kapital te tehnološki napredak ionako se ne razlikuju mnogo ovisno o vremenskom razdoblju koje se analizira, posebno kad se ti poticaji odnose na institucionalnu strukturu. Pored toga, već je rečeno da kvaliteta javnog upravljanja može utjecati na ishode reformi u kratkom roku, a i na otpornost gospodarstva na egzogene šokove.

4.1. Definiranje varijabli i oblikovanje regresijskih modela

Modeli rasta koji vrijede za razvijene zemlje EU ne objašnjavaju dovoljno iskustvo tranzicijskih zemalja jer su u kratkom vremenu prošle kroz proces velike transformacije. Istraživači su bili skloni vjerovati da ekonomski rast u tranziciji ovisi samo o početnim uvjetima koje su obično ocjenjivali veličinom BDP-a 1989. godine, te o strukturnim reformama i makroekonomskoj stabilizaciji (Campos i Coricelli, 2002).⁷³ Institucije su u istraživanja o rastu uključena tek krajem 1990-ih, ali uz brojne probleme koji su navedeni u 3. poglavlju. Nažalost, do danas nije došlo do velikog napretka kad je u pitanju korisnost regresijskih jednadžbi rasta za tranzicijske zemlje. Vidjeli smo da su problemi u kombiniranju ekonometrije i teorije rasta brojni; Kenny i Williams (2001: 14) su čak napisali da je i s modelima i bez njih moć predviđanja i objašnjavanja gotovo ista. Kad se u uzorku nalaze tranzicijske zemlje problemi postaju još složeniji. Naime, svako istraživanje koje u sebi sadrži tranzicijske zemlje (u ovom radu su to samo 8 novih zemalja članica EU i 3 kandidatkinje) unaprijed je ograničeno zbog kratkog vremenskog razdoblja za koje su raspoloživi podaci. U kontekstu ovog rada naročito je ograničavajuće to što ne postoje pokazatelji kvalitete javnog upravljanja za početak tranzicije jer je u tim godinama došlo do najveće ekonomske diferencijacije zemalja i njihova grupiranja. Dodatan problem je i u tome što nisu sve tranzicijske zemlje imale jednak tempo provođenja reformi pa su i iz tog razloga mogle imati drugačije modele rasta; npr. Bugarska i Rumunjska su sporije napredovale u reformama od ostalih zemalja (Fidrmuc i Tichit, 2003).⁷⁴ Pored onih standardnih nedostataka pokazatelja kvalitete javnog upravljanja, u tranzicijskim je zemljama upitna i vjerodostojnost veličine BDP-a p.c. zbog velikog neslužbenog gospodarstva (Schneider, 2004). Sve to nameće oprez pri proučavanju rasta tranzicijskih zemalja i interpretaciji ekonometrijskih rezultata.

Ne može se sa sigurnošću tvrditi da su svi kanali kroz koje javno upravljanje utječe na ekonomski rast sasvim jasni i jednoznačni; brojna su posredovanja. Kad bismo radili raščlanjivanje rasta (*growth accounting*), onda javno upravljanje utječe i na veličinu inputa (fizičkog i ljudskog kapitala) i na udio rasta koji proizlazi iz ukupne produktivnosti upotrebe inputa (TFP).⁷⁵ S trenutno raspoloživim podacima zapravo je nemoguće utvrditi koji je element javnog upravljanja imao najveći utjecaj na ekonomski rast, tim više što različite

⁷³ Inflacija se najčešće koristila kao aproksimativna varijabla za makroekonomsku stabilnost.

⁷⁴ Havrylyshyn i sur. (2001: 49) su na temelju ekonometrijske analize zaključili da su u razdoblju od 1994. do 1997. godine najveće stope rasta ostvarile one tranzicijske zemlje koje su provele najveći broj reformi.

⁷⁵ Prema nekim istraživanjima veći dio pada BDP-a na početku tranzicije može se objasniti padom stopa rasta TFP-a (Campos i Coricelli, 2002: 9).

dimenzije javnog upravljanja potkrepljuju jedna drugu. Međutim, ovdje nije toliko bitno da se vidi koliko koja dimenzija javnog upravljanja doprinosi rastu već samo da se pokaže kako je u ekonomskom rastu Hrvatske (kao tranzicijske zemlje i kandidatkinje za ulazak u EU) kvaliteta javnog upravljanja imala ulogu koja se neopravdano potcjenjuje ili čak zanemaruje.

Većina prijašnjih istraživanja javnog upravljanja i rasta nije uključivala Hrvatsku jer su autori promatrali vremenska razdoblja prije njenog osamostaljenja.⁷⁶ Radovi koji sadrže podatke i za Hrvatsku su oni koje se navodi u 3. poglavlju; riječ je tek o 3 istraživanja: Ahrens i Meurers (2000), Campos (2000) i Havrylshyn i Rooden (1999). Prvo je pokazalo veću povezanost javnog upravljanja s FDI p.c. nego s BDP-om p.c., drugo je utvrdilo vezu vladavine prava s razinama i stopama rasta BDP-a p.c., a treće je pokazalo da je utjecaj institucija u rastu tranzicijskih zemalja relativno malen. Kratak opis i kritike tih istraživanja nalaze se u 3. poglavlju. U ovom istraživanju, u odnosu na provedena, polazišna je razlika što ono sadrži i usporedbu s EU-15 zemljama. Postoji još jedno istraživanje koje nije bilo ranije spomenuto jer u njemu primarni fokus nije na javnom upravljanju/institucijama nego rastu u tranzicijskim zemljama općenito, a koje uključuje i Hrvatsku. Mervar (2002) je u jednadžbe rasta za 25 zemalja u razdoblju od 1990. do 2000. kao nezavisne varijable uvrstila početne uvjete, strukturne reforme, stopu inflacije i "ostale varijable" među kojima je i korupcija. Utvrdila je da je doprinos strukturnih reformi veći od doprinosa borbe protiv korupcije, kao aproksimacije institucionalnog razvoja, ali i da se važnost koeficijenta uz korupciju znatno povećava kada se iz specifikacije izostave strukturne reforme. Kao pokazatelj strukturnih reformi koristila je "tranzicijski indeks" koji je neponderirani prosjek 8 indeksa iz EBRD-ovog *Transition Report-a*. Ti se indeksi odnose na ostvareni stupanj privatizacije velikih poduzeća i privatizacije malih i srednjih poduzeća, restrukturiranje poduzeća, stupanj slobode tržišne utakmice, liberalizaciju cijena, liberalizaciju vanjske trgovine, razvoj bankarskog sustava i razvoj nebankarskog financijskog tržišta (Mervar, 2002: 47). Kritika na ovo istraživanje ista je kao i za istraživanje Havrylshyna i Roodena (1999): autorica nije uzela u obzir da institucionalni okvir može utjecati na tok strukturnih reformi; primjerice, zakonska zaštita investitora pozitivno korelira s veličinom i likvidnošću tržišta vrijednosnih papira (La Porta i sur., 1998). Nadalje, pokazatelj korupcije uključila je u model tek za razdoblje od 1996. do 2000. godine, iako je moguće da je korupcija početkom 1990-ih bila veća i imala negativne učinke na privatizaciju.

⁷⁶ Dosad istraživači općenito nisu bili skloni uključivati većinu tranzicijskih zemalja u svoj uzorak, što posebno vrijedi za razdoblje prije 1990. Možda bi se moglo aproksimirati predtranzicijske pokazatelje za Hrvatsku putem onih za bivšu Jugoslaviju, ali i onaj vrlo mali (i ne previše koristan) dio koji je raspoloživ, financijski je nedostupan autorici ovog istraživanja.

U nastavku, prije nego što se oblikuje model, nužno je razmotriti nekoliko pitanja koja proizlaze iz trećeg poglavlja, sažeti neke nalaze drugih istraživača te upozoriti na dodatna ograničenja.

4.1.1. Stope rasta ili razine BDP-a p.c.?

U istraživanjima se pojavljuje dilema treba li zavisna varijabla u empirijskoj analizi ekonomskog rasta biti stopa rasta ili njegova razina. Većina dosadašnjih istraživanja kao zavisnu varijablu koristila je prosjek stope rasta realnog BDP-a kroz razdoblje od 15 godina i više i to s Penn World Tables (Heston, Summers i Aten, 2002) podacima.⁷⁷ Prednost regresija koje koriste stope rasta je ta što mogu rezultirati boljim preporukama za nositelje politike jer se pomoću njih može promatrati širi raspon varijabli. Na razine BDP-a koncentrirao se manji broj autora i to tek od 1999. godine s radom Halla i Jonesa (1999) koji su zagovarali analizu razina BDP-a jer se stope ionako proučavaju zato što utječu na razine i stoga što se društvena infrastruktura mijenja presporo da bi utjecala na stope rasta u kratkom roku.⁷⁸ U gotovo svim istraživanjima autori su koristili logaritamsku vrijednost zavisne varijable jer se na taj način uravnotežuje uzorak i uzima se u obzir opadajuća važnost početnih uvjeta. Upotreba originalnih vrijednosti stavila bi veliki ponder na opažanja za koja je najveća vrijednost pokazatelja.

Važno je napomenuti da rezultati regresija mogu biti jako različiti ovisno o korištenom izvoru za BDP čega istraživači često nisu svjesni. Za razine BDP-a preporučljivo je koristiti Penn World Tables, odnosno podatke u internacionalnim dolarima,⁷⁹ a za stope rasta uobičajene podatke iz nacionalnih računa (Nuxoll, 1994: 1434). Kad se koriste PWT podaci za stope rasta (što je radila većina autora) onda se BDP neke zemlje vrednuje po cijenama sličnim u nekoj zemlji srednjeg dohotka (Mađarska je najbliža prosjeku). Iz tog razloga zemlje koje su bogatije od Mađarske imaju precijenjene stope rasta za oko 0,3 postotna boda godišnje, a zemlje koje su siromašnije mogu imati imaju podcijenjene stope rasta, ali u pravilu nemaju (Hanousek i sur., 2004). Kako bi se kvalitetno usporedila razina BDP po zemljama najbolje je koristiti metodu pariteta kupovne moći (PPP metoda), dok je kod stopa pouzdanije

⁷⁷ Prosjek stope rasta uzima se kao razlika posljednje i prve godine podijeljena s brojem godina.

⁷⁸ James Tobin je napisao da se stope rasta ne može jesti; može se jesti samo razine (Lindert, 2003: 6), čime je htio pokazati da su razine BDP-a bolji pokazatelj blagostanja.

⁷⁹ Internacionalni dolar je kreiran kako bi se povećala usporedivost podataka iz nacionalnih računa. Relativne cijene pojedinačnog dobra u nekoj zemlji izjednačavaju se s ponderiranim prosjekom cijene tog dobra u svim zemljama (njih 117), odnosno s internacionalnom cijenom. Ta razina cijena se onda normira tako da je razina BDP-a SAD-a u američkim dolarima jednaka onoj u internacionalnim dolarima.

upotrebljavati domaće cijene (ili dolare iz neke bazne godine) jer bolje pokazuju *trade-off* s kojim se agenti suočavaju.

Upravo iz razloga što je razdoblje promatranja prekratko i što su gospodarstva prolazila kroz velike strukturne promjene, kod tranzicijskih zemalja čini se razumnije promatrati razine BDP-a, a ne stope rasta. U ovom će se radu na temelju korelacijske analize vidjeti je li opravdano zadržati se samo na razini BDP-a p.c. kao zavisnoj varijabli. Stope rasta koje će se uključiti u analizu bit će kumulativne - indeksi čija će baza biti BDP p.c. iz 1990. u dolarima iz 1995. godine. Budući da su podaci za Hrvatsku iz Penn World Tables raspoloživi samo od 1996. do 2000. godine koristit će se Maddisonovi (2003) koji su također u internacionalnim dolarima. Za kumulativne stope koristit će se World Development Indicators Svjetske banke u dolarima iz 1995. godine (World Bank, 2004a).

Iz tablice 1. u prilogu 1. vidljivo je da je poredak tranzicijskih zemalja prema BDP-u p.c. iz 2001. godine u internacionalnim dolarima sljedeći: 1. Slovenija, 2. Estonija, 3. Češka, 4. Slovačka, 5. Poljska, 6. Mađarska, 7. Latvija, 8. Litva, 9. Hrvatska, 10. Bugarska i 11. Rumunjska. Tablica 3. u prilogu 1. pokazuje indekse s bazom iz 1990. godine i iz nje je vidljivo da su realni BDP u dolarima iz 1995. do 2003. godine najviše povećale Poljska, Slovenija i Mađarska, a iza njih su Estonija, Slovačka, Češka, Bugarska i Hrvatska, dok Rumunjska, Latvija i Litva nisu dostigle razinu iz 1990.⁸⁰ Hrvatska je tek 2002. premašila razinu iz 1990. godine. Ukratko se može reći da su CE5 zemlje i Estonija najuspješnije, a iza njih su preostale dvije baltičke zemlje i 3 zemlje kandidatkinje. U nastavku se očekuje da će raspored zemalja po kvaliteti javnog upravljanja biti sličan ovom.

4.1.2. Javno upravljanje → investicije → ekonomski rast

Dvojbeno je treba li koristiti samo jednu jednadžbu za rast ili dvije (od kojih jedna ima investicije kao zavisnu varijablu) jer visoki rast u kratkom roku može povećati potražnju za investicijama. Najčešće se koriste modeli koji endogene investicije na desnoj strani zamjenjuju institucionalnim varijablama čime se izostavlja interakcija između endogenih varijabli pa je teško odrediti kanale utjecaja na rast (Aron, 2000: 101). U ovom će se radu koristiti samo jedna jednadžba. Čak i ako je upitan razmjer utjecaja investicija (posebno stranih) na rast tranzicijskih zemalja, ostaje činjenica da javno upravljanje utječe i na ukupnu produktivnost faktora rasta i na ulaganje u ljudski kapital koje se često izostavlja iz analiza.

⁸⁰ Tablica 3 u prilogu 1 temelji se na tablici 2 u istom prilogu.

4.1.3. Najčešće korišteni modeli

Modeli koji se koriste u istraživanjima prilično su slični; riječ je o linearnim regresijskim modelima u kojima se zavisna varijabla (y) stavlja u odnos sa skupinom nezavisnih varijabli (x). Bar je jedna od nezavisnih varijabli predmet istraživanja, dok su druge varijable kontrolne, odnosno uključuje ih se zato da bi se pokazalo kako razlike u y postoje ne samo zbog varijable x koja je predmet proučavanja.⁸¹ ε predstavlja stohastičku varijablu koja predočuje nesistemske utjecaje na zavisnu varijablu, odnosno sve ostale determinante razlika među zemljama u BDP-u p.c. koje autori nisu uključili u svoje istraživanje.⁸² α i β su parametri koje se najčešće ocjenjuje metodom najmanjih kvadrata (*OLS*), pri čemu je α konstantni član (vrijednost regresijske funkcije za vrijednost nezavisne varijable $x = 0$), a β regresijski koeficijent (pokazuje za koliko se linearno mijenja vrijednost regresijske funkcije za jedinični porast nezavisne varijable x). Model je dan u sljedećem obliku:

$$y = \alpha + \beta_1 \cdot x_1 + \beta_2 \cdot x_2 + \dots + \beta_n \cdot x_n + \varepsilon . \quad (4.1)$$

Kad se želi koristiti pokazatelje kvalitete javnog upravljanja kao endogene varijable onda se koristi dvofazna metoda najmanjih kvadrata (2SLS) i egzogene kontrolne varijable kao što su pravno porijeklo, etnolingvistička podijeljenost, postotak stanovništva koji govori jedan od 5 europskih jezika, udaljenost od ekvatora itd. Metoda instrumentalnih varijabli nije toliko dobra kao što se često misli jer je teško pronaći dobre instrumentalne varijable, odnosno ta metoda može malo reći o tome što uzrokuje rast (Glaeser i sur., 2004: 25).⁸³ Pitanje je postoje li uopće odgovarajuće instrumentalne varijable; zasad se najboljim rješenjem čini uzimati zavisne varijable iz prethodnih razdoblja (Temple, 1999). Umjesto instrumentalnih varijabli koriste se vremenski pomaci: u slučaju kad je zavisna varijabla prosjek rasta za npr. jedno desetljeće, onda je poželjno koristiti institucionalne varijable mjerene na početku tog razdoblja ili prije njega (Aron, 2000: 114). Čak i kad se podaci za zavisnu varijablu uzmu s kraja razdoblja, a nezavisnu s početka, nije isključeno da postoji neka izostavljena varijabla koje utječe na obje. Shen (2002) je koristio "prije-i-poslije" pristup, što znači da je promatrao što se događalo sa zavisnom varijablom nakon neke promjene, konkretno demokratizacije. Takav bi se pristup mogao koristiti da je razdoblje

⁸¹ Može se dogoditi da je x_1 signifikantna kad se uključe x_2 i x_3 , ali ne i kad se doda x_4 . Postavlja se pitanje koje su zapravo "prave" varijable koje bi se trebale uključiti u jednadžbu i koje koreliraju s rastom (Sala-i-Martin, 1997).

⁸² Ona pokazuje odstupanje od funkcionalnog odnosa i naziva se još i greškom relacije.

⁸³ Instrumentalna varijabla ne smije biti povezana s ε , a istraživači su često zanemarivali propitivanje te veze.

promatranja duže. U ovom se radu neće riješiti problem cirkularne kauzalnosti (stalnog međusobnog utjecaja varijabli); želi se samo utvrditi postojanje veze između javnog upravljanja i ekonomskog rasta, ali ne i pružiti čvrsti dokazi o njenom smjeru. Dakle, javno upravljanje bit će egzogena varijabla.

4.1.4. Izbor varijabli

Nakon deskriptivne analize javnog upravljanja u suvremenoj ekonomskoj i društvenoj teoriji, sagledavanja uloge javnog upravljanja u tranziciji, pregleda teorijskih modela rasta i ekonometrijskih istraživanja koja se dotiču javnog upravljanja i rasta, te utvrđivanja uvjeta za članstvo u EU, potrebno je odlučiti koje elemente javnog upravljanja izabrati za daljnju analizu budući da ih je nemoguće sve obuhvatiti u jednom radu (širina definicije javnog upravljanja omogućuje dezagregiranje ovisno o interesima autora). Na temelju dosadašnjeg istraživanja može se donijeti nekoliko zaključaka koji bi trebali olakšati izbor:

- 1) institucije su važne te utječu na ekonomsku uspješnost (North, 1990) – javno upravljanje zasniva se na formalnom institucionalnom okviru i njegovim interpretacijama od strane aktera, što pak utječe na alokaciju poduzetništva između produktivnih i neproduktivnih aktivnosti (Baumol, 1990);
- 2) najčešći elementi za ocjenu kvalitete javnog upravljanja u postojećoj literaturi su: odgovornost nositelja politike, politička stabilnost, kvaliteta/efikasnost javne uprave, kontrola nad korupcijom, vladavina prava, zaštita vlasničkih prava, veličina administrativnih prepreka, poštovanje političkih prava i građanskih sloboda, participacija građana u vođenju politike (vidjeti 3. poglavlje);
- 3) dosadašnja ekonometrijska istraživanja javnog upravljanja ustanovila su najčvršću vezu između vladavine prava i ekonomskog rasta (vidjeti 3. poglavlje);
- 4) niska efikasnost javne uprave i niska razina vladavine prava pokazali su se kao temeljne slabosti u institucionalnom razvoju tranzicijskih zemalja (Shleifer (1997); Ahrens (2002: 211); Murrell (2002); Svejnar (2002));
- 5) pristupanje Hrvatske Europskoj uniji zahtijeva poboljšanje funkcioniranja pravosudnog sustava, povećanje učinkovitosti borbe protiv korupcije, smanjenje administrativnog tereta, reformu javne uprave (Komisija, 2004).

Čini se da dvije varijable - vladavina prava i kvaliteta javne uprave – u najboljoj mjeri izražavaju ono što je svima zajedničko pa će se one koristiti za analizu veze javnog upravljanja i ekonomskog rasta, kao i za ocjenu kvalitete javnog upravljanja u Hrvatskoj. U

ovom radu, dobrom javnom upravom smatrat će se ona koja je efikasna u otklanjanju barijera poduzetništvu i ulaganjima, te ona čiji službenici ne zloupotrebljavaju vlast za ostvarivanje privatne koristi. Vladavina prava označava sustav u kojem su svi građani jednaki pred zakonom i u kojem se svako kršenje zakona vjerodostojno sankcionira.

Izbor kvalitete javne uprave i vladavine prava "opravdava" i Svjetska banka (2003) u svom Ekonomskom memorandumu za Hrvatsku. Hrvatska mora stvoriti uvjete koji će privući ulaganja i pokrenuti rast, a u te uvjete ulaze (između ostalog) stabilni, napredni i predvidivi zakoni i institucije, uključujući dobro utvrđena vlasnička prava, dobro funkcioniranje sudstva i odgovarajuću provedbu zakona. Stručnjaci Svjetske banke dijagnosticirali su neprimjereno utvrđena vlasnička i vjerovnička prava i loše funkcioniranje sudstva glavnim preprekama brzom i održivom rastu te povećanju broja zaposlenih u Hrvatskoj. Za uklanjanje tih ograničenja potrebne su zakonodavne reforme, ali, što je još važnije, efikasna reforma javne uprave. Slične zaključke ima i Nacionalno vijeće za konkurentnost (2004: 11) koje navodi sljedeće: "Neučinkovita javna uprava i opterećujući upravni propisi te mala učinkovitost i neovisnost sudstva predstavljaju najveću zapreku razvoju poslovnog sektora." Nadalje, UNDP (2001: 2) je javnu upravu okarakterizirao kao jednu od najslabijih karika u institucionalnom razvoju tranzicijskih zemalja i time prepreku ekonomskom rastu, a na temelju istraživanja Schiffera i Wedera (2001) proizlazi da su kvaliteta javne uprave i zaštita vlasničkih prava najvažnije odrednice o kojim ovisi uspješnost poslovanja malih i srednjih poduzetnika.

Zašto je općenito javna uprava toliko važna? Zbog toga što javne uprave ili druge organizacije moraju primjenjivati zakone, ustave te odluke koje donesu kreatori politike. Ako među provoditeljima politike postoje osobe ili skupine koje imaju vlastite ciljeve ili smatraju da će im provođenje te politike naštetiti, cijeli postupak političke promjene ili reforme postaje znatno otežan. U procesu primjene politika može promijeniti smisao tako da konačni rezultati budu drugačiji od očekivanih. Isto se događa ako je u javnoj upravi raširena korupcija ili ako je njeno osoblje nesposobno. U tim slučajevima državni službenici i namještenici privatiziraju korištenje instrumenata politike u svoju korist (Tanzi, 1997: 6). Nadalje, sporost obavljanja administrativnih poslova prilikom osnivanja poduzeća (ili pretjerani broj dozvola) obeshrabruje ili usporava potencijalne investitore zbog većih transakcijskih troškova. Isto se događa kad javna uprava ne osigurava djelotvornu provedbu zakona. Ona je ta koja mora osigurati potreban regulatorni okvir za ekonomske aktivnosti. Jednostavno rečeno, javna uprava može ograničavati djelotvornost vladine intervencije i povećavati transakcijske

troškove; ona može biti najbolja suradnica ekonomskom rastu, ali i velika prepreka (Bađun, 2004). Ulazak u EU stavlja velik pritisak na javnu upravu jer će o njezinoj kvaliteti ovisiti koliko će neka zemlja uspješno funkcionirati unutar EU. Jačanje javne uprave (povećanje njene djelotvornosti) nužno je kako bi odgovarajuća ministarstva i druga tijela bila spremna provesti brojne zakonodavne reforme na koje se zemlja obvezala. Korupcija unutar javne uprave ili na razini političkog vodstva predstavlja prepreku funkcioniranju unutar EU jer bi zbog mogućnosti zlouporabe europskih fondova oni jednostavno mogli biti uskraćeni.

Važnost vladavine prava leži u provođenju ograničenja koja su inherentna institucijama. North (1990: 54) je napisao da je nepostojanje nezavisne strane koja će provoditi ugovore glavni razlog stagnacije i nerazvijenosti zemalja trećeg svijeta. Ulogu sudstva u ekonomskom rastu uočili su već i Hobbes, Smith, Weber, pisci američkog ustava (Messick, 1999: 122), a poboljšanje efikasnosti sudstva prepoznato je kao preduvjet za poboljšanje razvoja neke zemlje još barem od 1960-ih (Huther i Shah, 1998). U slučaju kad je izvršna vlast ograničena efikasnim sudstvom teže će pronaći puteve za usvajanje neefikasne politike te traženje renti; vladajućoj skupini ograničit će se arbitrarnost. Visoka razina vladavine prava smanjuje neizvjesnost, a time opadaju transakcijski troškovi odnosno troškovi specificiranja onoga što se razmjenjuje i provedbe ugovora. To potiče investicije, a i time ekonomski rast.⁸⁴ Ukratko rečeno, što su bolja pravila igre to će biti bolja i igra. Ujedno, vladavina prava je sastavni dio i nužna pretpostavka demokracije.

Dakle, ovaj se rad fokusira na percepcije i ocjene vladavine prava i kvalitete javne uprave kako bi se vidjelo kakav je utjecaj tih varijabli na privatni sektor – poduzeća i stanovništvo. Iako se percepcije i ocjene mogu činiti nepouzdanima, dodjeljivanje brojčanih vrijednosti omogućuje usporedbu među zemljama i kroz vrijeme. Dužina serija svih pokazatelja nije jednaka jer ovisi o raspoloživosti podataka različitih organizacija, a tamo gdje i postoje duže serije uglavnom će se koristiti samo od one točke kad je u istraživanje uključena i Hrvatska što je u većini slučajeva kraj 1990-ih. Studije često zaboravljaju na problem grešaka u mjerenju, a rješenje leži u tome da se pokuša ocijeniti koje su varijable loše mjerene i onda ih izostaviti. Nije baš dobro čvrsto se držati svih podataka kako neki od njih ne bi ostali neiskorišteni. Ako, s druge strane, svi izvori gotovo jednako rangiraju zemlje, onda je vjerojatno da greške u ocjenjivanju nisu tako ozbiljne kao što se često misli.

Cilj je korištenih varijabli pokazati kako država koristi vlast u oblikovanju institucionalnog okruženja; zemlje u kojima se manje poštuje vladavina prava i koje imaju

⁸⁴ Već je Adam Smith zaključio da će u zemlji u kojoj je vlasništvo sigurno pojedinci imati veće poticaje za ulazak u poduzetničke pothvate.

javnu upravu lošije kvalitete ujedno su i one u kojima se vlast u većoj mjeri koristi za privatnu korist (traženje renti), a ne poticanje produktivnih aktivnosti. Za opis vladavine prava koristit će se različiti pokazatelji koji uglavnom u prvi plan stavljaju efikasnost sudstva, odnosno efikasnost sankcioniranja svakog kršenja zakona. Kako je riječ o agregiranim pokazateljima, teško je izdvojiti pojedinačne aspekte vladavine prava.

Kvaliteta javne uprave još je kompleksniji slučaj kojeg će se pojednostaviti tako da se kvalitetu promatra putem raširenosti korupcije i stupnja birokratizacije te putem elementa koji je povezan s prethodna dva, a to je način zapošljavanja u državnoj službi. Ovdje vrijedi naglasiti da ovo nije rad o korupciji kao takvoj već o promatranju načina na koji država koristi vlast.⁸⁵ Cilj nije sagledati sve odrednice korupcije jer su one brojne; političke, ekonomske (otvorenost zemlje, veličina javnog sektora, bogatstvo prirodnih resursa), povijesne (porijeklo pravnog sustava) i kulturološke (sastav po religiji) itd. U rad će se uključiti i razvijenost demokracije, ali samo samo kao mehanizam kontrole nad radom državnih službenika i dužnosnika. Ako je stupanj birokratizacije visok, ako je politizacija raširena u javnoj upravi i sudstvu i ako nema efikasnih kontrolnih mehanizama nad radom državnih službenika i dužnosnika (niski stupanj slobode medija, nedovoljno razvijene slobode građana i niska razina vladavine prava) onda to pokazuje da su nosioci vlasti u većem dijelu fokusirani na vlastitu korist, a manje na poticanje investicija i inovacija. Više o samim pokazateljima reći će se kasnije, ovdje će se samo još jednom naglasiti da su u većini slučajeva podaci raspoloživi tek od 1996. godine što znatno ograničava mogućnosti ekonometrijske analize. Prednost im je što su raspoloživi i za 2004. godinu, ali od toga nema previše koristi što se tiče ekonometrije jer je posljednji izračunati realni BDP p.c. u internacionalnim dolarima za 2001. godinu.

4.1.5. Način testiranja modela

Postavlja se pitanje kako provesti ekonometrijsku analizu. Istraživači najčešće koriste *cross-country* analize za jedan period (prosjeak za nekoliko godina), ali to u ovom radu ne bi bilo adekvatno jer se sveukupno radi o 27 zemalja koje vjerojatno treba podijeliti u dvije skupine (EU-15 i tranzicijske zemlje) što bi rezultiralo premalim brojem opažanja. Analiza vremenske serije (*time series*) također nije prihvatljiva jer se radi o prekratkom razdoblju za kojeg postoje podaci. Tek u posljednje vrijeme sve se više koristi panel analiza koja je

⁸⁵ Moguće je da je javna uprava učinkovita, ali ujedno i korumpirana. U kontekstu ovog rada takva se javna uprava ne može smatrati dobrom. Učinkovitost označava zadovoljavajuće (dobro) obavljanje određenih zadataka i to bez gubitka vremena ili novca (Hornby, 2000: 372).

svojevrсна *cross-country* analiza, ali za nekoliko uzastopnih razdoblja; riječ je o regresijskoj analizi združenih podataka vremenskog presjeka i vremenskih nizova. Panel analiza koristi se kada postoje podaci za veći broj zemalja i kada je vremensko razdoblje relativno kratko. Jedna od njenih osnovnih prednosti u odnosu na *cross-country* analizu je što omogućuje veću fleksibilnost u modeliranju razlika u ponašanju između pojedinih zemalja, odnosno, ne pretpostavlja da sva gospodarstva imaju jednake agregatne funkcije proizvodnje (Islam, 1995).

Panel analiza daje veći uvid u dinamičke učinke institucionalnih promjena koje mogu biti velike čak i u kratkom roku (Moers, 1999); to nije moguće u *cross-country* analizama jer koriste prosjeke za određeno (duže) razdoblje. Ona je bolja za rješavanje problema izostavljenih varijabli koje se malo mijenjaju kroz vrijeme. Problem s kratkim vremenskim razdobljima unutar panel analize su fluktuacije poslovnih ciklusa. U dosadašnjim panel analizama podatke se uglavnom grupiralo u petogodišnje prosjeke (Islam, 1995) što bi trebalo odgovarati poslovnim ciklusima, ali to je upitno. Pritchett (1998) npr. smatra da panel analiza nije dobro rješenje za zemlje u razvoju zbog velike nestabilnosti njihovih stopa rasta kroz vrijeme. Koncentrirajući se na sve kraća i kraća razdoblja može doći do zabuna što se tiče dinamike i endogenosti. Nažalost, u ovom je radu razdoblje promatranja prekratko za grupiranje u prosjeke duže od dvije godine.

Postoje dva osnovna modela panel analize: model fiksnih efekata i model slučajnih efekata. Kod modela fiksnih efekata pretpostavlja se da se razlike između zemalja očituju u razlikama između konstanti (α) koje se treba ocijeniti za svakog člana uzorka. U ovom će se radu koristiti model fiksnih efekata kojeg se koristilo i u drugim istraživanjima rasta temeljenim na panel analizi, a i kojeg se preporuča kad su jedinice promatranja zemlje jer razlike među zemljama uzrokuju parametarske pomake regresijske funkcije (Wooldridge, 2002: 473).⁸⁶ Model fiksnih efekata djelomično rješava problem heterogenosti parametara, ali treba imati na umu da je taj problem karakterističan za sva društvena istraživanja.

⁸⁶ Mervar (2002: 38) je provela F-test za jednadžbe rasta 25 tranzicijskih zemalja i utvrdila da odsječci nisu isti za sve zemlje, a Hausmanovim testom je potvrdila da je ispravnije koristiti model fiksnih efekata nego model slučajnih efekata.

4.1.6. Model

Empirijskom analizom u prvom se redu žele provjeriti rezultati ranijih radova i to pomoću novijih podataka iz različitih izvora. Polazni linearni regresijski model kojeg se želi ocijeniti je sljedeći:

$$\log y_{it} = \alpha_{it} + \beta_i x_{it}' + \varepsilon_{it}, \quad (4.2.)$$

za jedinice promatranja (zemlje) $i = 1, 2, \dots, N$ i vremenska razdoblja $t = 1, 2, \dots, T$. Budući da je izabran model fiksnih efekata α će se razlikovati za svaku zemlju iz uzorka, odnosno $\alpha_{it} = \alpha_i$; taj je parametar konstanta specifična za pojedinu zemlju. Panel analiza daje mogućnost izbora hoće li se β ocijeniti za svaku zemlju posebno ili za čitav uzorak; ovdje će se izabrati zajednički β radi veće vjerodostojnosti rezultata (veći broj opažanja kad se promatraju sve zemlje) s tim da će se β odrediti i za dvije podskupine zemalja: EU-14 i 11 tranzicijskih zemalja. Luksemburg se neće uvrstiti u model jer ima atipičnu vrijednost BDP-a p.c. (*outlier*). x_{it} je k -dimenzionalni transponirani vektor koji će predstavljati pokazatelje vladavine prava i kvalitete javne uprave čiji će se odabir izvršiti nakon korelacijske analize.⁸⁷ Na temelju korelacijske analize vidjet će se i je li opravdano kao zavisne varijable uvrstiti BDP p.c. indekse ili se treba zadržati samo na razinama BDP-a p.c. Pretpostavka modela je homoskedastičnost (sve greške relacije imaju jednaku varijancu) i nepostojanje autokorelacije (korelacija između grešaka relacije je 0). Parametre će se ocijeniti metodom najmanjih kvadrata, a kako bi se uklonio utjecaj konstantnih faktora na zavisnu varijablu svaka će se varijabla diferencirati kroz vrijeme (Wooldridge, 2002). Diferencija nije ništa drugo nego promjena u vrijednosti varijable (Δ) između dva razdoblja.

4.1.7. Utjecaj vladavine prava na ekonomski rast

Vladavina prava definirana je kao sustav u kojem su svi građani jednaki pred zakonom i u kojem se svako kršenje zakona vjerodostojno sankcionira. K tome, pravila su stabilna, predvidljiva i primjenjuju se bez izuzetaka, sudstvo je nezavisno. Uloga sudstva je dvostruka: u prvom redu to je zaštita prava i sloboda građana koja im omogućuje jednakost pred zakonom, a druga je nadgledanje zakonodavne i izvršne vlasti. Ako sudstvo ne štiti vlasnička

⁸⁷ k označava broj nezavisnih varijabli.

prava,⁸⁸ ne provodi ugovore i ne rješava sporove pravovremeno onda se smanjuje motiviranost za investiranje i inovacije, odnosno smanjuju se poticaji za produktivne aktivnosti, a povećavaju za traženje renti. Isto tako, ako je sudstvo korumpirano onda to ukazuje na nejednakost građana pred zakonom jer se gubi pravednost u smislu da "svatko dobije što zaslužuje". Korumpirano ili politički ovisno sudstvo može olakšati korupciju na visokoj razini te oslabiti reforme (Rose-Ackerman, 2002: 169). La Porta i sur. (2004) pokazali su da nezavisnost sudstva promiče ekonomsku i političku slobodu, pri čemu su ekonomsku slobodu procijenili poštovanjem vlasničkih prava od strane države i brojem koraka potrebnih za početak poslovanja poduzeća, a političku slobodu ocjenom političkih prava i građanskih sloboda. Sudstvo koje je korumpirano, koje je pod utjecajem državnih dužnosnika i koje stavlja ostvarivanje političkih ciljeva ispred poštivanja zakona i ustava sprječava tranziciju u uspješno tržišno gospodarstvo (EBRD, 2003: 24). Naravno, bitna je stvarna, a ne zakonska nezavisnost sudstva. Feld i Voigt (2003) konstruirali su indeks nezavisnosti vrhovnog suda i pokazali da za ekonomski rast nije presudna *de iure* već *de facto* nezavisnost sudstva.⁸⁹

Nepoštivanje vladavine prava uzrokuje i rast nepovjerenja što ograničava obujam transakcija među sudionicima na tržištu; poduzeća posluju s manjim brojem partnera koji su s njima često povezani obiteljskim vezama (EBRD, 2003). Istovremeno pada i povjerenje u pravosuđe, a ono korelira s razinom investicija (World Bank, 1997: 36). Široko rasprostranjeno nepridržavanje i neprovođenje zakona izaziva cinizam i nepoštivanje zakona kod šire javnosti. Bez vladavine prava kriminal i reketarenje mogu zaustaviti osnivanje novih poduzeća, smanjiti uspješnost postojećih i odvratiti strane investitore od ulaska na domaće tržište. Kad postoje nesigurna vlasnička prava, kad je efikasnost sudstva niska te kad su administrativne prepreke velike, onda će poduzeća koja nastoje maksimizirati profit imati kratke vremenske horizonte i nizak fiksni kapital te će biti male veličine (North, 1990: 67).⁹⁰ Najprofitabilnije aktivnosti bit će trgovina, redistributivne aktivnosti ili crno tržište. U zemljama u kojima nije razvijena vladavina prava, a istodobno su sudski troškovi visoki, važnu ulogu u financiranju poduzeća, odnosno investiranju u daljnji razvoj poduzeća imaju neformalni sporazumi i rješavanje sporova izvan pravnog sustava (Murrel, 2001: 173), odnosno neformalne institucije općenito (Dixit, 2004).

⁸⁸ Vlasnička prava su prava kontrole, upotrebe ili prijenosa stvari uključujući i nematerijalne stvari kao što je intelektualno vlasništvo (Cass, 2003: 1).

⁸⁹ *De iure* nezavisnost odnosi se na odredbe ustava i zakona, a *de facto* na npr. stvarni prosječni broj godina radnog staža sudaca, promjene realnih plaća, učestalost zakonskih promjena itd.

⁹⁰ Moguća je i obrnuta situacija, odnosno nastajanje velikih poduzeća široke specijalizacije, i to stoga što će se na taj način nastojati smanjiti transakcijske troškove. Za više informacija o odnosu veličine poduzeća i vladavine prava u tranzicijskim zemljama vidjeti Murrel (2001).

Organizacija Heritage Foundation formirala je indeks ekonomske slobode (za više od 150 zemalja) čija je sastavnica i pokazatelj vlasničkih prava. Pokazatelj vrednuje stupanj zaštite privatnih vlasničkih prava, provedbu zakona koji štite ta prava, nezavisnost sudstva, duljinu trajanja sudskih postupaka i korupciju unutar sudstva. Tablica 4.1 opisuje kriterije za dodjeljivanje ocjene. Pokazatelj iz npr. 2005. godine zapravo oslikava stanje sredinom 2004., a manji broj na ljestvici od 1 do 5 predstavlja bolji rezultat.

Tablica 4.1: Skala za formiranje vrijednosti pokazatelja zaštite vlasničkih prava

Rezultat	Zaštita privatnog vlasništva	Kriteriji
1	Vrlo visoka	Država garantira privatno vlasništvo; pravosuđe učinkovito provodi ugovore; pravosuđe kažnjava one koji nezakonito zaplijene privatno vlasništvo; korupcija u pravosuđu gotovo ne postoji; vjerojatnost eksproprijacije je mala
2	Visoka	Država garantira privatno vlasništvo; u pravosuđu postoje zaostaci i nedostaci u provedbi ugovora; korupcija je moguća, ali rijetka; vjerojatnost eksproprijacije je mala
3	Umjerena	Pravosuđe je neefikasno s brojnim zaostacima; moguće je da postoji korupcija; na sudstvo možda utječu druge grane vlasti; eksproprijacija je moguća ali rijetka
4	Niska	Zaštita vlasništva je slaba; pravosuđe neučinkovito; prisutna je korupcija; na pravosuđe utječu druge grane vlasti; eksproprijacija je moguća
5	Vrlo niska	Privatno vlasništvo nije zaštićeno; većina imovine je u rukama države; pravosuđe je izrazito korumpirano; eksproprijacija je učestala

Izvor: Heritage Foundation (2005).

Iz iduće tablice (4.2) vidljivo je da se podaci za zemlje EU uopće nisu mijenjali od 1996. godine dok je s tranzicijskim zemljama situacija nešto drugačija. Zaštita vlasničkih prava je po ovom pokazatelju najbolja u Češkoj i Estoniji, nešto lošija u Latviji, Litvi, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji, a najgora u Hrvatskoj, Bugarskoj i Rumunjskoj. Pokazatelj za Hrvatsku iznosi 4 što je daleko od EU-15 prosjeka koji iznosi 1.4, ali opet ne previše daleko od pokazatelja za Grčku koji je 3. Zaštita vlasničkih prava u Hrvatskoj je dakle niska, niža nego u svim promatranim zemljama osim u Bugarskoj i Rumunjskoj. Isto tako je vidljivo da su i nove članice prilično udaljene od EU-15 prosjeka. Pomalo je nerealno da se rezultati za pojedine tranzicijske zemlje uopće nisu mijenjali od 1996. do 2005. To je vjerojatno posljedica toga što se za komponente indeksa ekonomske slobode ocjene dodjeljuju "mehanički" po objektivnim podacima, ali i temeljem subjektivnih ocjena po kriterijima sa specificirane kontrolne liste (Kafumann i sur., 2003: 70). Iz tog je razloga bolje pogledati ostale raspoložive pokazatelje koji se temelje na većem broju izvora.

Svjetska banka razvila je pokazatelje provedbe ugovora koji se odnose na naplatu zakašnjelog vraćanja duga. U tablici 4.3 nalaze se podaci za početak 2003. godine. Broj

procedura odnosi se na sudske i ostale postupke koje je potrebno proći da bi se ostvarila naplata; drugi stupac pokazuje trajanje tog procesa, a treći trošak naplate kao postotni udio u bruto nacionalnom dohotku p.c. (odvjetničke i javnobilježničke naknade, različite takse itd.).⁹¹

Tablica 4.2: Zaštita vlasničkih prava

Zemlja	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austrija	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Belgija	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Danska	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Finska	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Francuska	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Grčka	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Irska	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Italija	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Luksemburg	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Nizozemska	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Njemačka	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Portugal	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Španjolska	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Švedska	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Velika Britanija	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
EU-15 prosjek	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Bugarska	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4
Češka	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Estonija	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hrvatska	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Latvija	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Litva	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mađarska	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2
Poljska	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Rumunjska	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Slovačka	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Slovenija	4	3	2	2	2	2	3	3	3	3

Napomena: Vrijednost pokazatelja kreće se od 1 do 5 pri čemu 5 predstavlja najlošiji rezultat (vidjeti tablicu 4.1).

Izvor: Heritage Foundation (2004).

Problem s pokazateljem broja dana je što pretpostavlja da sudstvo učinkovito obavlja svoj posao te stoga pokazuje samo minimalan broj dana potreban za naplatu. Drugim riječima, ne pokazuje stvarno već zakonsko stanje. Po broju procedura moglo bi se zaključiti da je zakonski okvir u Hrvatskoj prilično usklađen s onim u EU-14 (podaci za Luksemburg nisu raspoloživi), ali je proces naplate čak i bez odugovlačenja skoro dvostruko sporiji. Trošak ne odudara od EU-14 prosjeka. Čak i unutar skupine tranzicijskih zemalja pokazatelji za

⁹¹ Metodologija je iz Djankov i sur. (2002b).

Hrvatsku su relativno dobri, ali na to treba gledati s oprezom upravo zbog duljine trajanja sudskih postupaka o čemu će biti riječ u idućem poglavlju.

Tablica 4.3: Provedba ugovora

Zemlja	Broj procedura	Broj dana	Trošak (% udio u BND p.c.)
Austrija	20	374	9,8
Belgija	27	112	6,2
Danska	15	83	6,6
Finska	27	240	7,2
Francuska	21	75	11,7
Grčka	14	151	12,7
Irska	16	217	21,1
Italija	18	1390	17,6
Luksemburg	...	...	...
Nizozemska	22	48	17
Njemačka	26	184	10,5
Portugal	24	320	17,5
Španjolska	23	169	14,1
Švedska	23	208	5,9
Velika Britanija	14	288	15,7
EU-14 prosjek	20,7	275,6	12,4
Bugarska	34	440	14
Češka	22	300	9,6
Estonija	25	150	10,6
Hrvatska	22	415	10
Latvija	23	189	11
Litva	17	154	14,1
Mađarska	21	365	8,1
Poljska	41	1000	8,7
Rumunjska	43	335	12,4
Slovačka	27	565	15
Slovenija	25	1003	16,3

Napomena: podaci se odnose na siječanj 2003.

Izvor: World Bank (2004).

Podaci iz istraživanja Kaufmanna, Kraaya i Mastruzzija (2003) sadrže i pokazatelj vladavine prava. Taj pokazatelj procjenjuje koliko se poštuju pravila društva, a uključuje percepcije (građana, investitora, analitičara) o raširenosti zločina, djelotvornosti sudstva i provođenju ugovora. Kreće se od -2,5 do 2,5 pri čemu veći broj označava bolji rezultat.⁹² Nedostatak ovog pokazatelja je što sadrži relativno velike pogreške u mjerenju (u odnosu na raspon pokazatelja) jer se temelji na percepcijama i jer pojedini indeksi koje su koristili pri

⁹²Vrijednosti od -2,5 do 2,5 su ponderirani prosjeci opazivih (*observed*) rezultata (*scores*) za svaku zemlju koje se pretvorilo (*re-scale*) u zajedničke jedinice. Ponderi su proporcionalni preciznosti podataka iz korištenih izvora, a preciznost ovisi o tome koliko je jaka korelacija između pojedinačnih izvora.

agregiranju možda ne oslikavaju najbolje koncept kojeg su htjeli mjeriti. Problem je u tome što je korišten velik broj izvora u kojima se na različite načine procjenjuje vladavina prava, a pritom nije rađena stroga selekcija. Nije ga dobro koristiti za praćenje globalnih trendova u institucionalnom razvoju jer se pri agregiranju polazilo od toga da je aritmetička sredina vrijednosti globalnog pokazatelja jednaka u svakom periodu, ali može dobro pokazati relativni položaj zemlje u odnosu na globalni prosjek (za oko 200 zemalja), čak i kroz vrijeme. Iz tablice 4.4 vidi se da je pokazatelj za Hrvatsku znatno manji od onog za EU-15, ali budući da je raspon indeksa mali bolji se uvid može steći na temelju grafikona.

Tablica 4.4: Vladavina prava

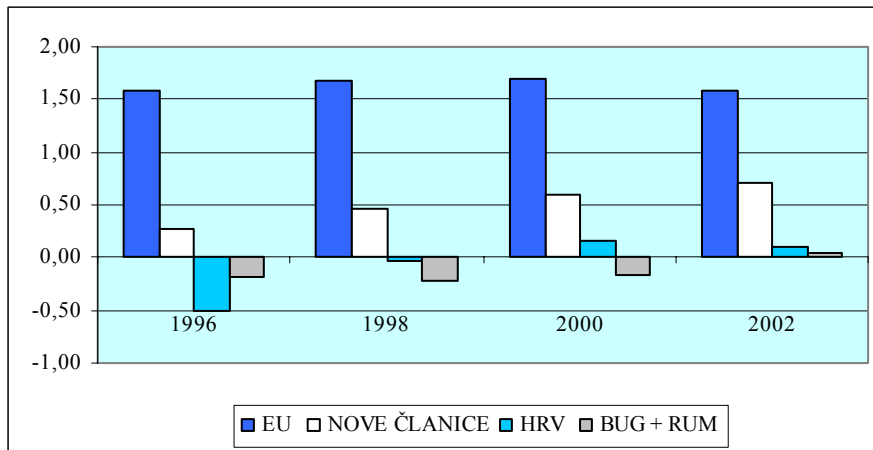
Zemlja	1996	1998	2000	2002
Austrija	1,88	2,10	2,10	1,91
Belgija	1,57	1,29	1,64	1,45
Danska	1,92	1,99	1,97	1,97
Finska	1,97	2,06	2,13	1,99
Francuska	1,56	1,44	1,49	1,33
Grčka	0,74	0,66	0,75	0,79
Irska	1,67	1,81	1,86	1,72
Italija	0,84	1,07	0,94	0,82
Luksemburg	1,69	1,92	2,09	2,00
Nizozemska	1,84	2,02	1,97	1,83
Njemačka	1,79	1,90	1,90	1,73
Portugal	1,28	1,31	1,16	1,30
Španjolska	1,16	1,35	1,38	1,15
Švedska	1,92	1,95	1,98	1,92
Velika Britanija	1,84	2,05	1,93	1,81
EU-15 prosjek	1,58	1,67	1,69	1,58
Bugarska	-0,09	-0,22	-0,11	0,05
Češka	0,61	0,62	0,60	0,74
Estonija	0,33	0,54	0,73	0,80
Hrvatska	-0,50	-0,04	0,15	0,11
Latvija	0,18	0,08	0,25	0,46
Litva	-0,14	0,19	0,27	0,48
Mađarska	0,62	0,78	0,85	0,90
Poljska	0,44	0,57	0,64	0,65
Rumunjska	-0,27	-0,25	-0,21	-0,12
Slovačka	0,11	0,13	0,32	0,40
Slovenija	0,49	0,91	0,89	1,09

Napomena: pokazatelji se odnosi ne prijelazna razdoblja, npr. pokazatelj za 2002. je zapravo pokazatelj za 2001./2002. Vrijednost pokazatelja kreće se od -2,5 do 2,5 (veći broj predstavlja bolji rezultat).

Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003).

Grafikon 4.1 pokazuje da je razlika u pokazatelju vladavine prava između EU-15 i Hrvatske drastična, a Hrvatska također znatno zaostaje za novim članicama dok je jedino ispred Bugarske i Rumunjske. Pozitivno je što se ta razlika smanjuje.

Grafikon 4.1: Vladavina prava



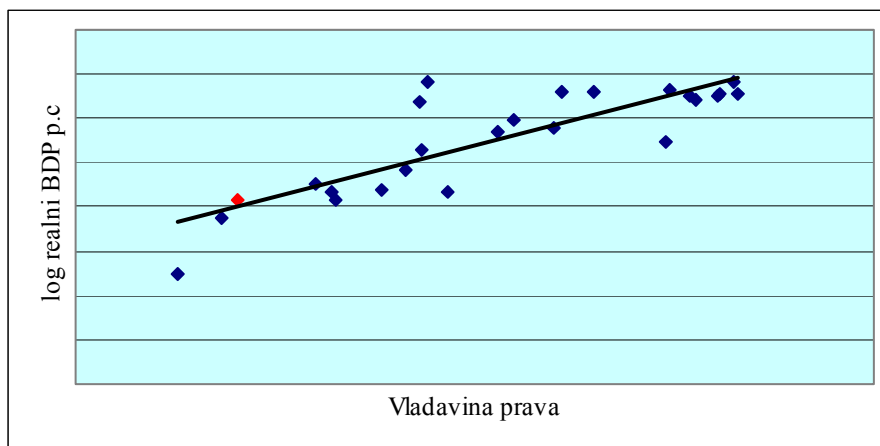
Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003).

Kako bi se ekonometrijski ispitala veza između vladavine prava i ekonomskog rasta prvo će se utvrditi koeficijenti korelacije (r). Kao pokazatelji ekonomskog rasta koristit će se realni BDP p.c. za 2001. u internacionalnim dolarima iz 1990. i indeks za 2003. godinu temeljen na BDP-u p.c. iz 1990. mjereno u dolarima iz 1995. godine; prvi pokazatelj označava razinu, a drugi kumulativne stope rasta. Za ocjenu vladavine prava koristit će se pokazatelj zaštite vlasničkih prava i pokazatelj vladavine prava; pokazatelj provedbe ugovora će se izostaviti jer ne pokazuje stvarno stanje, odnosno pretpostavlja da sudstvo učinkovito obavlja svoj posao.

Koeficijenti korelacije između logaritma realnog BDP-a p.c. u 2001. godini i pokazatelja vladavine prava za 2001./2002. godinu su 0,86 (čitav uzorak, grafikon 4.2), 0,69 (EU-14) i 0,86 (tranzicijske zemlje), a s pokazateljem zaštite vlasničkih prava iznose -0,89, -0,70 i -0,74 (predznak je negativan jer veći indeks označava slabiju zaštitu vlasničkih prava). Iz koeficijenata korelacije može se vidjeti da je veza između BDP-a p.c. i navedenih pokazatelja jača u tranzicijskim zemljama nego u EU-14. Kad se postupak ponovi s istim pokazateljima kvalitete javnog upravljanja, ali s BDP indeksom za 2003. (pokazatelj zaštite vlasničkih prava) i 2002. (pokazatelj vladavine prava), onda koeficijenti iznose: -0,47 (čitav uzorak), -0,03 (EU-14) i -0,51 (tranzicijske zemlje), odnosno za drugi pokazatelj: 0,54, 0,10 i 0,54. Čak je i korelacija s indeksom koji pokazuje porast BDP-a od 1990. do 2003. godine

jača za tranzicijske zemlje, ali sveukupno dosta slabija u odnosu na onu s razinama BDP-a p.c. (korelacijske matrice nalaze se u prilogu 2). Iz tog razloga, kao i zbog kratkog promatranog razdoblja te ograničenja koja vrijede za tranzicijske zemlje (vidjeti 4.1.1.), u regresijskoj će se analizi koristiti samo razine realnog BDP-a p.c., a ne i stope rasta. Vjerojatno bi rezultati bili drugačiji da su nam na raspolaganju podaci o kvaliteti javnog upravljanja iz 1990., ali to nažalost ne možemo provjeriti.

Grafikon 4.2: Vladavina prava i ekonomski rast



Napomena: Zemlje koje najviše odstupaju su Rumunjska, Mađarska i Irska (ispod linije trenda) te Grčka i Italija (iznad linije trenda). Hrvatska je označena crvenom bojom.
Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003) i Maddison (2003).

Iz korelacijskih matrica vidljivo je da je korelacija između različitih pokazatelja kvalitete javnog upravljanja jako visoka pa ih se stoga zbog problema multikolinearnosti neće uvrštavati zajedno u jednu jednadžbu. U panel analizi koristit će se samo pokazatelj vladavine prava (Kaufmann, Kraay i Mastruzzi, 2003) jer pokazatelj zaštite vlasničkih prava gotovo da i ne varira kroz vrijeme, a panel analiza zahtijeva varijacije u varijablama. Podaci se odnose na 25 zemalja u razdoblju od 1995. do 2001. s tim da je riječ o dvogodišnjim prosjecima: 1995./96., 1997./98., 1999./00. i 2001./02. (za posljednju skupinu BDP p.c. je samo za 2001. godinu jer podaci za 2002. još nisu raspoloživi). Podaci su raspoloživi za sve zemlje u svim razdobljima pa se radi o uravnoteženom skupu. Kad se u odnos stave logaritamske vrijednosti realnog BDP-a p.c. i pokazatelj vladavine prava, Durbin-Watson test ukazuje na postojanje autokorelacije. Nakon diferenciranja varijabli autokorelacija nestaje, ali su t -test i p -vrijednost pokazali da je parametar $\beta = 0$. Grafički prikaz rezidualnih odstupanja upućuje na heteroskedastičnost za korigiranje čega se preporučuje upotreba ponderirane metode najmanjih kvadrata (Verbeek, 2000: 75). Uz tu metodu, koristi se i heteroskedastički

konzistentna ocjena varijance prema Whiteu. Nakon tih izmjena, dobiju se statistički signifikantni rezultati na razini od 1% i to sljedeći: ako se pokazatelj kvalitete vladavine prava poveća za 1, onda će se $\Delta \log y$ povećati za 0,067982, odnosno realni BDP p.c. će porasti za 7,03% [$(e^{0,067982} - 1) * 100$], što vrijedi za 25 zemalja iz uzorka (korigirani $R^2 = 0,82$). Za EU-14 porast je 4,28% (korigirani $R^2 = 0,91$), a za 11 tranzicijskih zemalja 15,4% (korigirani $R^2 = 0,79$). Vidljivo je kako napredak u vladavini prava ima veći učinak u tranzicijskim zemljama nego u EU-14. Budući da porast pokazatelja vladavine prava za 1 zvuči apstraktno, na primjeru Hrvatske bi to značilo da bi dostizanje vladavine prava kakva je npr. u Španjolskoj značilo i porast realnog BDP-a p.c. za 15,4%. Tablice koje sadrže konstante za svaku zemlju i ostale ekonometrijske rezultate nalaze se u prilogima (prilog 3).

4.1.8. Raširenost korupcije i ekonomski rast

Iako postoje brojni oblici nadzora nad javnom upravom, korupcija tipično prati njenu djelatnost. Pritom se ne može pouzdano tvrditi je li štetnija korupcija na vrhu ili ona na nižim razinama (Rose-Ackerman, 2002: 141). Sve je više empirijskih dokaza o negativnom utjecaju korupcije na ekonomski rast; zemlje s visokom razinom korupcije imaju niže razine i stope rasta BDP-a (Mauro (1995); Knack i Keefer (1995); Brunetti, Kisunko i Weder (1997a); Wei (1999)). Mogući kanali kroz koje korupcija smanjuje ekonomski rast su: niže domaće investicije; niže strane izravne investicije, usmjeravanje državne potrošnje u manje efikasne projekte koji omogućuju veće primanje mita, odnosno smanjena produktivnost javnih investicija ali i ne njihov udio u BDP-u (Tanzi i Davoodi (1997); Rose-Ackerman (2002)).⁹³ Privatne su investicije manje u uvjetima raširene korupcije jer ona djeluje kao svojevrsni porez na investitore, unosi dodatan trošak a pored toga i nesigurnost. Javne su investicije veće jer visoki državni dužnosnici mogu koristiti javne projekte za zahtijevanje mita. Korupcija također može smanjiti javne prihode zbog gubitaka u poreznoj upravi i na carini. Čak i kad korupcija i ekonomski rast koegzistiraju, korupcija unosi troškove i distorzije u alokaciji resursa.⁹⁴ U korumpiranim društvima će postojeći poticaji navesti najtalentiranije pojedince u aktivnosti koje maksimiziraju korist od korupcije, što može imati negativne posljedice na

⁹³ Za pregled literature o korupciji vidjeti Bardhan (1997) i Tanzi (1998).

⁹⁴ Kao primjer toga može se promatrati Italiju, odnosno razlike u razvijenosti sjevera i juga te zemlje. Italiju se često navodi kao primjer zemlje u kojoj korupcija i rast koegzistiraju, ali zaboravlja se na sljedeće pitanje: koliki bi bio BDP p.c. Italije da je korupcija u njoj manje raširena? Moguće je da je korupcija u Italiji internalizirana, u smislu da se plaćanje mita doživljava samo kao još jedan porez pa su stoga neizvjesnosti i rizici investitora manji nego u nekoj zemlji u kojoj je korupcija jednako raširena, ali ishodi i učinci plaćanja mita manje izvjesni. Naravno, to je samo špekulacija koju treba provjeriti.

ekonomski rast. Sposobni će pojedinci koristiti svoje sposobnosti za traženje renti, a ne inovacije. Opasnost od širenja korupcije posebno je velika u zemljama u kojima država ima značajnu ulogu (visok udio u BDP-u), ali ne i dugu tradiciju dobre javne uprave te vladavine prava.

Teško je raditi komparativne analize na čvrstim dokazima kad je u pitanju korupcija jer broj procesuiranih slučajeva korupcije više govori o sudstvu nego o stvarnoj razini korupcije. Umjesto toga koriste se različiti indeksi koji pokazuju percepcije o korupciji. Kompozitni indeks organizacije Transparency International (Corruption Perceptions Index - CPI) rangira preko 100 zemalja po stupnju predodžbe o rasprostranjenosti korupcije među državnim službenicima i dužnosnicima. Korupcija se pritom definira kao iskorištavanje državnog položaja za privatnu korist i kreće se od 0 do 10 pri čemu 10 označava nepostojanje korupcije. Pokazatelj ne razlikuje političku od administrativne korupcije.⁹⁵ CPI nije sasvim pouzdano mjerilo percepcija o korupciji jer iako se za njegovo konstruiranje koriste podaci iz različitih izvora, odstupanja među tim izvorima za pojedinu zemlju ipak postoje.⁹⁶ Doduše, obično među različitim pokazateljima percepcija o korupciji postoji visoka korelacija. Dodatan je problem i što metodologija nije ujednačena iz godine na godinu pa podaci nisu potpuno usporedivi i nisu sasvim točan pokazatelj godišnjih kretanja. Pored toga, samo jedan izraženi slučaj korupcije o kojem se dosta izvještavalo u medijima može utjecati na percepcije o korupciji te godine.

Tablica 4.5 pokazuje CPI od 1996. do 2004. jer su samo za to razdoblje raspoloživi podaci. Nažalost, Hrvatska je uključena tek 1999. godine. Po pokazatelju za 2004. Hrvatska je među najlošije rangiranim zemljama; percepcija o korupciji veća je nego u ostalim tranzicijskim zemljama (uz izuzetak Poljske i Rumunjske) i više nego dvostruko veća u odnosu na EU-15. Među novim članicama, Slovenija i Estonija najbliže su EU-15 prosjeku. Rezultat za Hrvatsku poboljšavao se od 1999. do 2001., a onda pogoršao u 2002., 2003. i 2004. Najveći negativni trend bilježe Rumunjska i Poljska, do 2004. i Češka, a što je posebno zanimljivo i Grčka, što samo pokazuje da se s ulaskom u EU automatski ne eliminira problem korupcije već se može i pogoršati. Od ostalih EU-15 zemalja najgori rezultat ima Italija, lošiji nego u nekim tranzicijskim zemljama.

⁹⁵ Pod političkom korupcijom podrazumijeva se zlorupaba državnog položaja na način da se pogoduje određenim pojedincima, grupama ili poduzećima prilikom kreiranja zakona i pravila, donošenja odluka ili izbora državne politike (World Bank, 2004: 10). Administrativna korupcija očituje se u primjeni već postojećih pravila, primjer čega je uzimanje mita za npr. ubrzanje postupka dobivanja građevinske dozvole.

⁹⁶ U izradi CPI-a za 2004. godinu korišteni su podaci 13 organizacija među kojima su WB, Freedom House, Economist Intelligence Unit, World Economic Forum, Gallup International, International Institute for Management Development itd.

Tablica 4.5: Indeks percepcija o korupciji (CPI)

Zemlja	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austrija	7,6	7,6	7,5	7,6	7,7	7,8	7,8	8,0	8,4
Belgija	6,9	5,2	5,4	5,3	6,1	6,6	7,1	7,6	7,5
Danska	9,3	9,9	10,0	9,8	9,8	9,5	9,5	9,5	9,5
Finska	9,1	9,4	9,6	10,0	10,0	9,9	9,7	9,7	9,7
Francuska	7,0	6,7	6,7	6,6	6,7	6,7	6,3	6,9	7,1
Grčka	5,0	5,3	4,9	4,9	4,9	4,2	4,2	4,3	4,3
Irska	8,5	8,2	8,2	7,7	7,2	7,5	6,9	7,5	7,5
Italija	3,4	5,1	4,6	4,7	4,6	5,5	5,2	5,3	4,8
Luksemburg	...	8,6	8,7	8,8	8,6	8,7	9,0	8,7	8,4
Nizozemska	8,7	9,0	9,0	9,0	8,9	8,8	9,0	8,9	8,7
Njemačka	8,3	8,2	7,9	8,0	7,6	7,4	7,3	7,7	8,2
Portugal	6,5	7,0	6,5	6,7	6,4	6,3	6,3	6,6	6,3
Španjolska	4,3	5,9	6,1	6,6	7,0	7,0	7,1	6,9	7,1
Švedska	9,1	9,3	9,5	9,4	9,4	9,0	9,3	9,3	9,2
Velika Britanija	8,4	8,2	8,7	8,6	8,7	8,3	8,7	8,7	8,6
EU-15 prosjek	7,3	7,6	7,6	7,6	7,6	7,5	7,6	7,7	7,7
Bugarska	...	...	2,9	3,3	3,5	3,9	4,0	3,9	4,1
Češka	5,4	5,2	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	4,2
Estonija	...	...	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5	6,0
Hrvatska	...	...	...	2,7	3,7	3,9	3,8	3,7	3,5
Latvija	...	...	2,7	3,4	3,4	3,4	3,7	3,8	4,0
Litva	...	...	...	3,8	4,1	4,8	4,8	4,7	4,6
Mađarska	4,9	5,1	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8
Poljska	5,6	5,1	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6	3,5
Rumunjska	...	3,4	3,0	3,3	2,9	2,8	2,6	2,8	2,9
Slovačka	...	...	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	4,0
Slovenija	...	...	...	6,0	5,5	5,2	6,0	5,9	6,0

Napomena: Vrijednost indeksa kreće se od 0 do 10, pri čemu 10 označava nepostojanje korupcije.
Izvor: Transparency International (2004).

Pokazatelj korupcije organizacije Freedom House (2004c) postoji samo za tranzicijske zemlje i daje nešto drugačije rezultate, još nepovoljnije za Hrvatsku (tablica 4.6). Njegov je nedostatak veća subjektivnost nego kod CPI-a jer se oslanja na mišljenje nekolicine lokalnih stručnjaka. Taj pokazatelj ocjenjuje primjenu antikorupcijskih strategija, percepcije javnosti o korupciji, poslovne interese vodećih nositelja politike, zakone o sukobu interesa, aktiviste koji se bore protiv korupcije, zastupljenost korupcije u medijima itd. Rezultat za Hrvatsku u 2004. gori je nego u svim ostalim odabranim zemljama (pokazatelj se kreće od 1 do 7 pri čemu je 7 najgori rezultat) i k tome se pogoršao od 2002. do 2004.

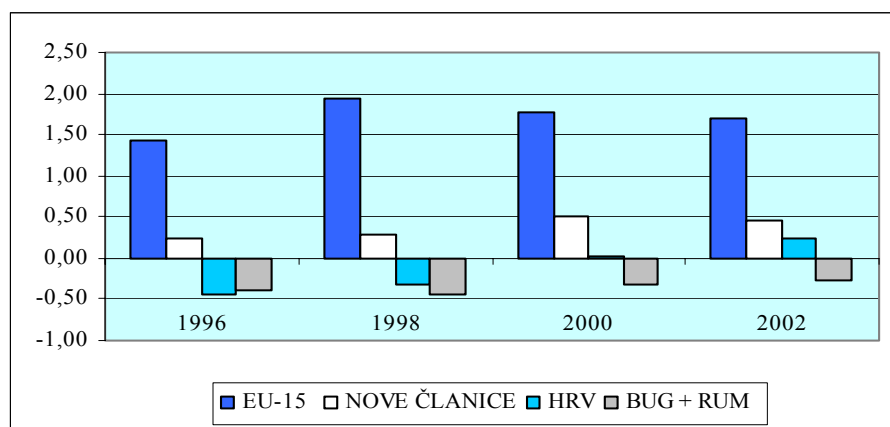
Tablica 4.6: Korupcija u tranzicijskim zemljama

	1999	2001	2002	2003	2004
Bugarska	4,75	4,75	4,50	4,25	4,25
Češka	3,25	3,75	3,75	3,50	3,50
Estonija	3,25	2,75	2,50	2,50	2,50
Hrvatska	5,25	4,50	4,50	4,75	4,75
Latvija	3,50	3,50	3,75	3,50	3,50
Litva	3,75	3,75	3,75	3,50	3,50
Mađarska	2,50	3,0	3,0	2,75	2,75
Poljska	2,25	2,25	2,25	2,50	2,50
Rumunjska	4,25	4,50	4,75	4,50	4,50
Slovačka	3,75	3,75	3,25	3,25	3,25
Slovenija	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Napomena: Vrijednost pokazatelja kreće se od 1 do 7, pri čemu je 7 najgori rezultat.
Izvor: Freedom House (2004c).

Među agregatnim pokazateljima istraživača Svjetske banke (Kaufmann, Kraay i Mastruzzi, 2003) nalazi se i pokazatelj raširenosti korupcije čiji je raspon između -2,5 i 2,5. Tablica 4.7 sadrži podatke za sve zemlje, a grafikon 4.3 jasnije oslikava relativne odnose. Grafikon 4.3 pokazuje da Hrvatska i temeljem tog pokazatelja znatno zaostaje za EU-15 i novim članicama, a rezultat joj je bolji jedino od onog za Bugarsku i Rumunjsku. Tri korištena pokazatelja korupcije različito rangiraju Hrvatsku, Bugarsku i Rumunjsku, s tim da je posljednji rezultat vjerojatno najvjerodostojniji jer koristi 20 izvora.

Grafikon 4.3: Pokazatelj raširenosti korupcije



Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003).

Tablica 4.7: Pokazatelj raširenosti korupcije

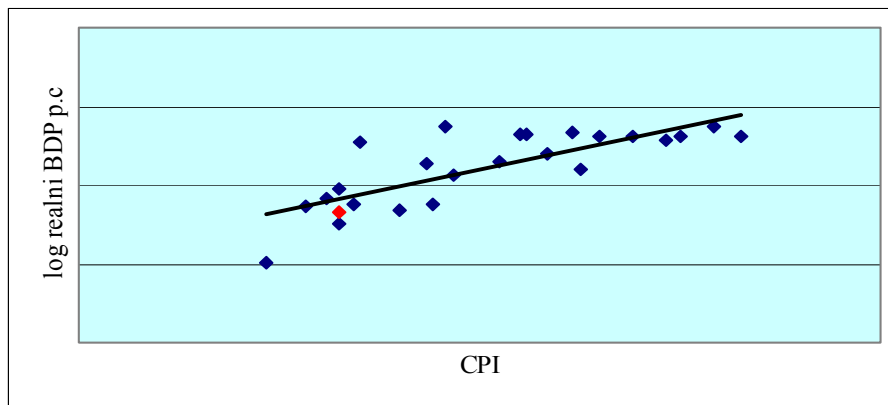
Zemlja	1996	1998	2000	2002
Austrija	1,55	2,02	1,93	1,85
Belgija	1,05	1,23	1,36	1,57
Danska	2,09	2,57	2,36	2,26
Finska	2,08	2,55	2,54	2,39
Francuska	1,30	1,75	1,46	1,45
Grčka	0,35	0,85	0,80	0,58
Irska	1,72	2,15	1,55	1,67
Italija	0,43	1,00	0,89	0,80
Luksemburg	1,68	2,16	2,05	2,00
Nizozemska	1,99	2,48	2,34	2,15
Njemačka	1,64	2,20	1,72	1,82
Portugal	1,14	1,55	1,41	1,33
Španjolska	0,72	1,58	1,66	1,46
Švedska	2,04	2,54	2,48	2,25
Velika Britanija	1,78	2,32	2,17	1,97
EU-15 prosjek	1,44	1,93	1,78	1,70
Bugarska	-0,62	-0,50	-0,15	-0,17
Češka	0,55	0,35	0,38	0,38
Estonija	0,05	0,49	0,76	0,66
Hrvatska	-0,45	-0,33	0,02	0,23
Latvija	-0,52	-0,10	0,01	0,09
Litva	-0,12	0,07	0,27	0,25
Mađarska	0,59	0,69	0,76	0,60
Poljska	0,38	0,49	0,47	0,39
Rumunjska	-0,17	-0,38	-0,48	-0,34
Slovačka	0,39	-0,08	0,25	0,28
Slovenija	0,98	0,83	1,08	0,89

Napomena: Raspon pokazatelja je od -2,5 do 2,5 (veći broj predstavlja bolji rezultat).

Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003).

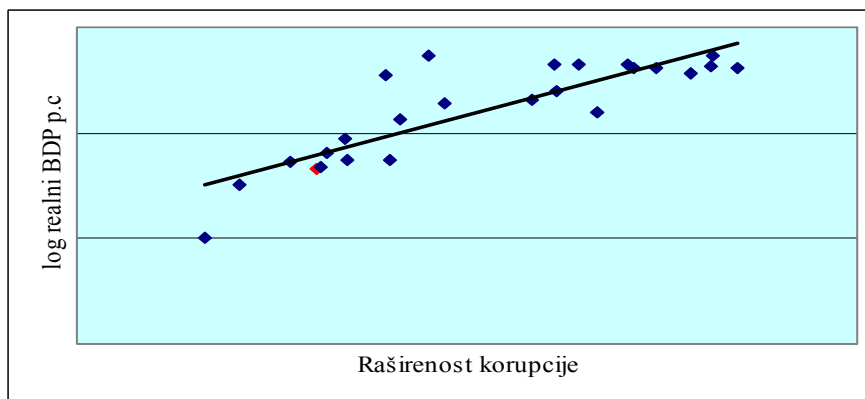
Postupak utvrđivanja koeficijenta korelacije sličan je onom koji je proveden za vladavinu prava. Koeficijenti korelacije između logaritma realnog BDP-a p.c. za 2001. godinu i pokazatelja raširenosti korupcije za 2001./2002. iznose 0,91 (čitav uzorak, grafikon 4.4), 0,68 (EU-14) i 0,91 (tranzicijske zemlje). Kad se u odnos stavi CPI za 2001. godinu onda su koeficijenti: 0,86 (grafikon 4.5), 0,69 i 0,71. Kao i kod vladavine prava, čini se da je veza između BDP-a p.c. i pokazatelja raširenosti korupcije jača za tranzicijske zemlje. Za tranzicijske zemlje raspoloživ je i pokazatelj korupcije organizacije Freedom House, a korelacija s njim je -0,74; predznak je negativan jer veća vrijednost pokazatelja označava veću korupciju tako da je u biti viši BDP p.c. povezan s nižom korupcijom.

Grafikon 4.4: CPI i realni BDP p.c. (čitav uzorak, 2001. godina)



Napomena: Od linije trenda najviše odstupaju Rumunjska, Grčka i Italija. Hrvatska je označena crvenom bojom.
Izvor: Transparency International (2004) i Maddison (2003).

Grafikon 4.5: Pokazatelj raširenosti korupcije i realni BDP p.c. (čitav uzorak, 2001. godina)



Napomena: Od linije trenda najudaljenije su Rumunjska, Grčka i Italija. Hrvatska je označena crvenom bojom.
Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003) i Maddison (2003).

Kod stavljanja u odnos indeksa koji pokazuje porast BDP-a od 1990. do 2003. u dolarima iz 1995. godine koeficijenti korelacije su znatno manji; za pokazatelj raširenosti korupcije (2001./2002.) i indeks iz 2002. iznose 0,50, -0,10 i 0,58, a za CPI iz 2003. i indeks iz 2003. iznose 0,34, -0,10 i 0,22. Opet je veza kod tranzicijskih zemalja jača, ali se u regresijskoj analizi neće koristiti indeksi iz istih razloga kao kod vladavine prava, a to su: niski koeficijenti korelacije, kratko promatrano razdoblje i specifičnosti tranzicijskih zemalja.

Postupak ekonometrijske analize identičan je kao kod vladavine prava samo što je zavisna varijabla pokazatelj raširenosti korupcije (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2003). CPI nije adekvatan jer za Hrvatsku postoji samo od 1999. godine. Ako se pokazatelj raširenosti korupcije poveća za 1 onda će se za 25 zemalja realni BDP p.c. povećati za 0,69% (korigirani $R^2 = 0,76$); za EU-14 nije utvrđena statistički signifikantna veza, a za tranzicijske zemlje je porast 7,31% (korigirani $R^2 = 0,85$). Na primjeru Hrvatske to bi izgledalo ovako:

kad bi se percepcije o korupciji promijenile toliko da budu slične onima u Portugalu, realni BDP p.c. bi se povećao za oko 7%. Iz ovih rezultata može se pretpostaviti da je učinak korupcije na BDP p.c. veći u tranzicijskim zemljama nego u EU-14. Zanimljivo je i što se potvrđuju rezultati autora prijašnjih istraživanja po kojima je učinak vladavine prava na BDP p.c. veći nego učinak korupcije. To se može objasniti time da korupcija proizlazi i iz nepoštivanja vladavine prava, pa je vladavina prava ipak onaj prvotni (i snažniji) čimbenik koji utječe na ekonomski rast. Drugo objašnjenje je da investitori jednostavno doživljavaju nepoštivanje vladavine prava većom preprekom nego korupciju. Tablice s rezultatima ekonometrijske analize nalaze se u prilogu 4.

U nastavku će se analizirati nekoliko čimbenika koji potencijalno utječu na raširenost korupcije, odnosno zlouporabu vlasti u privatnu korist, a to su: stupanj birokratizacije, način zapošljavanja u državnoj službi, politička prava, građanske slobode i sloboda medija. Ujedno će se razmotriti veza između korupcije i vladavine prava.

4.1.8.1. Stupanj birokratizacije

Komplicirane i dugotrajne administrativne procedure ulaze u skupinu vrlo važnih destimulansa za potencijalne investitore, posebno strane. Visok stupanj birokratizacije⁹⁷ može otjerati investitore bez obzira na postojanje velikodušnih poticaja i solidne pravne sigurnosti (FIAS, 2001: 5). Budući da je vrijeme novac, investitori će biti spremni platiti da izbjegnu svaku odgodu prilikom osnivanja poduzeća ili za vrijeme poslovanja.⁹⁸ S druge strane, postojanje propisa i različitih procedura kroz koje potencijalni investitor mora proći daje državnom službeniku svojevrstnu monopolsku moć – oni mogu odbiti izdavanje dozvole ili im može trebati nekoliko mjeseci da to učine (Tanzi, 1998: 566). Iz tog razloga mogu koristiti svoju moć za zahtijevanje mita. Mitom se može mijenjati i redoslijed po kojem će investitori dobiti određena odobrenja. Sve to demotivira investitore da osnuju nova poduzeća (koja bi mogla generirati nove investicije) ili gura poduzeća u područje sive ekonomije. U ovom se radu neće ispitati izravna veza administrativnih prepreka s ekonomskim rastom već ona posredna putem korupcije i to samo korelacijskom analizom. Prije toga je potrebno vidjeti kakvi nam podaci stoje na raspolaganju.

⁹⁷ Birokracija u ovom kontekstu ima negativno značenje i odnosi se na nepotrebne komplikacije i tromost u obavljanju zadataka, nepreglednost postupaka, nedostupnost informacija.

⁹⁸ Ranije se smatralo da korupcija može pogodovati razvoju jer ubrzava određene postupke, ali ubrzanje postupka nije dovoljno dobar argument za toleriranje korupcije.

Kad poduzetnik ima neki plan i želi ga ostvariti prvo će naići na administrativne i pravne procedure koje mora proći kako bi registrirao, tj. osnovao poduzeće. Svjetska banka (2004) kreirala je *Doing Business* bazu podataka u kojoj se nalaze informacije o postojećim procedurama za osnivanje poduzeća, a isto tako sadrži i podatke o minimalnom trajanju i trošku registracije poduzeća. Procedure obuhvaćaju zahtjeve koji se odnose na buduće oporezivanje, na radnu snagu, sigurnost na radu, zadovoljavanje ekoloških kriterija te sve ostale uvjete koje poduzeće mora zadovoljiti kako bi moglo početi legalno poslovati. Poduzeće koje se želi osnovati je tipizirano i to tako ima do 50 zaposlenih, početni kapital koji je 10 puta veći od BND p.c. gospodarstva, u 100 postotnom je domaćem vlasništvu, poslovat će u najnaseljenijem mjestu, baviti se proizvodnjom ili trgovinom, neće dobivati posebne olakšice itd. Važno je napomenuti da se u tim podacima pretpostavlja da javna uprava djeluje učinkovito (bez zastoja) i bez korupcije. Podaci ne uključuju vrijeme potrebno za priključenje na komunalije i vrijeme koje poduzetnik izgubi na traženje određenih informacija vezanih uz osnivanje poduzeća. Nadalje, određene pretpostavke koje se odnose na standardizirano poduzeće umanjuju kompleksnost osnivanja poduzeće jer zasigurno nije isto osnivati poduzeće u Zagrebu ili nekom malom gradu. Metodologija ovog istraživanja razvijena je u Djankov i sur. (2002a).

Tablica 4.8 pokazuje da postupak registracije poduzeća u Hrvatskoj i nije tako kompliciran, dugotrajan i skup u usporedbi s EU-15 prosjekom, ali ovi podaci ne govore mnogo o stvarnoj situaciji jer ne sadrže birokratske zastoje u javnoj upravi, a ni odugovlačenja na trgovačkim sudovima. Pravi uvid u stvarno stanje može se steći samo temeljem dodatne analize, što će se za Hrvatsku napraviti u idućem poglavlju. Čak i bez birokratskih zastoja, 49 dana čini se puno u usporedbi s 4 dana u Danskoj, kao i 12 procedura u odnosu na 3 u Švedskoj. 12 procedura je ujedno više nego u ostalim tranzicijskim zemljama. Iz tablice 4.8 može se primijetiti i da manje razvijene zemlje EU (Španjolska, Portugal, Grčka) imaju dugotrajniji postupak osnivanja poduzeća. Zanimljivo je vidjeti da su pokazatelji za Rumunjsku povoljniji od onih za Hrvatsku i Bugarsku, čak i od onih za EU-14 prosjek. Moguće je da je to posljedica uvođenja "principa prešutnosti" u svibnju 2003. godine; ako javna uprava u Rumunjskoj ne odgovori poduzeću vezano uz zahtijevanje neke dozvole u roku 30 dana, smatra se da je dozvola odobrena (EBRD, 2003: 181). Vjerojatno će idući rezultati za Bugarsku biti bolji jer je princip prešutnosti na snazi i u toj zemlji od prosinca 2003. godine.

Tablica 4.8: Osnivanje poduzeća

Zemlja	Broj procedura	Broj dana	Trošak (% udio u BND p.c.)
Austrija	9	29	6
Belgija	4	34	11,3
Danska	4	4	0
Finska	3	14	1,2
Francuska	7	8	1,1
Grčka	15	38	35,2
Irska	4	24	10,3
Italija	9	13	16,2
Luksemburg	...	...	...
Nizozemska	7	11	13,2
Njemačka	9	45	5,9
Portugal	11	78	13,5
Španjolska	6	108	16,5
Švedska	3	16	0,7
Velika Britanija	6	18	0,9
EU-14 prosjek	7	31	9,4
Bugarska	10	32	10,3
Češka	10	40	10,8
Estonija	6	72	7,5
Hrvatska	12	49	14,4
Latvija	7	18	17,6
Litva	8	26	3,7
Mađarska	6	52	22,9
Poljska	10	31	20,6
Rumunjska	5	28	7,4
Slovačka	9	52	5,7
Slovenija	10	61	12,3

Napomena: podaci su za siječanj 2004.

Izvor: World Bank (2004).

Heritage Foundation (2005) razvila je pokazatelj administrativnih prepreka pri osnivanju poduzeća i poslovanju koji se kreće od 1 do 5, pri čemu 5 predstavlja najgori rezultat. Kao izvori za taj pokazatelj koriste se Economist Intelligence Unit, službeni dokumenti država i još nekolicina američkih izvora. Tablica 4.9 pokazuje kriterije za određivanje vrijednosti pokazatelja.

Tablica 4.9: Skala za formiranje vrijednosti pokazatelja administrativnih prepreka u osnivanju poduzeća i poslovanju

Rezultat	Stupanj administrativnih prepreka	Kriteriji
1	Vrlo nizak	Postojeći propisi su jasni i uniformno se primjenjuju na sva poduzeća; propisi nisu prevelik teret za poduzeća; korupcija gotovo ne postoji
2	Nizak	Jednostavne procedura dobivanje dozvola; postojeći propisi su relativno jasni i gotovo uvijek ih se uniformno primjenjuje, ali ponekad predstavljaju opterećenje; korupcija je moguća, ali rijetko postoji
3	Umjeren	Komplicirani postupci za dobivanje dozvola; propisi predstavljaju prilično opterećenje; neki se propisi ne primjenjuju uniformno, a ponekad ih vlada ni ne objavljuje; korupcija može biti prisutna i predstavlja mali teret za poduzeća
4	Visok	Velike prepreke pri osnivanju poduzeća; komplicirani postupci dobivanja dozvola; vrlo visoke naknade; ponekad je potrebno davanje mita; korupcija je prisutna i predstavlja opterećenje, propisi predstavljaju velik teret za poduzeća
5	Vrlo visok	Država sprečava osnivanje novih poduzeća; korupcija je široko raširena; propise se primjenjuje selektivno

Izvor: Heritage Foundation (2005).

Iz tablice 4.10 vidljivo je da kriteriji organizacije Heritage Foundation rezultiraju indeksima koji su umjereni visoki za sve zemlje iz uzorka, kako one iz EU-15 tako i za tranzicijske zemlje. 2004. godine prepreke su ocijenjene kao visoke jedino u Hrvatskoj (za objašnjenje vidjeti prethodnu tablicu), Bugarskoj i Rumunjskoj.⁹⁹ Opet je pomalo čudno što su se kod tako malog broja zemalja indeksi promijenili od 1996. godine.

Tablica 4.10: Pokazatelj administrativnih prepreka u osnivanju i poslovanju poduzeća

Zemlja	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austrija	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Belgija	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Danska	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1
Finska	4	3	3	3	3	3	2	2	2	2
Francuska	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Grčka	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Irska	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Italija	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Luksemburg	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Nizozemska	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Njemačka	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Portugal	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Španjolska	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Švedska	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Velika Britanija	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
EU-15 prosjek	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6
Bugarska	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

⁹⁹ Pokazatelj za 2005. godinu oslikava stanje sredinom 2004. godine.

Češka	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3
Estonija	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hrvatska	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Latvija	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Litva	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Mađarska	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Poljska	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Rumunjska	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Slovačka	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Slovenija	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2

Napomena: vrijednost pokazatelja kreće se od 1 do 5, pri čemu 5 označava najlošiji rezultat (vidjeti tablicu 4.9).
Izvor: Heritage Foundation (2005).

Istraživanje Djankov i sur. (2002a) već je na uzorku 85 zemalja za 1999. godinu pokazalo da je u zemljama u kojima je teže osnovati poduzeće (mjereno brojem procedura, minimalnim vremenom potrebnim za osnivanje i troškom osnivanja) korupcija više raširena i da je neslužbeno gospodarstvo veće.¹⁰⁰ Isto tako su pokazali da su administrativne prepreke manje u zemljama u kojima postoje veća ograničenja izvršne vlasti i veća politička prava čak i kad su kao nezavisnu varijablu uključili BDP p.c.¹⁰¹ Utvrdili su jaku korelaciju između broja procedura, broja dana i troška i pokazali da regulacija ima jači utjecaj na korupciju u bogatijim zemljama. Njihov rezultat govori da administrativne prepreke služe za izvlačenje renti; oni koji ostvaruju najveću korist od njih su državni dužnosnici i namještenici. Zemlje koje imaju manja politička prava, manju kontrolu nad vlašću, imat će i veći broj administrativnih prepreka.

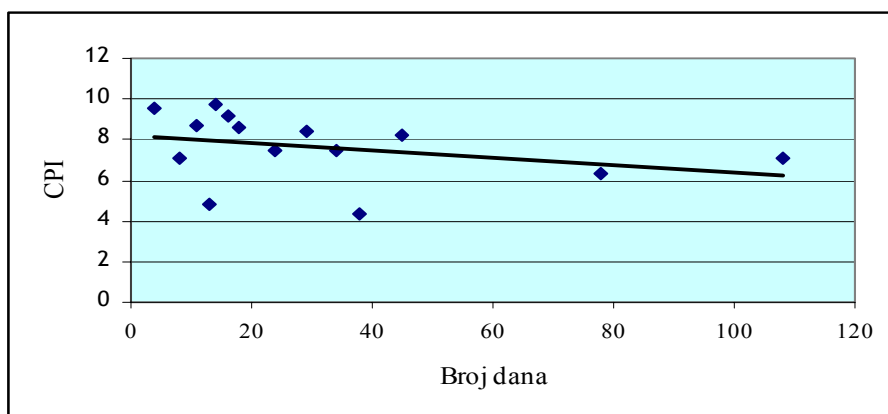
Spomenuto istraživanje odnosi se na podatke za 1999. godinu, a kad se koriste podaci za 2004. godinu onda je koeficijent jednostavne linearne korelacije između broja procedura i CPI₂₀₀₄ pokazatelja -0,75 za EU-14, -0,10 za tranzicijske zemlje, a -0,57 ukupno. Prvi pokazatelj označava čvrstu korelaciju, drugi slabu, a treći korelaciju srednje jačine, dok negativni predznak ukazuje na kretanje varijabli u suprotnom smjeru: manji broj procedura povezan je s većim CPI indeksom koji označava manju predodžbu o korupciji. Kad se promatra odnos broja dana i CPI₂₀₀₄ onda koeficijent korelacije za EU-14 iznosi iznosi -0,32 (grafikon 4.6), a za tranzicijske zemlje je pozitivnog predznaka i iznosi 0,69 (grafikon 4.7) Pozitivni predznak znači da je u tranzicijskim zemljama veći broj dana povezan s manjom predodžbom o korupciji. Slične se rezultate za tranzicijske zemlje dobije kad se umjesto CPI

¹⁰⁰ U Velikoj Britaniji su krajem 17. stoljeća čak i članovi parlamenta primali mito jer su bili zaduženi za odobravanje početka rada poduzetnika (De Soto, 2000: 100).

¹⁰¹ Time su željeli pokazati da zemlje nemaju manje administrativne prepreke zato što su bogate pa imaju razvijenije tržište i manju potrebu za regulacijom.

koristi pokazatelj organizacije Freedom House (koeficijent je $-0,53$)¹⁰² i Kaufmanna, Kraaya i Mastruzziya (koeficijent je $0,70$).¹⁰³ Koeficijenti za EU-14 potvrđuju ranije rezultate: veći broj dana i procedura potreban za osnivanje poduzeća povezan je i s većom korupcijom. Zašto to ne vrijedi i za tranzicijske zemlje?

Grafikon 4.6: Broj dana potreban za osnivanje poduzeća i CPI – EU-14 (2004.)



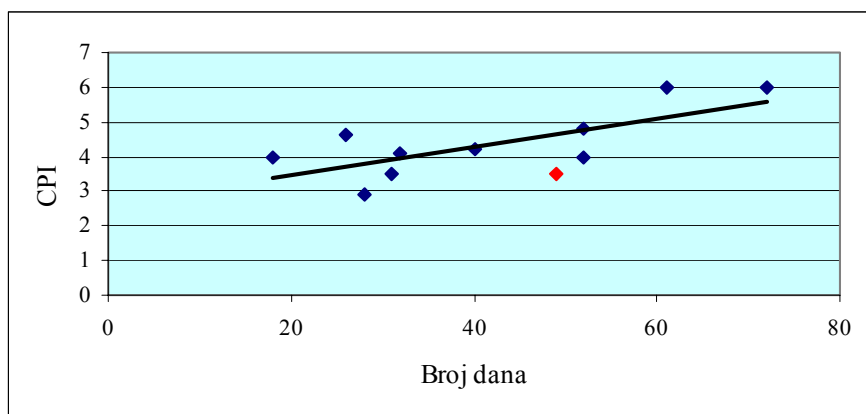
Izvor: World Bank (2004) i Transparency International (2004).

Vjerojatno dio odgovora na to pitanje proizlazi iz činjenice što se pokazatelj broja dana odnosi na minimalan broj dana potreban za osnivanje poduzeća, a ne i stvaran broj dana. Uključivanje birokratskih zastoja i vremena kojeg investitori potroše lutajući od ministarstva do ministarstva sigurno bi promijenilo rezultate, ali to nažalost zasad ne možemo provjeriti jer ne postoje odgovarajući podaci. Drugi razlog je taj što možda u tranzicijskim zemljama mito nije toliko nužno za ubrzanje postupka osnivanja poduzeća koliko za dobivanje određenih pogodnosti kod osnivanja, neutemeljenog stavljanja nekih investitora u povoljniji položaj. Treća teza je da bi rezultati bili drugačiji kad bi se razmatralo i vrijeme potrebno za upis vlasništva u zemljišne knjige budući da ono nije uključeno u proces registracije poduzeća. Isto bi se vjerojatno dogodilo kad bi se uračunalo i vrijeme potrebno za priključenje na komunalije. Četvrto objašnjenje je da nešto stroža regulacija može dijelom kompenzirati niži stupanj vladavine prava i na taj način pružiti investitorima veći osjećaj sigurnosti.

¹⁰² Ovdje je predznak negativan jer na skali korupcije od 1 do 5 veći broj predstavlja veću korupciju.

¹⁰³ Pokazatelj administrativnih prepreka organizacije Heritage Foundation se nije koristio u korelacijskoj analizi jer nedovoljno diferencira zemlje, odnosno vrijednosti su previše slične među zemljama i malo se mijenjaju kroz vrijeme.

Grafikon 4.7: Broj dana potreban za osnivanje poduzeća i CPI – tranzicijske zemlje(2004.)



Napomena: Hrvatska je označena crvenom bojom.

Izvor: World Bank (2004) i Transparency International (2004).

4.1.8.2. Zapošljavanje po sposobnosti

Prema sociologu Maxu Weberu (1976), javna uprava koja se temelji na zapošljavanju po sposobnosti (tehničkim i obrazovnim kvalifikacijama) i lukrativnim karijerama službenika jedna je od temeljnih institucionalnih osnova za kapitalistički rast.¹⁰⁴ Javne uprave s takvim obilježjima su rijetke, a najčešće se spominju one u Danskoj, Švedskoj, Kanadi, Novom Zelandu, Japanu,¹⁰⁵ Koreji, Tajvanu. Nema sumnje da odsustvo zapošljavanja po političkim vezama te jasan sustav napredovanja pridonose kvaliteti javne uprave (Tanzi, 1998: 571). Evans i Rauch (2000) empirijski su utvrdili da jasna pravila zapošljavanja bez političkih utjecaja kao i popunjavanje viših mjesta u državnoj službi temeljem interne promocije

¹⁰⁴ Weber je izraz birokracija upotrijebio u neutralnom smislu "modernog činovništva", premda je bio svjestan tereta negativnih konotacija tog pojma još od njegovog začetnika de Gournaya u 18. stoljeću (Pusić, 1999: 214). Birokratski tip upravljanja prema Weberu ima sljedeće značajke (Pusić, 1999: 219-222): 1. sva radna mjesta imaju čvrste nadležnosti; 2. organizacija je strukturirana hijerarhijski; 3. podloga djelovanja su pisani spisi koje poznaju samo upravni djelatnici (uprava je sklona tajnovitosti); 4. službenici su specijalistički obrazovani; 5. službenici rade punim radnim vremenom; 6. postupanje se odvija po unaprijed utvrđenim pravilima, neosobno. Osobni položaj službenika u birokratskom tipu upravnih organizacija obilježeni su sljedećim karakteristikama: 1. rad u organizaciji je zvanje, djelatnost na koju je djelatnik obrazovno pripremljen i za koju je osjećajno vezan; 2. rad u upravnoj organizaciji je predmet društvenog štovanja; 3. na radno mjesto dolazi se, po pravilu, imenovanjem, a ne izborom; 4. rad u upravnoj organizaciji je načelno doživotan; 5. plaća se određuje po kriteriju primjerenosti društvenom položaju; 6. službenik napreduje u službi po unaprijed utvrđenim kriterijima. Uprava u birokratskom obliku radi brže, postaje predvidiva, funkcionira neosobno, ponaša se racionalno – predstavlja vladanje na temelju znanja. Weber je bio donekle protuslovan jer je napisao da je stručna birokracija nadmoćna svakom političaru nestručnjaku te da će stručnost prevladati, a s druge strane je bio svjestan toga da je birokracija vezana uz vlast, odnosno da radi za svakog gospodara. Za kritike weberijanske javne uprave vidjeti Merton (1968). Temeljne su: otuđenost od građana i nefleksibilnost.

¹⁰⁵ Ispit za višu državnu službu u Japanu godišnje prolazi tek 2 do 3% najboljih studenata s prestižnih japanskih sveučilišta (Evans, 1995). Ministarstvo međunarodne trgovine i industrije (MITI) okuplja najtalentiranije pojedince s japanskih sveučilišta i smatra se centrom intelektualne moći Japana.

predstavljaju važniju odrednicu visine korupcije u javnoj upravi nego plaće i doživotno zaposlenje. Kad se ljude zaposli temeljem transparentnih kriterija (kao što je npr. provjera znanja) onda će svoje zaposlenje vrednovati temeljem onoga što doprinose, a ne koliko su lojalni nekom klanu.¹⁰⁶ Zaposlenici koji su dobili posao temeljem političkih veza manje su motivirani za rad jer ih je teže otpustiti.¹⁰⁷ Pored toga, kad je zapošljavanje podvrgnuto političkim ciklusima tada državni službenici nisu motivirani za investiranje u vlastito znanje jer vrsta znanja stečena u državnoj službi određenim dijelom nije primjenjiva drugdje. Drugim riječima, smanjuju se ulaganja u ljudski kapital.

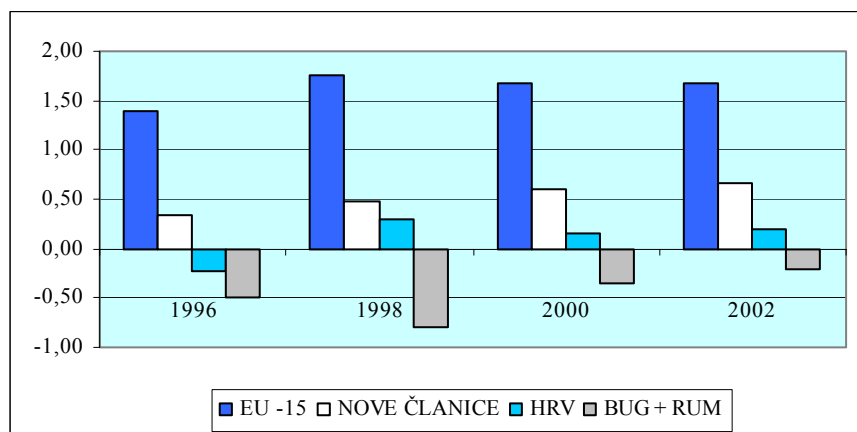
Nažalost, ne postoji pokazatelj koji bi omogućio usporedbu zemalja samo po načinu na koji se osoblje regrutira u državnu službu. Najbliži tom pokazatelju je "*bureucracy quality*" organizacije Political Risk Services iz njenog "International Country Risk Guide", ali mi je bio financijski nedostupan jer samo za Hrvatsku košta preko 1000 USD – riječ je o komercijalnoj agenciji koja naplaćuje svoje usluge.¹⁰⁸ Drugo najbolje rješenje je opet baza podataka Kaufmanna, Kraaya i Mastruzzija (2003) koja sadrži pokazatelj djelotvornosti države. Taj agregatni pokazatelj kombinira percepcije o kvaliteti pružanja javnih usluga, sposobnosti državnih službenika, neovisnosti državne službe o političkim pritiscima i vjerodostojnosti države u provođenju politike. Budući da sadrži višak elemenata, moguće je napraviti samo korelaciju s korupcijom kako bi se pokazalo da zemlje u kojima se ljude u javnoj upravi zapošljava po političkim kriterijima imaju veće gubitke u ekonomskom rastu zbog traženja renti i nižih ulaganja u ljudski kapital u državnoj službi. Kao i svaki put dosad, Hrvatska daleko zaostaje za EU-15 prosjekom, novim zemljama članicama, a jedino ima bolji rezultat od Bugarske i Rumunjske. To je vidljivo iz tablice 4.11 i grafikona 4.8. Iz grafikona 4.8 moglo bi se učiniti zabrinjavajućim pogoršanje vrijednosti pokazatelja za Hrvatsku od 1998. do 2000., ali to se ne smije uzimati toliko ozbiljno zbog nedovoljne preciznosti pokazatelja.

¹⁰⁶ Zanimljivo je spomenuti Francusku u 16. stoljeću kad su vladari prodavali mjesta u sudstvu i javnoj upravi i na taj način prikupljali 10 do 15% prihoda. To je imalo pozitivne kratkoročne učinke, ali je u dugom roku bilo izrazito štetno (Cameron i Neal, 2003: 148). Povećao se broj ureda bez ikakve funkcije, ponekad je dvoje ljudi dijelilo jedno radno mjesto, rastao je trošak države, a onda i poreznih obveznika. Ljudi koji su kupili svoje radno mjesto bili su nekompetentni i nezainteresirani za svoj posao što je poticalo neučinkovitost i korupciju.

¹⁰⁷ Evans (1995: 49) je u svojoj knjizi na primjeru Japana naveo da zapošljavanje najboljih studenata ujedno znači i stvaranje neformalnih veza u javnoj upravi jer se veći dio zaposlenika poznaje sa studija. Te neformalne veze stvaraju internu koherentnost državne službe kojoj je najvažniji cilj djelotvornost rada.

¹⁰⁸ Ahrens (2002: 198) je pokazao da i prema ICRG pokazateljima zemlje središnje i istočne Europe zaostaju za visoko razvijenim zemljama.

Grafikon 4.8: Djelotvornost države



Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003).

Tablica 4.11: Djelotvornost države

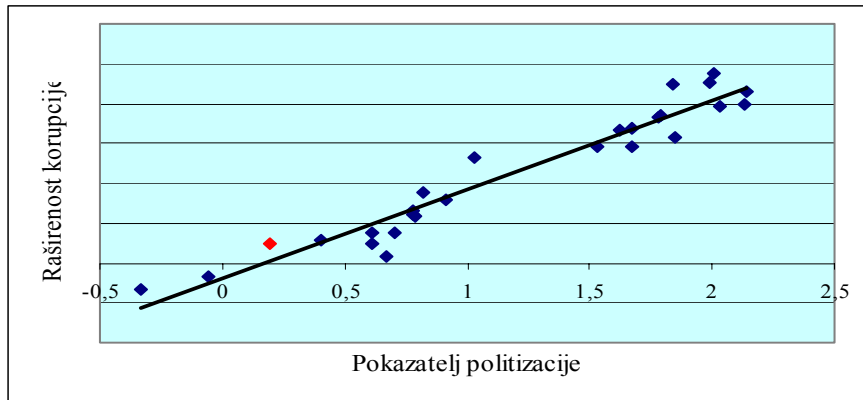
Zemlja	1996	1998	2000	2002
Austrija	1,55	1,55	1,75	1,79
Belgija	1,44	1,17	1,51	1,85
Danska	1,65	2,13	1,87	1,99
Finska	1,52	2,02	1,93	2,01
Francuska	1,41	1,64	1,45	1,67
Grčka	0,57	0,77	0,79	0,79
Irska	1,45	1,72	2,07	1,62
Italija	0,68	1,05	0,82	0,91
Luksemburg	1,90	2,11	2,13	2,13
Nizozemska	1,88	2,52	2,11	2,14
Njemačka	1,55	1,78	1,93	1,78
Portugal	0,87	1,49	1,08	1,03
Španjolska	1,27	2,04	1,81	1,53
Švedska	1,60	1,97	1,75	1,84
Velika Britanija	1,68	2,47	2,04	2,03
EU-15	1,40	1,76	1,67	1,67
Bugarska	-0,44	-0,97	-0,13	-0,06
Češka	0,60	0,72	0,71	0,70
Estonija	0,45	0,42	1,02	0,78
Hrvatska	-0,22	0,29	0,16	0,19
Latvija	-0,02	0,18	0,38	0,67
Litva	0,05	0,17	0,38	0,61
Mađarska	0,45	0,78	0,83	0,78
Poljska	0,47	0,86	0,39	0,61
Rumunjska	-0,53	-0,63	-0,58	-0,33
Slovačka	0,18	0,07	0,28	0,40
Slovenija	0,43	0,64	0,83	0,82

Napomena: vrijednost pokazatelja kreće se od -2,5 do 2,5 (veći broj predstavlja bolji rezultat).

Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003).

Koeficijent korelacije između pokazatelja raširenosti korupcije (Kaufmann, Kraay i Mastruzzi, 2003) i pokazatelja djelotvornosti države za 2002. iznosi 0,96 (za sve zemlje) što znači da je gotovo riječ o potpunoj korelaciji. Taj je broj vjerojatno tako visok jer se temelji na ispitivanju veze pokazatelja koji su prošli kroz istu tehniku agregiranja (grafikon 4.9).

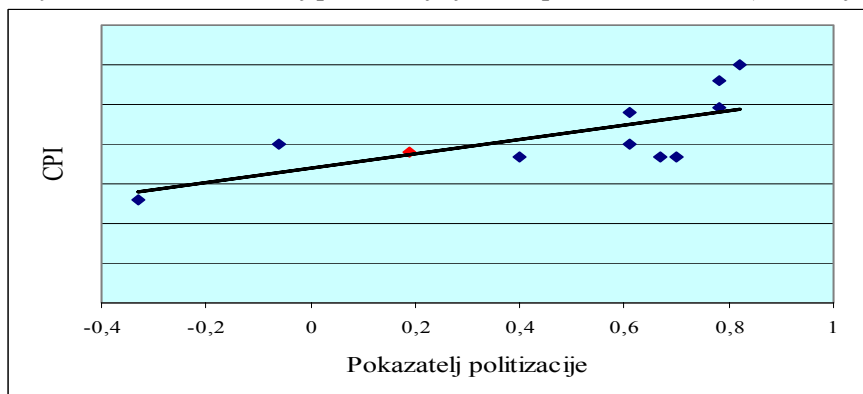
Grafikon 4.9: Pokazatelj politizacije javne uprave i raširenost korupcije (2002.)



Napomena: Hrvatska je označena crvenom bojom.
Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003).

Kad se u odnos stave CPI_{2002} i pokazatelj djelotvornosti države za 2002. samo za tranzicijske zemlje tada je koeficijent 0,71 što je korelacija srednje jačine – varijable su zavisne i kreću se u istom smjeru (grafikon 4.10); za EU-15 je 0,91. Ovime se pokazuje da i u tranzicijskim zemljama postoji veza između zapošljavanja po sposobnosti i raširenosti korupcije, a kako su pokazatelji djelotvornosti države znatno lošiji nego za EU-15 prosjek očito je da posljedice mogu biti veće ne samo kad je u pitanju korupcija nego i vođenje politike općenito, a time i ekonomski rast.

Grafikon 4.10: Pokazatelj politizacije javne uprave i CPI-a za (tranzicijske zemlje, 2002.)



Napomena: Hrvatske je označena crvenom bojom.
Izvor: Kaufmann, Kraay, Mastruzzi (2003) i Transparency International (2004).

4.1.8.3. Građanske slobode, politička prava i sloboda medija

U većini se istraživanja spomenutih u 3. poglavlju zaključuje kako demokracija sama po sebi nije dovoljna za ekonomski rast. Međutim, demokracija povećava transparentnost i odgovornost te time može povećati nadgledanje državne vlasti. Građani moraju imati odgovarajuće slobode koje će im omogućiti kontrolu nad radom javne uprave i ujedno ih zaštititi od mogućih odmazda (Rose-Ackerman, 2002: 181).

Slobodu medija smatra se jakim kontrolnim mehanizmom nad radom države. Izabrani dužnosnici trebali bi imati više standarde ako su informacije o njihovom djelovanju na raspolaganju medijima i ako mediji razviju kulturu istraživačkog novinarstva. Ako su u privatnom vlasništvu i slobodni od kritiziranja vlade bez straha od odmazde, mediji mogu olakšati javna saznanja. Naravno, nominalna sloboda tiska nije dovoljna ako je većina medija povezana s političkim strankama ili ako je u državnom vlasništvu.

Postoji nekoliko pokazatelja koji na neki način ocjenjuju stupanj demokracije u zemlji. Vrijednost pokazatelja političkih prava i građanskih sloboda organizacije Freedom House (2004b) kreće se od 1 do 7. 1 - 2,5 označava slobodnu zemlju (F), 3 - 5,5 djelomično slobodnu (PF), a 5,5 – 7 zemlju koja nije slobodna (NF). Pokazatelj političkih prava ocjenjuje izborni proces, mogućnost građana da se udružuju u političke stranke, postojanje jake opozicije, transparentnost rada vlade, poštovanje etničkih manjina, decentralizaciju političke moći. Pokazatelj građanskih sloboda uključuje slobodu mišljenja, izražavanja (javnih diskusija), udruživanja, vladavinu prava u političkim slučajevima (jednakost pred zakonom), slobodu medija od političke cenzure, poštivanje ljudskih prava općenito itd.¹⁰⁹ Nedostatak tih pokazatelja je što ne prate dovoljno detaljno demokratske promjene kroz vrijeme, ali su dobri za generalne trendove. Iz tablice 4.12 vidljivo je da je Hrvatska sve do 2000. godine bila okarakterizirana kao djelomično slobodna zemlja, a onda je ušla u kategoriju slobodnih. Značajna promjena u vrijednosti pokazatelja za 2000. godinu u odnosu na 1999. godinu bila je posljedica toga što su parlamentarni i predsjednički izbori 2000. godine bili slobodni i regularni te zbog napora novoizabranih nositelja politike da se javne medije učini nezavisnim od državnog utjecaja (Freedom House, 2004a).

¹⁰⁹ Detaljan opis komponenti na temelju kojih se formiraju ocjene političkih prava i građanskih sloboda za pojedinu zemlju nalazi se u prilogu 6.

Tablica 4.12: Politička prava i građanske slobode

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austrija	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1
Belgija	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1	1, 1	1, 1
Danska	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1
Finska	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1
Francuska	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1	1, 1	1, 1
Grčka	1, 2	1, 3	1, 3	1, 3	1, 3	1, 3	1, 3	1, 3	1, 3	1, 3	1, 2	1, 2	1, 2
Irska	1, 1	1, 2	1, 2	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1
Italija	1, 2	1, 3	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1	1, 1	1, 1
Luksemburg	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1
Nizozemska	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1
Njemačka	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1	1, 1	1, 1
Portugal	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1
Španjolska	1, 1	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1	1, 1	1, 1
Švedska	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1	1, 1
Velika Britanija	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1	1, 1	1, 1
EU-15 prosjek	1, 1.3	1, 1.3	1, 1.6	1, 1.5	1, 1.5	1, 1.5	1, 1.5	1, 1.5	1, 1.5	1, 1.5	1, 1.1	1, 1.1	1, 1.1
Bugarska	2, 3	2, 2	2, 2	2, 2	2, 3	2, 3	2, 3	2, 3	2, 3	1, 3	1, 2	1, 2	1, 2
Češka	2, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1
Estonija	3, 3	3, 2	3, 2	2, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1
Hrvatska	4, 4	4, 4	4, 4	4, 4	4, 4	4, 4	4, 4	4, 4	2, 3	2, 2	2, 2	2, 2	2, 2
Latvija	3, 3	3, 3	3, 2	2, 2	2, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2
Litva	2, 3	1, 3	1, 3	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	2, 2
Mađarska	2, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1
Poljska	2, 2	2, 2	2, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1
Rumunjska	4, 4	4, 4	4, 3	4, 3	2, 3	2, 2	2, 2	2, 2	2, 2	2, 2	2, 2	2, 2	3, 2
Slovačka	2, 2	3, 4	2, 3	2, 3	2, 4	2, 4	2, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1
Slovenija	2, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2	1, 1	1, 1	1, 1

Napomena: Vrijednost pokazatelja kreće se od 1 do 7. 1 - 2,5 označava slobodnu zemlju, 3 - 5,5 djelomično slobodnu, a 5,5 – 7 zemlju koja nije slobodna.

Izvor: Freedom House (2004b).

Pokazatelj slobode medija postoji za 192 zemlje koje mogu imati "slobodne" medije (0 do 30), "djelomično slobodne" medije (31 do 60) i medije koji "nisu slobodni" (61 do 100). Izvori informacija su im inozemni dopisnici, izvješća organizacija koja promiču zaštitu ljudskih prava, vladina izvješća, domaći i međunarodni mediji i brojni stručnjaci. Ocjena razine slobode medija temelji se na ocjeni političkog, ekonomskog i pravnog okruženja (tablica 4.13).

Tablica 4.13: Kriteriji za formiranje vrijednost pokazatelja slobode medija

Pravno okruženje	Ocjena zakona i propisa koji bi mogli utjecati na sadržaj koji se prikazuje u medijima; ustavne i zakonske garancije slobode izražavanja; obilježja kaznenog zakona; postojanje i mogućnost korištenja zakona o pravu na pristup informacijama; nezavisnost medija; mogućnost slobodnog djelovanja novinarskih udruženja; uvjeti za osnivanje novinarske kuće, radio postaje itd.
Političko okruženje	Ocjena političke kontrole nad sadržajem koji se prikazuje u medijima; nezavisnost uredništva; pristup informacijama i izvorima; službena cenzura i autocenzura; mogućnost slobodnog novinarskog izvještavanja; prijetnje novinarima i ucjena novinara
Ekonomsko okruženje	Struktura medijskog vlasništva; transparentnost i koncentracija vlasništva; troškovi osnivanja medijske organizacije; utjecaj podmićivanja na sadržaj vijesti; stupanj utjecaja ekonomske situacije u zemlji na razvoj medija; subvencije države i ostalih aktera

Izvor: Freedom House (2004b).

Među svim odabranim zemljama Rumunjska ima najmanje slobodne medije, a odmah iza nje je Hrvatska (tablica 4.14). Za 2004. godinu pokazatelj slobode medija u Hrvatskoj je 37, dok za EU-15 prosjek iznosi 16,3. Rezultat za Hrvatsku popravio se s promjenom vlasti 2000. godine, ali se 2004. pogoršao. Razlozi iz kojih Hrvatska ima tako lošu ocjenu slobode medija su: državno vlasništvo Hrvatske radiotelevizije (HRT), netransparentno vlasništvo privatnih medija, preveliki utjecaj sabora u imenovanju Vijeća HRT-a, kazneni progon novinara koji kritiziraju javne osobe, prijetnje novinarima, postojanje autocenzure i nepoštivanje Zakona o pravu na pristup informacijama. Uz izuzetak Bugarske, Rumunjske i Hrvatske tranzicijske zemlje su po pitanju slobode medija otprilike na razini EU-15 prosjeka. Zemlje EU koje odskoču od prosjeka su Italija i Grčka, kao i u slučaju pokazatelja o percepciji korupcije (CPI).

Tablica 4.14: Sloboda medija

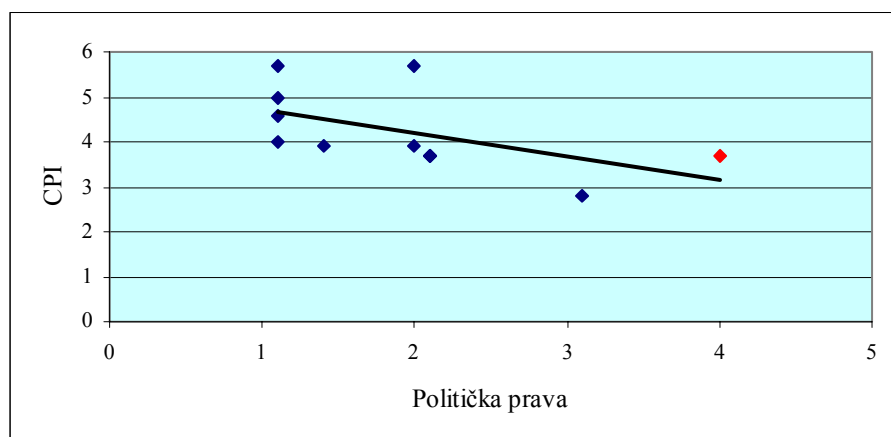
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austrija	19	18	12	12	12	12	12	14	24	23	23
Belgija	7	7	10	10	10	9	9	9	9	9	9
Danska	11	9	9	9	9	9	9	9	9	11	8
Finska	17	15	15	15	15	15	15	14	10	10	9
Francuska	19	27	30	26	26	27	24	21	17	17	19
Grčka	30	26	29	27	30	30	30	30	30	28	28
Irska	16	15	18	19	21	20	21	18	16	16	16
Italija	25	30	30	27	27	28	27	27	27	28	33
Luksemburg	12	10	10	10	10	10	10	10	14	14	12
Nizozemska	14	18	14	14	14	14	14	15	15	15	12
Njemačka	11	18	21	11	11	13	13	13	15	15	16
Portugal	18	16	17	17	17	17	17	17	15	15	14
Španjolska	14	23	17	19	17	21	18	20	17	16	19

Švedska	11	10	10	10	10	10	11	10	8	8	8
Velika Britanija	24	22	22	22	21	20	20	17	18	18	19
EU-15 prosjek	16,5	17,6	17,6	16,5	16,7	17	16,7	16,3	16,3	16,2	16,3
Bugarska	43	39	46	44	36	39	30	26	29	30	35
Češka	20	21	19	19	19	20	20	24	25	23	23
Estonija	28	25	24	22	20	20	20	20	18	17	17
Hrvatska	56	56	58	63	63	63	63	50	33	33	37
Latvija	29	29	21	21	21	21	24	24	19	18	17
Litva	30	29	25	20	17	18	20	20	19	18	18
Mađarska	30	38	34	31	28	28	30	28	23	23	20
Poljska	30	29	21	27	25	25	19	19	18	18	19
Rumunjska	55	50	49	47	39	44	44	44	35	38	47
Slovačka	47	55	41	49	47	30	30	26	22	21	21
Slovenija	40	37	27	28	27	27	27	21	20	19	19

Napomena: 0-30 = slobodni, 31-60 = djelomično slobodni, 61-100 = nisu slobodni.
Izvor: Freedom House (2004b).

Pokazatelj političkih prava i građanskih sloboda organizacije Freedom House gotovo se nije mijenjao za EU-15 od 1992. do 2003. pa u panel analizi nije adekvatan za utvrđivanje veze s korupcijom. Umjesto toga ovdje će se koncentrirati samo na tranzicijske zemlje i to tako da se za politička prava i građanske slobode koristi prosjek od 1992. do 1998., a za korupciju CPI od 2000. do 2004. Koeficijent jednostavne linearne korelacije između političkih prava i indeksa predodžba o korupciji iznosi -0,55 i ukazuje na vezu srednje jačine i suprotnog smjera: veći indeks političkih prava (gora ocjena) povezan je s nižim CPI-om (gora ocjena). Dakle, u tranzicijskim zemljama u kojima su politička prava manja, veća su percepcije o korupciji (grafikon 4.11).

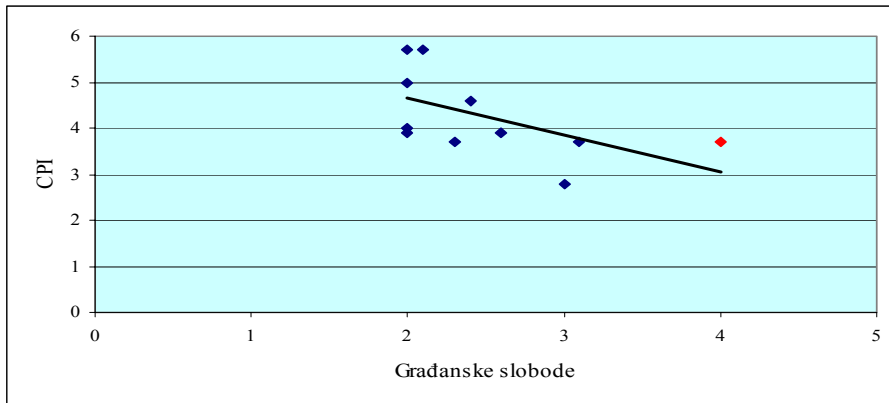
Grafikon 4.11: Politička prava i korupcija



Napomena: Hrvatska je označena crvenom bojom.
Izvor: Freedom House (2004b) i Transparency International (2004).

Koeficijent korelacije između građanskih sloboda i CPI-a za ista vremenska razdoblja je -0.56 : zemlje s većim građanskim slobodama imaju manje percepcije o raširenosti korupcije (grafikon 4.12).

Grafikon 4.12: Građanske slobode i korupcija

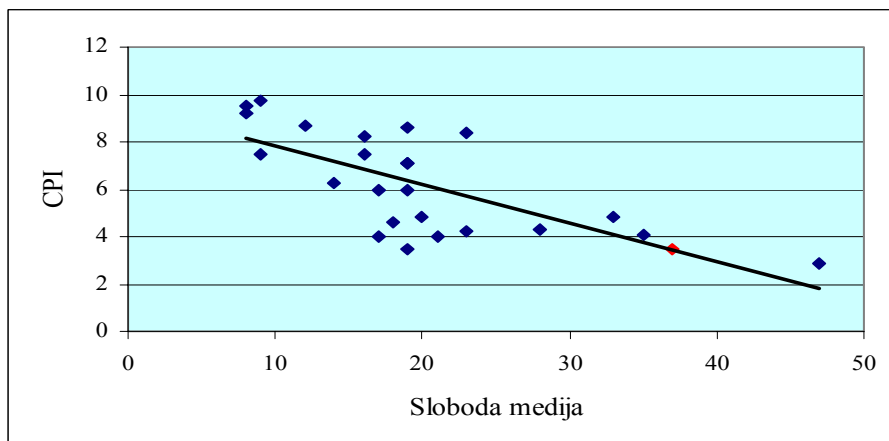


Napomena: Hrvatska je označena crvenom bojom.

Izvor: Freedom House (2004b) i Transparency International (2004).

Empirijski je već potvrđeno da zemlje s većom slobodom medija imaju manji stupanj korupcije, s tim da je čak i potvrđena kauzalnost iz smjera slobode medija prema korupciji (Brunetti i Weder, 2003). Autori su kao ostale nezavisne varijable koristili ICRG pokazatelje vladavine prava i kvalitete birokracije, BDP, broj godina školovanja, otvorenost zemlje, deviznu premiju na crnom tržištu. Zavisna varijabla bio je prosjek pokazatelja korupcije od 1994. do 1998., a uzorak se sastojao od 125 zemalja. Za odabrani uzorak zemalja iz ovog rada koeficijent korelacije između CPI-a i slobode medija za 2004. godinu iznosi $-0,73$ (grafikon 4.13.), za EU-14 je $-0,78$, a tranzicijske zemlje $-0,68$.

Grafikon 4.13: CPI i sloboda medija (2004.)



Napomena: Hrvatska je označena crvenom bojom.

Izvor: Transparency International (2004) i Freedom House (2004b).

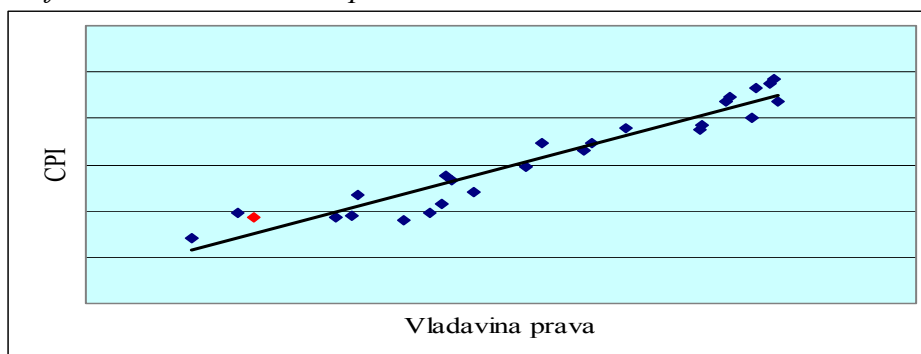
Kad se veza ispita pomoću panel analize s fiksnim efektima i prosjecima za 1999./2000., 2001./2002. i 2003./2004. onda se statistički signifikantni rezultati dobiju samo za 11 tranzicijskih zemalja: porast pokazatelja slobode medija za jednu jedinicu povezan je sa smanjenjem CPI-a za 3,8% (prilog 5). Drugim riječima, ako se sloboda medija smanji, porast će predodžba o korupciji. U EU-14 zemljama porast slobode medija prema korištenom modelu nema učinka na smanjenje predodžbe o korupciji vjerojatno zbog toga što te zemlje imaju relativno veću slobodu medija i predodžbu o manjoj korupciji pa dodatni porast slobode medija ne utječe na korupciju.

4.1.8.4. Vladavina prava i korupcija

Čini se logično da rasprostranjenost korupcije ovisi o vjerojatnosti kažnjavanja. To bi značilo da je u zemljama u kojima je stupanj vladavine prava nizak korupcija velika. Kako bi se to ispitalo moguće je provjeriti korelaciju između te dvije varijable. Visoka korupcija pokazuje da država ima niske kapacitete za održavanje ustavnog poretka.

Koeficijent korelacije između pokazatelja dugotrajnosti sudskog postupka (World Bank, 2004) i CPI-a za 2003. godinu je nizak i iznosi -0,39 za EU-14 dok je za tranzicijske zemlje čak pozitivan i iznosi 0,10. Kao i u slučaju osnivanja poduzeća, velika je vjerojatnost da ovaj pokazatelj nije relevantan jer pokazuje minimalan, a ne stvaran broj dana. S upotrebom pokazatelja zaštite vlasničkih prava organizacije Freedom House koeficijent raste na -0,88 za EU-15 i -0,42 za tranzicijske zemlje, ali i njegova vrijednost je upitna jer gotovo da se nije mijenjao od 1996. do 2004. Posljednji raspoloživi pokazatelj je onaj Kaufmanna, Kraaya i Mastruzzi (2003) i s njime je koeficijent korelacije 0,91 za EU-15 i 0,79 za tranzicijske zemlje (grafikon 4.14 odnosi se na čitav uzorak).

Grafikon 4.14: Vladavina prava i CPI



Napomena: Hrvatska je označena crvenom bojom.

Izvor: Kaufmann, Kraay i Mastruzzi (2003).

4.2. Rasprava o rezultatima ekonometrijske analize

Ekonometrijskom analizom potvrđena je temeljna hipoteza rada: vladavina prava i kvalitetna javna uprava pozitivno utječu na ekonomski rast. To je u skladu s ranijim istraživanjima u kojima je dokazana pozitivna veza između javnog upravljanja i ekonomskog rasta. Učinci javnog upravljanja jači su u tranzicijskim zemljama što je bilo za očekivati budući da te zemlje prolaze kroz proces brzih institucionalnih promjena. Jedan od glavnih zaključaka koji iz toga proizlazi je da zemlje mogu ostvariti korist provođenjem institucionalnih reformi čak i u kratkom roku.

Potvrđena je i druga hipoteza rada: Hrvatska po vladavini prava i kvaliteti javne uprave zaostaje za EU-15 prosjekom i (s obzirom na većinu korištenih pokazatelja) 8 novih članica. Raspored tranzicijskih zemalja po pokazateljima kvalitete javnog upravljanja otprilike se poklapa s njihovim realnim BDP-om p.c. što je posebno značajno za Hrvatsku koja se nalazi na dnu ljestvice ali najčešće ispred Bugarske i Rumunjske. Na temelju tablica koje sadrže pokazatelje javnog upravljanja moglo bi se zaključiti da je u tim trima zemljama traženje renti izraženije nego u ostalim zemljama uzorka, dok su institucionalni kapacitet i vjerodostojnost niži, što znači da u njima postoje manji poticaji za produktivne aktivnosti.¹¹⁰ Riječ je o zemljama koje imaju nizak stupanj vladavine prava, visoke percepcije o raširenosti korupcije, ispolitiziranu javnu upravu, nedovoljno slobodne medije i visoke administrativne prepreke. Svi ti elementi upućuju na zaključak da se vlast u tim zemljama u većoj mjeri negativno koristi u oblikovanju institucionalnog okruženja, odnosno institucionalno okruženje oblikuje se na način koji ne potiče investicije i inovacije. U radu je dokazano i da postoji negativna veza između demokracije i korupcije pa bi se na temelju vrijednosti pokazatelja građanskih sloboda, političkih prava i slobode medija za Hrvatsku moglo zaključiti da demokracija nije dovoljno jak kontrolni mehanizam nad nositeljima vlasti. Potvrđeno je da zlouporabi vlasti za privatnu korist doprinosi ispolitiziranost javne uprave i niska razina vladavine prava, dok je pozitivna veza između administrativnih prepreka i korupcije dokazana za EU-14 (putem koeficijenta korelacije), ali ne i za tranzicijske zemlje. To je vjerojatno posljedica toga što korišteni pokazatelj administrativnih prepreka ne sadrži birokratske zastoje već pokazuje samo minimalan broj dana potreban za osnivanje poduzeća.

¹¹⁰ Do sličnog su nalaza što se tiče traženja renti došli i Hellman, Jones i Kaufmann (2000), s tim da su se njihovi zaključci temeljili na BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey) istraživanju poduzeća u 22 tranzicijske zemlje. U njihovom je radu naglasak bio na ispitivanju utjecaja privatnog sektora na državu.

Zanimljivo je i da EBRD (2003) unutar ključnih reformi za Bugarsku, Hrvatsku i Rumunjsku na prvom mjestu navodi jačanje kapaciteta javne uprave i povećanje učinkovitosti sudstva kako bi se stvorilo povoljno poslovno okruženje. U 2004. godini veći je napredak u reformama ostvaren u Bugarskoj i Rumunjskoj nego u Hrvatskoj. Rumunjska je npr. 2004. usvojila strategiju reforme javne uprave dok je u Hrvatskoj ona još u izradi. Isto tako, Rumunjska i Bugarska već su izmijenile svoje zakone o državnim službenicima i namještenicima, usvojen je etički kodeks za državne službenike, a postoji i veća suradnja instituta za javnu upravu s visokoškolskim ustanovama (Commission (2004a), (2004b)). U tim dvjema zemljama trenutno postoji veća politička svijest o nužnosti zapošljavanja po objektivnim kriterijima, napredovanju po zaslugama i nadzoru rada državnih službenika. Usprkos lošem institucionalnom okruženju, Bugarska, Hrvatska i Rumunjska su 2003. godine zabilježile visoke stope rasta u odnosu na EU-15 prosjek. One iznose 4,28%, 4,30% i 7,58% (World Bank, 2004a). Takve stope rasta signaliziraju da će te zemlje moći postizati i bolje rezultate kad se u njima poboljša institucionalna kvaliteta.

Iako neke tranzicijske zemlje imaju bolje pokazatelje kvalitete javnog upravljanja od nekih EU-14 zemalja, generalno ipak nove članice imaju lošije javno upravljanje od "starih" članica. Tranzicijske zemlje koje su najviše napredovale po pitanju tržišnih reformi (privatizacija, liberalizacija cijena) su ujedno i one koje su najviše unaprijedile vladavinu prava, zaštitu vlasništva i ugovornih prava, koje su jamčile temeljne političke slobode i građanska prava (EBRD, 2003: 23) te kontrolirale korupciju.

Jedan od većih problema u tranzicijskim zemljama je ljudski kapital u politici. Prema Shleiferu (1997: 388 i 400), zadržavanje starih političara i kreiranje neprikladnih poticaja za njih omogućilo je njihovo predatorsko ponašanje, orijentiranost jedino na ostanak na vlasti. Međutim, istovremeno je došlo i do stvaranja novih elita, tj. novih interesnih skupina koje su se isto tako koncentrirale na traženje renti. Poseban problem tranzicijskih zemalja s visoko koncentriranom političkom moći je i veće zarobljavanje države, tj. *state capture* (World Bank, 2001:107). U nekim su se slučajevima investitori mogli osjećati sigurno ne zato što je postojala pravna kontrola nad državom, nego zato što su znali da će država s njima dijeliti dobit. Razvoj vladavine prava onemogućavao je raznorazne malverzacije pa stoga i nije bio u interesu skupinama koje su tijekom tranzicije imale najveću ekonomsku i političku moć (Hoff i Stiglitz, 2002). Određene skupine u društvu nastojale su zadržati ravnotežu parcijalnih reformi, *status quo*. U tranzicijskim zemljama s niskom razinom vladavine prava i nova su se poduzeća koncentrirala na traženje renti, a ne na produktivne aktivnosti i poduzetništvo (World Bank, 2001:103).

Teško je generalno govoriti o tranzicijskim zemljama jer svaka od njih ima svoje specifičnosti, ali ostaje dojam da se politiku često doživljava kao sredstvo redistribucije i osobnog bogaćenja, a ne pružanja temeljnih usluga, za što je privatizacija najbolji primjer. Kao posljedica toga povećava se nepovjerenje u državu.¹¹¹ Tranziciju je općenito dosta teško analizirati zbog toga što je riječ o dinamičnom okruženju u kojem koegzistiraju ostaci starog sustava, a pritom nadire novi koji se sukobljava sa starim. Za očekivati je da će s vremenom pritisak na provođenje reformi koje će pogodovati razvoju privatnog sektora biti sve veći.

Iz postojećih pokazatelja kvalitete javnog upravljanja daju se naslutiti buduća kretanja BDP-a. Ako je BDP neke zemlje veći od onog koji proizlazi iz sadašnje kvalitete javnog upravljanja onda se može govoriti o deficitu javnog upravljanja. Njegovo postojanje upozorava na moguću neodrživost sadašnje razine BDP-a. Takva je situacija zabilježena u Latinskoj Americi krajem 1990-ih (Kaufmann, 2004: 25). Čak i za one zemlje koje imaju dobro javno upravljanje, izostanak napretka u kvaliteti mogao bi smanjiti dugoročne stope rasta. Upravo je iz tog razloga nužno stalno raditi na poboljšanju kvalitete javnog upravljanja. Usporedbom kvalitete javnog upravljanja i razine BDP-a u odabranim tranzicijskim zemljama nije moguće govoriti o deficitu javnog upravljanja, ali se zato za jednu zemlju može utvrditi postojanje suficita javnog upravljanja, a to je Mađarska. Temeljem pokazatelja koji ocjenjuju kvalitetu javnog upravljanja u toj zemlji, BDP p.c. je u 2001. godini trebao biti veći. Među starim članicama EU takav suficit postoji u Irskoj, dok je deficit prisutan u Grčkoj i Italiji.

4.2.1. Ograničenja i nedostaci

Sva ranije navedena ograničenja postojećih ekonometrijskih istraživanja vrijede i za ovo te stoga nije poželjno donositi odviše čvrste zaključke. Pod čvrstim zaključcima misli se kako činjenica da neka varijabla nije statistički signifikantna ne znači da ne treba provoditi politiku koja bi dovela do njenog poboljšanja jer ona nije bitna za rast. Isto tako, postotne promjene BDP-a koje će uslijediti ako se poboljša javno upravljanje treba uzeti s rezervom jer se temelje na podacima koji sadrže greške u mjerenju. Prednost ovog istraživanja je što se promatralo slične grupe zemalja, ali je svejedno upitno koliko su rezultati kvalitetni kad se može promatrati samo tako kratko razdoblje i to nakon turbulentnih promjena u gospodarstvu. Neraspoloživost podataka s početka 1990-ih je velik problem jer su početne godine tranzicije bile presudne za stvaranje "imidža" neke zemlje. U budućnosti će se pokazatelji kvalitete

¹¹¹Politički legitimitet slabi ako država dozvoljava nekima da na račun drugih steknu neproporcionalnu privatnu korist (Rose-Ackerman, 1999: 254).

javnog upravljanja zasigurno poboljšati, ali zasad moramo koristiti ono što imamo. Osim toga, ako svi izvori gotovo jednako rangiraju zemlje (što je slučaj u ovom radu), onda je vjerojatno da greške u ocjenjivanju nisu tako ozbiljne kao što se često misli.

Usprkos tome što u ovom poglavlju nije riješen problem kauzalnosti, odnosno povratnog utjecaja rasta na javno upravljanje, nije sporno da će poboljšanja u vladavini prava i kvaliteti javne uprave (bilo da proizlaze iz višeg stupnja razvoja ili se temelje na odluci nositelja politike) u tranzicijskim zemljama pridonijeti budućem ekonomskom rastu, ali i dobrom upravljanju. Ono što je sigurno je da je dobro javno upravljanje nužno za održavanje rasta u dugom roku. Jednako tako, poboljšano javno upravljanje nije automatska nuspojava povećanog bogatstva zemlje već nositelji politike i građansko društvo stalno moraju raditi na njegovom poboljšanju (Kaufman i Kraay, 2002). Budući da institucije utječu na rast i rast utječe na institucije, zasigurno postoje neki treći čimbenici koji djeluju i na rast i na institucije, a za čije je otkrivanje možda potreban istraživački rad psihologa i sociologa. Panel analiza je u samim začecima i sigurno je da će se s vremenom pojaviti nova rješenja za pitanje kauzalnosti; od postojećih se nijedno ne čini potpuno adekvatnim. Gotovo sva dosadašnja istraživanja imala su ekonometrijska ograničenja i pogreške, ni u jednom nisu bili riješeni svi problemi, a većina ih nije ni spomenula.

4.2.2. Europska unija kao vanjski čimbenik

Ranije je rečeno da priprema za ulazak u EU potiče pozitivne promjene u kvaliteti javnog upravljanja. Iz ovog je rada vidljivo da tranzicijske zemlje koje su ranije počele s pripremanama za kandidaturu, a kasnije i članstvo, imaju bolje pokazatelje kvalitete javnog upravljanja. Zemlje koje zaostaju su Hrvatska, Bugarska i Rumunjska kojima je zajedničko to što su imale vlast koja nije od samog početka 1990-ih nastupila "proeuropski". Hrvatska je do 2000. godine gotovo bila u međunarodnoj izolaciji, s tim da je ona specifična i zbog rata. Međutim, europske integracije sadrže jedan paradoks. Zemlje koje ulaze u EU uglavnom moraju smjestiti svoju institucionalnu strukturu unutar zadanih EU okvira, što se kosi s preporukom nekih istraživača da zemlja treba eksperimentirati dok ne pronađe institucije koje joj najviše odgovaraju (Rodrik, 2000). Izgradnja institucija na temelju *acquis communautaire* ima smisla za zemlje kao što su npr. Poljska ili Češka jer dijele zajedničku povijest s Europom, imaju iskustvo sa zapadnim tržišnim institucijama, ali je pitanje koliko bi to vrijedilo za neke druge zemlje kao što je npr. Ukrajina (Rodrik, 2003: 28). Zemlje koje su danas razvijene su one koje su naučile da zakoni koje oblikuju moraju biti usklađeni s

neformalnim institucijama, odnosno onim što građani traže i što proizlazi iz njihova iskustva. Ponekad institucije koje se nameću izvana ne odgovaraju nekom društvu, nemaju jednako djelovanje, i neće opstati ako ne budu imale podršku društva. Prihvatanje EU institucija će biti uspješno samo ako stanovnici zemalja vjeruju da im upravo te institucije najviše odgovaraju.

Jedan od temeljnih problema vezanih uz tranzicijske zemlje je da se smatralo kako postoji neki obrazac efikasnih institucija kojeg onda samo treba usvojiti. Taj je pristup pogrešan jer je institucije moguće mijenjati na bolje, odnosno ništa ne govori da su postojeće institucije u najrazvijenijim zemljama najbolje moguće. Zemlje se ne bi trebale bojati eksperimentiranja i korištenja lokalnih znanja. Zašto u nekim zemljama postoje predrasude prema lokalnim inicijativama tek treba vidjeti, ali je jasno da to dovodi do sve većeg oslanjanja na strance i rješavanje problema izvana. Naravno, u nekim zemljama ne postoji sloboda eksperimentiranja, nositelji vlasti ju ne žele dati jer time gube osjećaj kontrole, imaju dojam da na taj način drugima prepuštaju vlast da odrede budućnost društva. Velika većina društava takvo što nije dopuštala, a niti je ikad pobjegla iz bijede (Rosenberg i Birdzell, 1993: 58). Zadaci koji će se stavljati pred nove članice biti će sve teži i konkurencija sve jača, a da bi se neka zemlja mogla nositi s time potrebno će biti malo više od zadovoljavanja minimalnih kriterija ili formalne usklađenosti. Institucionalna kvaliteta u tranzicijskim zemljama danas je puno bolja nego prije 15 godina, a to je jako kratko razdoblje u kontekstu ekonomske povijesti. Tranzicijske su zemlje uspjele razviti formalne zakone, možda čak i naprednije nego u nekim EU-15 zemljama, ali problem je njihova provedba.

4.2.3. Neriješena pitanja

Doprinos nove teorije rasta je uključivanje institucija u rasprave o rastu. Glavno pitanje koje ostaje neriješeno je kako nastaju produktivne institucije (dobre za rast), odnosno koje skrivene varijable stoje iza njih. Kako reagirati na činjenicu da institucije koje su stvorene prije jednog stoljeća utječu na današnju razinu BDP-a? Može li se ispraviti šteta učinjena odavno i kako? Kakva je interakcija između formalnih i neformalnih institucija? Što dovodi do točke u kojoj javno upravljanje krene drugačijim tokom? Kako "nastaju" dobri vladari? Kako uspostaviti ravnotežu iznutra, a ne da je poredak prisila nametnuta društvu izvana? Kako se formiraju percepcije? Jesu li neki narodi više pesimistični od ostalih? Koliko se percepcije razlikuju od stvarnosti? Povećava li se s ekonomskom razvijenošću osjetljivost na institucionalne nedostatke i utječe li to onda na subjektivne pokazatelje kvalitete javnog

upravljanja? Kao što to uvijek biva, najzanimljivija pitanja često ostaju neodgovorena i ostavlja ih se za buduća istraživanja.

5. JAVNO UPRAVLJANJE U HRVATSKOJ – TEMELJNI NEDOSTACI I PREPORUKE

Analiza izvršena u prethodnom poglavlju upućuje na nedostatke javnog upravljanja u Hrvatskoj, osobito na: 1) nisku razinu vladavine prava, 2) raširenu korupciju, 3) ispolitiziranost javne uprave, 4) visoke administrativne prepreke u osnivanju i poslovanju poduzeća i 5) nisku slobodu medija. Međutim, zbog pojednostavljene prirode korištenih brojčanih pokazatelja nužno je preciznije utvrditi stvarnu narav uočenih nedostataka posebice u javnoj upravi i pravosuđu. Time će se ujedno moći lakše zaključiti što treba poduzeti kako bi se poboljšala njihova kvaliteta. Iako postoje brojni aspekti javnog upravljanja koji utječu na građane, ovdje će se hrvatsku javnu upravu¹¹² i pravosudni sustav promatrati u kontekstu ekonomskog rasta (veza s rastom objašnjena je u 4. poglavlju).¹¹³ Ipak, kao što sam naslov kaže, riječ je samo o temeljnim nalazima i preporukama. Uz to, stanje u javnoj upravi na lokalnoj razini nije predmet ovog rada iako će ga se djelomično dotaknuti u nekoliko navrata. Iako će mnogo toga u ovom poglavlju izgledati kao notorne činjenice, cilj ih je sistematizirati i povezati te pokazati koliko ih ozbiljno shvaća hrvatska vlast. U ovom se poglavlju među ostalim želi vidjeti i jesu li ocjene stranih organizacija koje rangiraju Hrvatsku tako nisko pogrešne. Prema preporukama nekih ekonomista (Bićanić i sur., 2003; Dixit, 2004), pri proučavanju ekonomskog rasta treba teorijske modele i ekonometrijske studije nadopuniti s analizom individualnih gospodarstava. To je još jedan razlog za analizu slučaja (*case study*) Hrvatske.

Budući da je u središtu ovog rada ekonomski rast, u nastavku će se stoga nastojati obuhvatiti one aspekte javnog upravljanja koje se analiziralo u prethodnom poglavlju: administrativne prepreke (birokratizaciju), korupciju, politizaciju, s tim povezanu motivaciju i obrazovanje državnih službenika te najizraženije probleme hrvatskog pravosuđa. Ovdje treba naglasiti da nažalost postoji vrlo mali broj istraživanja koja su se dosad bavila tim pitanjima na primjeru Hrvatske, te su stoga i nalazi ovog rada ograničeni i preliminarni.

¹¹² Kao poslovi javne (državne) uprave u Hrvatskoj navode se: neposredna provedba zakona, donošenje provedbenih propisa, obavljanje upravnog i inspekcijskog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi (NN 75/93). Tijela javne uprave su ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi te gradski uredi Grada Zagreba (potpuna struktura javne uprave nalazi se u prilogu 7). Poslove hrvatske javne uprave u njezinim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici. Državni službenici obavljaju poslove iz zakonom utvrđenog djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove (NN 27/01). Popis državnih dužnosnika nalazi se u prilogu 8.

¹¹³ Ovaj dio rada dijelom se temelji na ranijem istraživanju autorice (Bađun, 2004).

5.1. Nedostaci javne uprave u Hrvatskoj

Moderna društva pretpostavljaju javnu upravu koja je profesionalna, društveno odgovorna, nezavisna od političkog utjecaja, otvorena prema građanima i djelotvorna. Hrvatska javna uprava ne doživljava se tako. "Građani upravu smatraju otuđenom, formalnom i korumpiranom, mediji je podvrgavaju stalnoj kritici. Ne doživljava se profesionalnom i nepristranom, već isprepletenom vezama i razmjenom prijateljskih usluga. Skupa je. Ljudi u upravu ne dolaze prema profesionalnim kriterijima i ne napreduju prema stručnosti i uspješnosti" (Ured za strategiju razvitka RH, 2001: 7). Zabrinjavajuće je i to što je u Hrvatskoj nepovjerenje prema državnoj službi prilično veliko i u porastu. U istraživanju društvenog kapitala u Hrvatskoj 1995. godine, 51,7% ispitanika izjavilo je da je njihova razina povjerenja prema državnoj službi niska (10,4% joj nije vjerovalo nimalo) dok je 1999. taj broj porastao na 56,4%, odnosno 12,3% (Štulhofer, 2001: 29). To je u skladu i s niskim povjerenjem u vladu, sabor i lokalnu vlast: 2002. godine vjerovalo im je tek oko 20% ispitanika (IDEA, 2003). Iz čega proizlaze toliko nezadovoljstvo i nepovjerenje?

Na početku, javna uprava nije nastala s osamostaljenjem Hrvatske. Problemi koji su postojali u bivšem sustavu nisu mogli nestati "preko noći" što se prvenstveno odnosi na "kulturu" klijentelizma i paternalizma u kojoj je javna uprava bila previše fokusirana na sebe samu. Obavijao ju je veo tajnovitosti koji je pogodio nepotizmu, korupciji, arbitrarnosti, a građani su se u susretu s državnim službenicima osjećali kao podređeni. Javnu upravu čija je kadrovska politika u uvjetima planskog gospodarstva bila pod jakim političkim utjecajem teško je preobraziti u službu usmjerenu na građane u uvjetima tržišnog gospodarstva. Nažalost, tijekom 1990-ih ostvaren je mali pomak u raskidanju s nomenklaturnim sustavom i kretanju prema državnoj službi sposobnoj da olakša proces demokratizacije u Hrvatskoj (Svjetska banka, 2003: 24). U nastavku će se reći nešto više o nedostacima javne uprave koje se ranije obuhvatilo u ekonometrijskoj analizi javnog upravljanja i ekonomskog rasta.

5.1.1. Birokratizacija i prepreke poduzetništvu

Na narudžbu bivšeg Ministarstva gospodarstva Republike Hrvatske, Foreign Investment Advisory Service je 2001. izradila studiju o administrativnim preprekama stranim ulaganjima u Hrvatsku koja je imala jak odjek u medijima, ali i među nositeljima vlasti (FIAS, 2001). U njoj se na iscrpan način opisuju sve procedure kroz koje mora proći tipični

investitor (domaći ili strani) kako bi mogao započeti s poslovanjem, kao i uobičajena interakcija između državnih tijela i tvrtki tijekom poslovanja. Kako su ranije bili spomenuti samo podaci vezani uz osnivanje poduzeća, i ovdje će se zadržati uglavnom na tom aspektu studije s naglaskom na najvažnije probleme koji proizlaze iz rada javne uprave. Istraživanje sličnog sadržaja proveli su dvije godine kasnije OECD i EBRD (OECD, 2003b). U njemu se navodi mišljenje stranih investitora da prepreka ulaganju u Hrvatskoj nije sama regulacija registracije poduzeća koja je u skladu s EU praksom već "spora, komplicirana i nefleksibilna javna uprava koja djeluje po diskrecijskim, a ne profesionalnim principima" (OECD, 2003b: 22). Prije nego što se detaljnije istraži ta tvrdnja potrebno se još malo zadržati na samoj registraciji poduzeća.

Nažalost, sva poboljšanja (pojednostavljenja) u postupku registracije počela su se događati tek 2001. godine. Tada je osnovana i posebna radna skupina za uklanjanje administrativnih prepreka, ali je njeno djelovanje bilo gotovo neprimjetno investitorima. Iako je smanjen broj procedura kroz koje se mora proći, njihovo trajanje i trošak različitih dozvola (uključujući javnobilježničke naknade i takse), ostaje dovoljno prostora za poboljšanja.¹¹⁴ Samo dobivanje dozvola još uvijek nije dovoljno definirano što se naročito može osjetiti u udaljenim i manjim mjestima gdje lokalni službenici počesto previše improviziraju, odnosno imaju velik prostor za slobodnu interpretaciju propisa. Stranim investitorima najveći problem predstavljaju dobivanje viza i radnih dozvola (postupci su nepotrebno komplicirani i teški), a svi investitori nailaze na najviše poteškoća prilikom nabave zemljišta, njegove registracije i izgradnje novog prostora.¹¹⁵ Od tri dozvole koje se tiču gradnje, građevinska dozvola je najskuplja i dobiva se uz najviše problema, uključujući brojna odobrenja različitih tijela lokalnih i središnjih vlasti i komunalnih službi. U toj je fazi investitor također izloženiji hirovima državnih i komunalnih službenika, kao i pritiscima za neslužbena plaćanja. Npr. ako se ne plati mito, što može iznositi i nekoliko tisuća eura, odgađanje priključivanja na komunalne usluge može se protegnuti na nekoliko godina, kako izvješćuju investitori.

Vlada se 2002. obvezala da postupak registracije poduzeća neće trajati duže od 30 dana, ali ta mjera još nije zaživjela jer je prethodno potrebno provesti informatizaciju trgovačkih sudova te sređivanje zemljišnih knjiga. Jedan od glavnih razloga zašto registracija trgovačkog društva traje dulje od približno tjedan dana, kao što je to uobičajeno u Europi, jest preopterećeni sustav trgovačkih sudova. Što su sudovi više uključeni u registraciju, to ona

¹¹⁴ Analiza brojčanih podataka za Hrvatsku nalazi se u 4. poglavlju, a dijagram koji pokazuje redoslijed događaja prilikom registracije trgovačkog društva u Hrvatskoj nalazi se u prilogu 9.

¹¹⁵ Trebalo bi ispitati koliko se razlikuje brzina osnivanja poduzeća ovisno je li investitor domaći ili strani te je li riječ o privatnom investitoru ili o velikom poduzeću.

duže traje i to je netransparentnija. Kako bi se olakšala procedura registracije, u Hrvatskoj je Planom provedbe SSP-a predviđena revizija pravilnika o načinu upisa u sudski registar te zakona o sudskom registru (Boromisa, 2004: 173).

Postupak upisa zemljišta u Zagrebu ukazuje na jednu zanimljivost. Naime, dok postojeći “standardni” postupak upisa zemljišta može potrajati nekoliko godina, “ubrzeni” postupak upisa zemljišta pokazuje da su lokalni administrativni sustavi u stanju obraditi zahtjeve za upis vrlo brzo. Te sustave samo treba osloboditi neefikasnog osoblja i učiniti ih transparentnijim, te smanjiti mogućnosti za pojavu primanja mita. O problemima u pravosuđu i vlasničkim pravima bit će više riječi kasnije.

Od kraja 2003. postoji Središnji državni ured za e-Hrvatsku kojem je zadaća uvođenje u primjenu suvremenih informatičkih tehnologija u rad javne uprave. Informatizacijom bi se omogućila i registracija poduzeća putem Interneta popunjavanjem jednog obrasca što je primjerice već moguće u Rumunjskoj, ali ne bez poteškoća (OECD, 2003a) te u Latviji.¹¹⁶ Niz procedura koje moraju proći investitori koji žele legalno raditi u Hrvatskoj uključuje i određeni broj suvišnih koraka te zahtijeva posebne i višestruke kontakte, naročito s Ministarstvom unutarnjih poslova i Ministarstvom rada i socijalne skrbi što ponekad djeluje obeshrabrujuće, posebno za strane državljane koji ne koriste usluge konzultantske tvrtke ili nemaju hrvatskog partnera.¹¹⁷ Investitori trenutno često nisu sigurni tko je odgovoran za izdavanje potrebnih odobrenja. Često ne postoji koordinacija između ministarstava i agencija, a propisi se različito tumače od strane službenih osoba.¹¹⁸ Važno je napomenuti da se priprema prijelaz na univerzalni matični broj poduzeća čime bi se malo povećala koordiniranost, a planira se i osnivanje agencije za promicanje ulaganja koja bi potencijalnim investitorima trebala omogućiti dobivanje svih informacija na jednom mjestu (*one-stop-shop*). Vlada je u svom programu navela i da će "predložiti zakonska rješenja za pojednostavljenje

¹¹⁶ Registraciji putem Interneta možda će pružati otpor trgovački sudovi budući da je to za njih visok izvor prihoda.

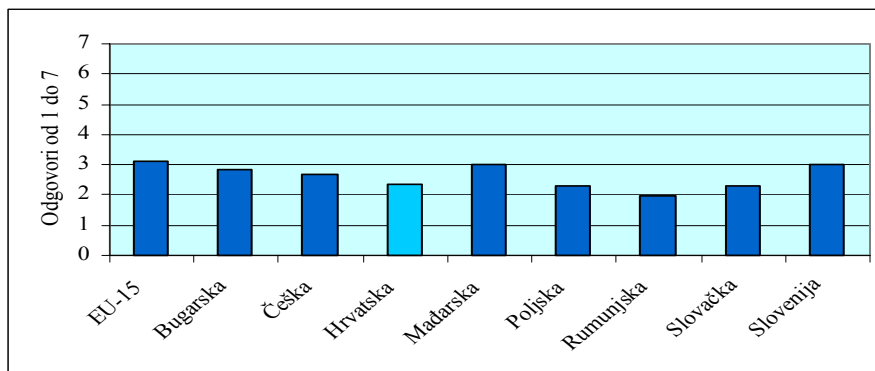
¹¹⁷ Stranim investitorima pravni savjetnici nisu potrebni toliko zbog komplicirane proceduralne prirode, koliko zbog svojih veza koje su nužne kako bi se proces ubrzao. Kašnjenjima i neefikasnosti sistema pridonosi i obaveza ovjere kod javnog bilježnika u mnogim fazama procesa.

¹¹⁸ 2004. godine smanjen je broj ministarstava s 19 na 14, ali još uvijek postoji previše državnih upravnih organizacija, mreža područnih jedinica ministarstava i državnih upravnih organizacija; nužna su spajanja i revidiranje funkcija pojedinačnih tijela javne uprave (Boromisa, 2004). Iako je napravljen napredak u pojednostavljenju unutarnjeg ustrojstva ministarstava i smanjenju rukovodećeg kadra povećao se broj lokalnih vlasti što je sve rezultiralo skupom javnom upravom čiji je ustroj ministarstava rascjepkan i nekoordiniran. Što se same organizacije središnjeg tijela državne uprave tiče (koje bi se bavilo samo javnom upravom), Hrvatska je prošla kroz nekoliko opcija. Tako je do 1994. postojalo Ministarstvo pravosuđa i uprave, od 1994. do 1999. Ministarstvo uprave, od 1999. do 2000. Državno ravnateljstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, zatim Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, a od kraja 2003. Središnji državni ured za upravu koji uz redovne aktivnosti bivšeg Ministarstva uprave mora biti organizacijski i tehnički nositelj reformi državne uprave i lokalne samouprave.

administrativnih procedura i uklanjanje birokratskih prepreka kao smetnji bržem razvoju poduzetništva" (Vlada RH, 2004). Koliko će se tih najava ostvariti tek ćemo vidjeti.

Treba istaknuti da je percepcija poduzeća o tome smatraju li administrativne propise u svojoj zemlji opterećenjem uglavnom ujednačena po zemljama, što se vidi iz grafikona 5.1. (EIZ, 2002). U usporedbi s tranzicijskim zemljama iz uzorka Hrvatska je po tom pitanju bolje plasirana jedino od Bugarske i Slovačke, a sveukupna je ocjena da je regulatorno okruženje s kojim se suočavaju investitori u Hrvatskoj previše birokratizirano (OECD, 2003b). U hrvatskoj javnoj upravi često nedostaje elementarna volja za pomoć građanima i investitorima što se može promatrati i kao kulturološki fenomen. Ostaci institucionalizirane sumnjičavosti i dalje postoje, građanin se često unaprijed osjeća krivim jer sigurno nije donio neki potrebni papir.

Grafikon 5.1: Opterećenost administrativnim propisima



Napomena: 1 znači da administrativni propisi jesu, a 7 da nisu opterećenje. Rezultati se temelje na percepcijama rukovoditelja poduzeća, tj. na rezultatima proizašlim iz anketnog upitnika. U istraživanju za Hrvatsku bio je uključen 101 rukovoditelj.

Izvor: EIZ (2002).

5.1.2. Korupcija

Hrvatska je suočena s razmjerno velikim problemom korupcije za koju se tvrdi da ima sistemski karakter, što znači da je fenomen korupcije povezan s drugim elementima društvenog, ekonomskog i političkog sustava (Kregar, 2003). U prvih 10 godina tranzicije vlast nije poduzimala aktivne mjere u njenom suzbijanju. Mediji su često izvještavali o slučajevima korupcije, ali ne samo da osumnjičeni nisu snosili nikakve posljedice nego se novine koje su pisale o tome iznenađivalo finansijskom policijom, a radijskoj stanici na kojoj se otvoreno govorilo o tom problemu prijetilo se oduzimanjem koncesije. Na državnoj televiziji kao najutjecajnijem mediju riječ korupcija gotovo se nije ni spominjala. Do zaokreta

u javnom tretmanu došlo je sa smjenom vlasti 2000. godine. Tadašnja je nova vlast borbu protiv korupcije rangirala visoko na listi svojih prioriteta, što se očitovalo u donošenju Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije (NN 34/02) te osnivanjem Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala¹¹⁹ (USKOK, NN 88/01). Krajem 2003. donesen je Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03) i s tim u vezi osnovano Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Kako bi se povećala otvorenost djelovanja javne vlasti (državnih tijela, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave, pravnih i drugih osoba s javnim ovlastima), iste je godine usvojen i Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03) kojim se uređuje pravo na pristup informacijama koje posjeduju, raspolažu ili nadziru tijela javne vlasti. Nadalje, Zakon o medijima iz 2004. (NN 59/04) obvezuje ovlaštenu osobu u tijelu javne vlasti na davanje informacija novinarima iz djelokruga toga tijela. Hrvatska ima i relativno sofisticirano zakonodavstvo kojim se uređuju sankcije za različite oblike korupcije (Kazneni zakon, NN 110/97),¹²⁰ a pored toga se i međunarodno obvezala na borbu protiv korupcije ratificiranjem Kaznenopravne konvencije o korupciji i Građanskopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe. Isto tako, djeluje suglasno s Globalnim programom UN protiv korupcije, a borba protiv korupcije jedan je od prioriteta i Pakta o stabilnosti.

Postojanje potrebnih zakona i uključenost međunarodne zajednice bude optimizam o suzbijanju korupcije u Hrvatskoj. Međutim, uvid u statistike upućuje na to da je vrlo malo prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela (Nacionalni program za borbu protiv korupcije, NN 34/02) što znači da problem nije u zakonima već u njihovoj implementaciji.¹²¹ U razdoblju od 1998. do 2002. podignute su 3.662 optužbe koje se odnose na korupciju, a tek je 14% slučajeva pravomoćno osuđeno (DZS, 2003).¹²² U čitavo vrijeme postojanja USKOK-a (3 godine) samo je 12 građana temeljem njihovog djelovanja osuđeno zatvorskom kaznom za primanje ili davanje mita. Broj presuda nije u skladu s javnom percepcijom raširenosti korupcije (48,0% ispitanika ju smatra vrlo raširenom, a 37,9%

¹¹⁹ Specijalizirano tijelo zaduženo za kazneni progon slučajeva korupcije, edukaciju te preventivno djelovanje na planu suzbijanja korupcije. Njegovo osnivanje se posebno preporuča u zemljama koje nemaju visok stupanj nezavisnosti sudstva od političkih utjecaja.

¹²⁰ Ne postoji zakonsko određenje korupcije, ali se pod ti pojmom smatra davanje i primanje mita, protuzakonito posredovanje, zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti, zlouporaba položaja i ovlasti, zlouporaba u postupku stečaja, nelojalna konkurencija u vanjskotrgovinskom poslovanju, sklapanje štetnih ugovora, odavanje službene tajne. Korupcijom se smatra svaki oblik zlouporabe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. Za odličan pregled zakonodavstva koje se odnosi na korupciju vidjeti: Bejaković (2002).

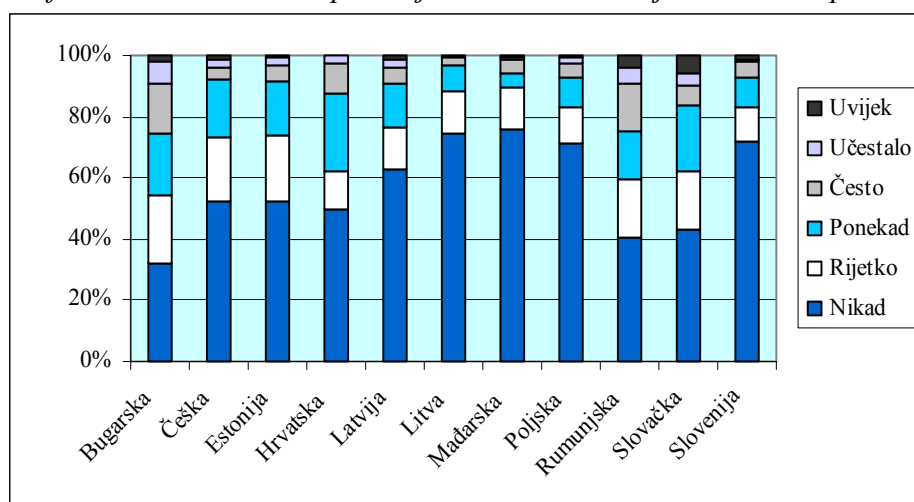
¹²¹ Čak i uz postojanje zakona, općenito se malo slučajeva korupcije kažnjava zbog visokog gubitka društvenog kapitala podnositelja tužbe (Tanzi, 1998: 574).

¹²² Veći broj osuđenih (oko 75%) dobio je uvjetnu kaznu što ukazuje na preblagu sudsku politiku kažnjavanja.

raširenom (TI Hrvatska, 2003),¹²³ a niti pokazateljem percepcija o korupciji (CPI) organizacije Transparency International.

Što se tiče korupcije u javnoj upravi, Svjetska banka (2000; 2004) je na temelju istraživanja provedenih krajem 1999. i 2002. (BEEPS¹²⁴) ocijenila da Hrvatska nema toliko visok stupanj administrativne korupcije u usporedbi s ostalim tranzicijskim zemljama, ali izrazito visok na razini političkog odlučivanja i pravosuđa (*state capture*).¹²⁵ Prema učestalosti davanja mita za dobivanje dozvola Hrvatska se nalazi u skupini sa Slovačkom, Rumunjskom i Bugarskom (vidjeti grafikon 5.2).

Grafikon 5.2: Učestalost plaćanja mita za dobivanje dozvola za poslovanje



Napomena: Učestalost plaćanja mita za dobivanje dozvola za poslovanje samo je jedna komponenta administrativne korupcije. Administrativna korupcija odnosi se na namjerno unošenje distorzija u propisanu implementaciju zakona, propisa i pravila kako bi državni službenici ostvarili privatnu korist.
Izvor: World Bank (2002).

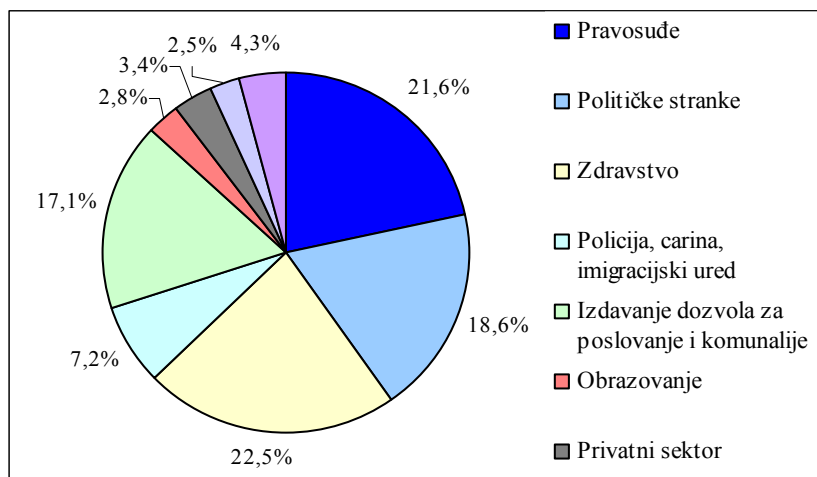
Ti se rezultati donekle poklapaju s istraživanjem mišljenja građana kojeg je u Hrvatskoj 2002. proveo Transparency International (2003). Naime, dobivanje dozvola za poslovanje (uključujući i komunalije) 17,1% ispitanika ocijenilo je kao prioritarno područje za eliminiranje korupcije. Veći postotak dobili su jedino zdravstvo (22,5%), pravosuđe (21,6%) i političke stranke (18,6%) – grafikon 5.3. 70,3% ispitanika iz istraživanja provedenog 2003. smatralo je da dužnosnici često omogućuju dobivanje dozvola (TI Hrvatska, 2003), a 49,9% da su službenici u ministarstvima "dosta" korumpirani.

¹²³ Istraživanje je provedeno u svibnju 2003.

¹²⁴ The Business Environment and Enterprise Performance Survey. 2002. godine istraživanje je provedeno u 24 tranzicijske zemlje na uzorku od 4000 poduzeća.

¹²⁵ *State capture* se procjenjuje na način da poduzeća ocijene kakav ono ima utjecaj na njihovo poslovanje i to od 0 do 4, pri čemu 4 označava jako velik negativni utjecaj.

Grafikon 5.3. Prioritetni sektori za eliminiranje korupcije u Hrvatskoj



Izvor: Transparency International (2003).

Teško je reći je li u Hrvatskoj veći problem korupcija državnih dužnosnika ili službenika, ali čini se da je ovaj prvi ipak razorniji kad je u pitanju ekonomski rast. Riječ je o postupcima pojedinaca, grupa, poduzeća koji slijedeći svoju korist utječu na formiranje zakona, propisa, rezultata sudskih presuda i vladinih mjera, a pritom državnim dužnosnicima koji im pomažu na netransparentan način pružaju privatnu korist (World Bank, 2004). Iz čestih promjena zakonodavnog okvira moglo bi se zaključiti da su u Hrvatskoj interesne skupine jake i da imaju velik utjecaj na odluke nositelja politike.¹²⁶ Cijeli je proces usmjeren na izvlačenje renti od države za uzak krug ljudi, poduzeća ili sektora od čega društvo snosi štete.¹²⁷ Mogućnost takvog ponašanja veća je u zemljama u kojima je ekonomska moć koncentrirana,¹²⁸ u kojima su formalni kanali političkog utjecaja nerazvijeni (u Hrvatskoj npr. ne postoji zakon o financiranju stranaka) i u kojima su društveni interesi koji bi bili suprotstavljeni takvom ponašanju slabi. Činjenica što je Hrvatska mala zemlja sa sobom donosi specifične probleme: manji ljudski kapital, personalizaciju politike s obzirom na njene nositelje i cilj, nedovoljnu specijaliziranost državnih dužnosnika te činjenicu da je do svakoga "lako doći" jer se "svi znaju", odnosno neformalni kontakti su jaki (Farrugia, 1993). Prema istraživanju Svjetske banke (2004: 29), 1999. godine je oko 20% ispitanih poduzeća pokušalo utjecati na formiranje zakona, vladine mjere, sudske presude, dok se 2002. godine taj broj povećao na oko 35%.

¹²⁶ To potvrđuje i Izvješće o konkurentnosti Hrvatske (EIZ, 2002).

¹²⁷ Država je u istočnoazijskim zemljama također bila povezana s nekoliko grupa čiji je zajednički cilj bila transformacija gospodarstva, ali ako nema autonomije države onda dolazi do njenog zarobljavanja (*state capture*) (Evans, 2000: 59). Nastajanje takvog amalgama ovisi o povijesnim okolnostima.

¹²⁸ U Hrvatskoj je Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja donesen 1995. godine (NN, 48/95), u Rumunjskoj 1996. godine, a u svim ostalim tranzicijskim zemljama iz ovog istraživanja nekoliko godina ranije (Dutz i Vagliasindi, 1999).

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti donesen 2003. već je doživio svoju izmjenu. Iako su neke stvari ispravljene (odredba o darovima, udjelima u trgovačkom društvu itd.), proširen je krug dužnosnika, konvalidiran je problem imenovanja dužnosnika u nadzorne odbore, a uveden je i članak koji glasi: "U procjeni postojanja sukoba interesa posebno će se voditi računa o prirodi dužnosti koju dužnosnik obavlja", čije postojanje nije ničim opravdano. Važnijim od same izmjene zakona trebao bi biti odnos dužnosnika prema njemu i dosljedna provedba. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa često se opstruira u radu, tek godinu dana nakon osnivanja osigurani su im prostor i oprema, a njegov prvi predsjednik je u lipnju 2004. izjavio da je najbolje da se Povjerenstvo ukine jer nitko ne poštuje njihove odluke.¹²⁹ USKOK se uglavnom bavi postupcima protiv anonimnih građana zbog zanemarivog mita.¹³⁰ Njegove zahtjeve za pokretanje istrage protiv javnosti poznatih državnih i pravosudnih dužnosnika odbio je Vrhovni sud. Funkcioniranje USKOK-a od početka je bilo onemogućeno nedostatkom materijalnih sredstava, ljudi i opreme.¹³¹ Najviše je polemika oko USKOK-ovih ovlasti; ured koji je oformljen uvelike se razlikuje od onog kakav je bio prvotno zamišljen. Već su mu se tijekom saborske procedure smanjivale ovlasti, primjerice nije mu dozvoljeno pravo na premetačinu bez naloga i zapljenu imovine. Dosadašnje iskustvo pokazuje da USKOK djeluje u neprijateljskoj atmosferi i okružju u kojem se njegovo djelovanje onemogućava (Kregar, 2004). Njegovu neučinkovitost ne treba toliko pripisivati njegovoj slabosti koliko snazi pojedinaca interesnih skupina protiv kojih se bori.

Problem svih tranzicijskih zemalja je i u tome što nije bilo od početka jasno tko je zadužen za nadzor nad javnom upravom. U Hrvatskoj je do 2004. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave bilo institucionalno odgovorno za nadzor nad provođenjem propisa kojima se regulira ustrojstvo i djelokrug tijela državne uprave. Od 2004. tu je ulogu preuzeo Središnji državni ured za upravu u kojem postoji Odjel za nadzor lokalne i područne

¹²⁹ Iako je Povjerenstvo reagiralo na nezakonitosti u jednom slučaju dodjele javnih radova, odluka je povučena tek nakon intervencije Europske unije. Na kasnije optužbe za sukob interesa u obnašanju dužnosti tog istog ministra, prva reakcija premijera bila je optuživanje prethodne vlade za slična djela.

¹³⁰ Iskustva s djelovanjem antikorupcijskih ureda pri vladama u ostalim tranzicijskim zemljama jugoistočne Europe su poražavajuća. U gotovo svim tim zemljama ti su uredi i po nekoliko puta raspuštani zbog raznih skandala, a neki nisu ni počeli s radom (Dnevnik, 27.8.2004.). Većina prijava koje je USKOK dobivao odnosio se na tzv. uličnu korupciju, odnosno davanja mita policajcima. Nezavisne agencije za borbu protiv korupcije mogu biti vrlo uspješne, za što je primjer Hong Kong 1970-ih i Singapur 1960-ih, ali je presudna predanost državnog vrha (Rose-Ackerman, 2002: 178).

¹³¹ "Nedostatak opreme posebno je zanimljivo pitanje. Naime, kako nema svoju, USKOK mora koristiti policijsku, pa tako dolazimo do zaista paradoksalne situacije da je ured koji je i osnovan zato što je 'obična' policija preslaba za borbu s korumpiranim moćnicima i zločinačkim organizacijama, prisiljen do informacija dolaziti preko te iste policije. Supertajna prisluškivanja vrše se, dakle, policijskom opremom, pa uobičajeno curenje informacija možda i ne bi trebalo toliko čuditi" (Kregar, 2004).

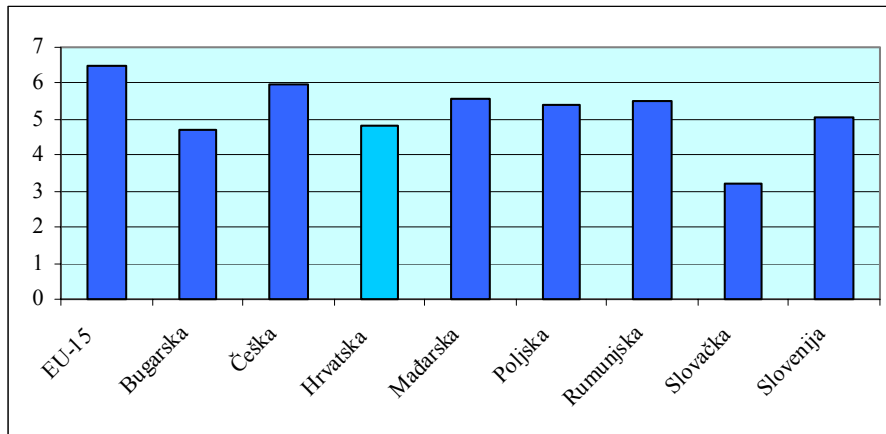
(regionalne) samouprave i suradnju te Sektor upravne inspekcije (NN 11/04). Međutim, još uvijek nije dovoljno razvijena kultura nadzora i ocjene javne uprave na svim razinama. Kontrolu nad radom upravne vlasti u Hrvatskoj obavlja i Ustavni sud i Vlada RH. U hrvatski pravni sustav ugrađena su sva potrebna pravna sredstva koja obvezuju tijela javne uprave na zakonito postupanje u njihovu radu (Gagro, 1999).

Može se zaključiti kako postoje tri kritične točke kad je u pitanju korupcija u Hrvatskoj: primjena zakona, nedostatak prave političke volje za djelovanje i nedovoljan angažman građana odnosno civilnog društva. Javnost je svjesna korupcije i osuđuje ju, ali ne može se riješiti stava "navikli smo". Čak i nakon što ljude na mahove ponese entuzijazam najavljenih promjena, brzo opada nakon što vide da nema konkretnih rezultata. Besplatni MUP-ov telefon za dojavu slučajeva korupcije otvoren prije dvije i pol godine gotovo da se više i ne koristi. Među građanima rastu cinizam, dezorijentiranost, razočaranost, isfrustriranost, što za posljedicu ima pasivnost; građani smatraju da su svi njihovi pokušaji unaprijed osuđeni na propast pa ništa ni ne poduzimaju. Takva "kultura cinizma" raširena je u čitavoj jugoistočnoj Europi (UNDP, 2002: 24). U Hrvatskoj ne postoji dovoljan broj skupina koje bi nezadovoljstvo ljudi usmjerile u društveno korisnu akciju. Nevladine organizacije koje se bave borbom protiv korupcije postoje (Udruga za zaštitu ljudskih prava, Partnerstvo za društveni razvoj, te Transparency International Hrvatska osnovan 2000.), ali im ne uspijeva uključiti širi krug građana u svoje aktivnosti. Korupciju javno osuđuje i crkva, odnosno kardinal Bozanić. To je učinio u božićnoj čestitci 2004. godine i još 1997. godine kao nadbiskup kad je progovorio o korupciji kao "grijehu struktura". Prema istraživanju javnog mišljenja u Hrvatskoj iz 2002. godine najveći broj ispitanika vjeruje crkvi, čak 60,3%, što je znatno više nego povjerenje u sudove (17,2%), policiju (30,8%), nevladine organizacije (25,2%), vladu (25,9%), sabor (24,4%) i predsjednika (42,1%) (IDEA, 2003).

Situacija u medijima znatno je drugačija nego 1990-ih godina, posebno zato što je razbijen monopol HTV-a i jer je udio medija u privatnom vlasništvu veći, ali je i danas nepovjerenje stanovnika prema medijima prilično visoko. 2002. godine čak je 61,3% ispitanika izjavilo da mediji samo ponekad istinito izvještavaju o političkim i nacionalnim pitanjima, a 11,1% ispitanika je reklo da nikad ne izvještavaju istinito (IDEA, 2002). Za usporedbu, u Bugarskoj su ti postoci 36,4 i 2,3, a u Rumunjskoj 36,6 i 4,7. Iako postoji Zakon o pravu na pristup informacijama, učestale su pritužbe novinara na zatvaranje pristupa informacija od strane tijela javne uprave, a građani taj zakon gotovo i ne koriste. Mediji su aktivni u izvješćivanju o korupciji, ali trebali bi to činiti efikasnije i profesionalnije, bez autocenzure. Istraživačko novinarstvo još uvijek nije dovoljno razvijeno dijelom iz

neposjedovanja odgovarajućih novinarskih vještina, a dijelom iz straha od odmazde koja bi mogla nastupiti nakon objavljivanja nekog članka. Grafikon 5.4 pokazuje da je po percepcijama ispitanika o tom pitanju situacija gora samo u Bugarskoj i Slovačkoj.

Grafikon 5.4: Mogućnost objavljivanja članka bez straha od cenzure ili odmazde



Izvor: Nacionalno vijeće za konkurentnost (2003).

5.1.3. Politizacija

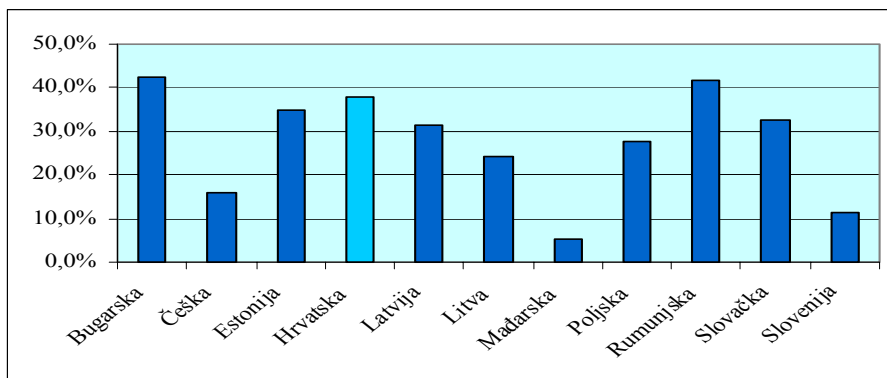
Nasuprot weberijanskom idealu profesionalne i relativno autonomne javne uprave, hrvatsku javnu upravu obilježava visoka ispolitiziranost, odnosno prevladavanje političkih vrijednosti nad pravnim, stručno-profesionalnim, upravno-tehničkim vrijednostima i standardima (Koprić, 2001). Status državnih službenika bio je prvi put reguliran Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti iz 1994. (NN 74/94). U razdoblju do donošenja tog zakona u javnoj je upravi došlo do intenzivnog zamjenjivanja prijašnjih službenika novim osobljem prema metastručnim, političkim kriterijima, a isti su bili presudni i za mogućnost napredovanja, dobivanja bolje plaće ili rukovodećeg mjesta (Koprić, 2001: 1288).¹³² Prostor za stručnost i profesionalizam bio je vrlo skučen jer je hrvatska javna uprava bila puno više izložena vladavini politike, a puno manje prožeta pravom. Iako su političke od upravnih funkcija zakonski razdvojene, ipak ta granica nije postavljena dovoljno visoko, odnosno trebao bi se još više smanjiti broj političkih imenovanja. Novelom Zakona o sustavu državne uprave 1999. (NN 48/99) uvedena je i funkcija državnog tajnika s tim da je i njega imenovao predsjednik, a budući da su

¹³² Zanimljivo je da je status lokalnih službenika sve do 2001. godine bio uređen Zakonom o upravi iz 1978. (16/78) što znači da su bili prepušteni snalaženju lokalnih političkih garnitura (Koprić, 2001: 1287).

ministarstva ionako imala svoje tajnike time se samo povećao politički utjecaj. Prema novoj sistematizaciji ministarstava iz 2003. na svakog prijašnjeg zamjenika ministra dolaze dva ili tri državna tajnika, a u nekim ministarstvima je porastao i broj pomoćnika, što je povećalo broj ljudi koji su podložni promjenama vlasti. To samo ukazuje na posljedice nepostojanja zakonski reguliranog prijenosa vlasti. Vlada je tek u lipnju 2004. utvrdila prijedlog zakona o prijenosu vlasti, ali još nije donesen.¹³³

Iako od 2001. postoji Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01) u njemu je nedovoljno pozornosti posvećeno načinu zapošljavanja u javnoj upravi što dodatno pothranjuje njenu ispolitiziranost.¹³⁴ Zakon propisuje da natječaj o slobodnom radnom mjestu mora obavezno biti objavljen u Narodnim novinama, a može i u jednom dnevnom ili tjednom listu. Obično ti natječaji traju vrlo kratko i vidi ih mali broj ljudi, što samo povećava mogućnost za netransparentnost u zapošljavanju i negativnu selekciju. Odjel za planiranje i upravljanje kadrovima u državnoj službi (osnovan 2004.) trenutno radi na razradi nove politike zapošljavanja. Zanimljivo je spomenuti kako prema rezultatima istraživanja iz 2003. (Transparency International Hrvatska, 2003) 84,4% ispitanika smatra da državni dužnosnici vrlo često omogućuju zapošljavanje. Grafikon 5.5 pokazuje koliki postotak poduzeća obuhvaćenih BEEPS istraživanjem iz 1999. smatra dodjeljivanje javnih službi svojim pristašama (od strane visokih državnih službenika i dužnosnika) preprekom u poslovanju. Iz njega je vidljivo da su samo Bugarska i Rumunjska ispred Hrvatske po tom pitanju.

Grafikon 5.5: Dodjeljivanje javnih službi pristašama državnih službenika i dužnosnika kao prepreka poslovanju



Izvor: Hellman i sur. (2000).

¹³³ Promjena vlasti 1997. godine zorno je predočila način na koji funkcionira britanska državna služba. U roku 24 sata izvršena je zamjena ministara, a oni koji su dotad blisko savjetovali konzervativnu vladu, nastavili su to isto činiti za laburiste (Behrens, 2002). To upućuje na veliku razdvojenost političara i državne službe u Velikoj Britaniji.

¹³⁴ U Slovačkoj je zakon o državnoj službi usvojen 2001. godine, ali iz razgovora sa zaposlenima u javnoj upravi proizlazi mišljenje da je taj zakon samo formalnost potrebna za zadovoljenje zahtjeva EU. Naime, zakon je samo "zacementirao" postojeće položaje zaposlenih u javnoj upravi te institucionalizirao protekcionizam (O'Dwyer, 2002: 31).

5.1.4. Demotiviranost

Vezano uz problem birokratizacije, korupcije i politizacije postavlja se pitanje motivacije državnih službenika za učinkovito obavljanje zadataka koje se stavlja pred njih. Izmišljanje nepotrebnih radnih mjesta, učestale reorganizacije, mijenjanje sistematizacije radnih mjesta, primjena političkih umjesto profesionalnih kriterija i slične mjere prouzročile su apatiju i demotiviranost (Koprić, 2001: 1288). Motiviranost smanjuje i to što su u Hrvatskoj zaposleni s visokim obrazovanjem otprilike dvaput lošije plaćeni u javnoj upravi nego u privatnom sektoru (Bađun i Obadić, 2003: 18) što povećava mogućnost odlaska najboljih ili pribjegavanja skrivenim metodama stimulacije koje (same po sebi) mogu djelovati korumpirajuće i/ili smanjivati neovisnost službenika.¹³⁵ Iako su niže plaće dijelom kompenzirane manjim stresom od onog kojeg proživljavaju menadžeri zaposleni u privatnom sektoru, nedostaju dodatni motivi koji bi visoko obrazovane mlade ljude zadržali u javnoj upravi. Niske plaće ujedno potiču negativnu selekciju kadrova.¹³⁶ Visina plaća djelomično je determinirana visokim brojem zaposlenih u javnom sektoru što smanjuje prostor za povećanje plaća. Sustav napredovanja službenika je kombinirani automatski (duljina radnog staža i akademske kvalifikacije) i slobodni, ali preteže automatsko napredovanje za kojeg mladi ljudi nemaju dovoljno strpljenja. Prilikom napredovanja ne uzima se dovoljno u obzir radni učinak pa se najkvalitetniji zaposlenici ne zadržavaju dugo u državnoj službi (Ćengić i sur., 2004). Nakon što steknu dodatno obrazovanje i iskustvo, mladi ljudi odlaze u privatni sektor. Problem ljudskih potencijala bit će još veći s eventualnim pridruživanjem EU kada će najbolji otići u Bruxelles.

Suprotno stereotipima javna uprava ima jako puno posla i zadaća, ali se poslovi počesto ne rješavaju ili se rješavaju sa štetnim i nedopustivim zakašnjenjem. Tome nije uzrok manjak zaposlenih već to što znatan broj ljudi radi veoma malo, nemotivirano i neučinkovito, a manji dio sposobnih i motiviranih ljudi radi jako puno (Ribić, 2004).¹³⁷ Do toga dolazi jer

¹³⁵ U Estoniji i Češkoj visoko pozicionirani menadžeri zarađuju 6 do 10 puta više u privatnom sektoru nego u državnoj službi (Nunberg, 2000: 13).

¹³⁶ Temeljni propis kojim se reguliraju prava, obveze, odgovornosti i način utvrđivanja plaća u državnoj službi je Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN, 27/01) čije uvođenje EU nije implicitno zahtijevao. Glavni nedostatak zakona je što je previše fokusiran na ne toliko važne detalje, a s druge strane nedovoljno pažnje posvećuje etici, zadržava strukturu napredovanja utemeljenu uglavnom na godinama radnog iskustva i ne precizira dovoljno sustav zapošljavanja. Trenutno se u saborskoj proceduri nalazi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima.

¹³⁷ Prema podacima Središnjeg registra kojeg je vodilo bivše Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, broj državnih službenika i namještenika zaposlenih u tijelima državne uprave i ostalim tijelima iznosio je 2003. godine 65.380, i to (Vlada RH, 2003: 37): 51.248 u ministarstvima, 2.962 u državnim upravnim organizacijama 4.487 u uredima državne uprave u županijama, 233 u stručnoj službi Hrvatskog sabora, 56 u

rad nije mjerilo valorizacije. Posao u javnoj upravi uglavnom se doživljava kao sigurnosna zona ("glavno da me nitko ne dira"), a ne profesionalni izazov, dok se visokoobrazovane i sposobne mlade stručnjake često promatra kao prijetnju.

5.1.5. Obrazovanje državnih službenika

Iako se obrazovanje državnih službenika nije promatralo u kontekstu rasta u prethodnom poglavlju, prvenstveno zbog nedostatka usporedivih podataka među zemljama, nužno je razmotriti kakva je situacija u Hrvatskoj jer su ljudi često najpotcijeniji element u javnoj upravi. Često se zaboravlja da je kriza države najčešće ujedno i kriza formiranja kadrova javne uprave (Šimac, 2002: 48) te da je neznanje državnih službenika trošak za porezne obveznike. Na samom početku 1990-ih tranzicijske su se zemlje odjednom našle u situaciji da istodobno imaju i premalo i previše državnih službenika. S jedne strane ih je kočilo komunističko nasljeđe birokratskog aparata, a s druge strane se razvijala potreba za formiranjem moderne državne službe s odgovarajućim zaposlenicima.

Kvalifikacijska struktura zaposlenih u državnoj službi u cjelini je nepovoljna: oko 33% zaposlenih ima VSS, oko 15% VŠS, oko 49% SSS, oko 3% NSS (Vlada RH, 2002). Ipak, moguće je da vrsta znanja stečenog u institucijama visokog školstva predstavlja veći problem od kvalifikacijske strukture zaposlenih. Velik je propust što država ne formira svoje upravne službenike. Javnoj upravi nisu potrebni samo stručnjaci specijalisti već i stručnjaci generalisti, što je povezano sa stupnjem vještina. Često nedostaju ljudi koji znaju kreirati projekt, rukovoditi njime (Ćengić i sur., 2004). Pri zapošljavanju državnih službenika u npr. Velikoj Britaniji naglasak nije toliko na znanju koliko na osobnosti kandidata: sposobnosti razumijevanja, imaginaciji, analizi i sintezi, konstruktivnom razmišljanju, interpretaciji statističkih podataka, zrelosti, verbalnoj i neverbalnoj inteligenciji, smislu za timski rad, emotivnoj stabilnosti (Šimac, 2002: 64).¹³⁸ Prema zakonu (NN 27/01), službenici u hrvatskoj javnoj upravi obvezni su za vrijeme trajanja zaposlenja stručno se usavršavati, za organizaciju čega je od 2001. do 2004. bilo nadležno svako državno tijelo. U Središnjem uredu za upravu početkom 2004. osnovane su dvije nove organizacijske jedinice: Odjel za planiranje i organizaciju stručnog osposobljavanja i usavršavanja i Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika. Program trajne izobrazbe službenika još je u izradi, iako se

stručnoj službi Vlade Republike Hrvatske, 247 u Državnom uredu za reviziju, 11 u uredu Pučkog pravobranitelja, te 5.682 u pravosudnim tijelima.

¹³⁸ Ipak je zanimljivo spomenuti da većina kandidata dolazi s Oxforda ili Cambridgea.

na njemu radi od 2001. Središnji državni ured za državnu upravu dobio je od EU 1.500.000 eura za reformu, od čega 300.000 za obrazovanje službenika. Iako su pokušaji Vlade da se unaprijedi obrazovanje državnih službenika za pohvalu, došli su s desetak godina zakašnjenja.

Edukacija službenika dosad nije bila dovoljno koordinirana po svim tijelima javne uprave, među kojima komunikacija općenito nije dovoljno razvijena. Ministarstvo europskih integracija RH (MEI) je ulagalo u obrazovanje zaposlenih znatno više nego ostala ministarstva (poslijediplomski u inozemstvu), što se i osjetilo u rezultatima rada. Prosjek godina zaposlenih u tom ministarstvu manji je od 30 i svi zaposlenici znaju strane jezike što se nažalost ne može reći za državne službenike u ostalim ministarstvima.¹³⁹ Postoje indicije da je ministarstvo koje je osnovano 2000. godine ("od nule") najuspješnije u radu¹⁴⁰ pa bi bezobraznici mogli reći da se starog psa ne može naučiti novim trikovima. MEI vodi i ciklus seminara pod nazivom "Abeceda EU"¹⁴¹ kao jedan od načina obrazovanja ostalih državnih službenika, ali se općenito brojni programi izobrazbe koji postoje ne koriste u mjeri u kojoj bi trebali. Potrebno je više godina kako bi se postalo dobrim zaposlenikom javne uprave, što znači da će se rezultati tog procesa osjetiti tek nakon nekog vremena.

5.2. Vladavina prava i hrvatski pravosudni sustav

Prema članku 3. Ustava RH vladavina prava je jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Hrvatske. Međutim, dosezi ostvarivanja pravne države ne ogledaju se u kakvoći ustavnih načela i sveukupne pravne regulative već ponajprije u tome koliko se poštuje pravni poredak države i na koji se način izvršavaju važeći propisi (Gagro, 1999: 86). Prema Hayeku (1994: 47), stupanj prihvaćenosti ideala vladavine prava ovisan je o javnom mnijenju, odnosno o mjeri u kojoj je ideal postao "dio osjećaja za pravdu koji prevladava u određenoj zajednici". To javno mnijenje oblikuju političari na svim razinama vlasti, mediji, stručnjaci, javni službenici i suci – svi građani (Koprić, 2001: 1277). Kakvo je javno mnijenje u Hrvatskoj? Prema istraživanju društvenog kapitala iz 1995. godine 41,9% ispitanika u

¹³⁹ Prilikom posjeta MMF-a Hrvatskoj i njihovog obilaska ministarstava prava je rijetkost susretanje visoko pozicioniranih službenika koji znaju engleski. To nažalost vrijedi i za dužnosnike.

¹⁴⁰ MEI je osnovano kao središnje tijelo za koordinaciju tehničke provedbe procesa približavanja Europskoj uniji. Ono djeluje na usklađivanju pravnog i gospodarskog sustava s europskim sustavom, pripremi strategije integriranja, koordinaciji programa tehničke pomoći EU, informiranju javnosti o procesu približavanja Uniji, obrazovanju i usavršavanju državnih službenika u području europskih integracija te prevođenju pravnih dokumenata EU.

¹⁴¹ Seminari su počeli tek 2004. godine i obuhvaćaju sljedeća područja: a) osnove EU-a, b) uvod u pravo EZ-a, c) regionalna politika EU-a, d) upravljanje projektnim ciklusom, e) pretraživanje i pronalaženje dokumentacije EU-a, f) prevođenje i europske integracije, g) uvod u ekonomsku politiku EU-a.

Hrvatskoj imalo je nizak stupanj povjerenja u institucije pravnog sustava dok im 6,7% nije uopće vjerovalo. 1999. godine ti su brojevi porasli na 50,4% i 19,1% (Štulhofer, 2001: 29). Tri godine kasnije ispitanici su ocijenili da je zločin četvrti najvažniji problem s kojim je suočena Hrvatska, a pravni sustav peti (IDEA, 2003). Pored toga, istraživanje Transparency International Hrvatska (2003) pokazalo je da je pravosuđe drugo prioritarno područje za suzbijanje korupcije. BEEPS istraživanje Svjetske banke (2002) kojim se ispituju stavovi poduzetnika pokazalo je da je hrvatsko pravosuđe po pitanju nekorumpiranosti, brzine rješavanja slučajeva te nepristranosti (pravednosti) u skupini lošije rangiranih među odabranim tranzicijskim zemljama (grafikon 5.6). 27,6% ispitanika ocijenilo je da im način funkcioniranja hrvatskog pravosuđa predstavlja jako veliku prepreku u poslovanju, što je najveći postotak u čitavoj skupini promatranih zemalja. Sudeći po ovim podacima, čini se da hrvatski građani i investitori imaju predodžbu o tome što je ideal vladavine prava, ali on se u Hrvatskoj ne ostvaruje. U nastavku slijedi dio objašnjenja zašto je to tako, odnosno pokušat će se prikazati osnovni problemi hrvatskog pravosuđa.

5.2.1. Duljina trajanja sudskih postupaka

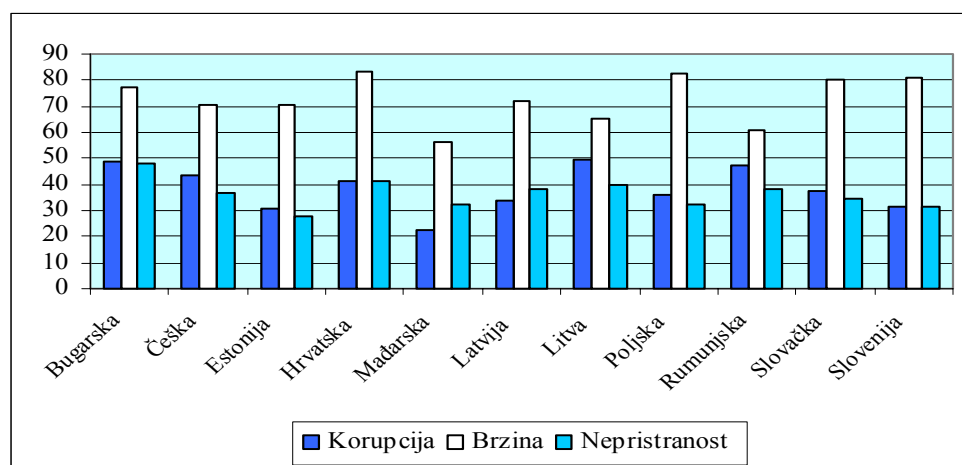
Duljina trajanja sudskih postupaka smatra se jednim od temeljnih problema na putu punog ostvarenja vladavine prava. Njegovo postojanje šalje signal potencijalnim investitorima da će proteći poprilično vremena dok se ne riješi neki eventualni pravni nesporazum u njihovom poslovanju, odnosno da neće dobiti pravnu zaštitu u razumnom roku. U Hrvatskoj trenutno postoji oko 1.500.000 neriješenih građanskih parnica, prosječno trajanje sporova iznosi oko 4 godine, a za rješavanje nekih potrebno je i 30 godina.¹⁴² Najveći broj postupaka građana Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu odnosi se upravo na dugotrajnost postupaka.¹⁴³ Prenatrpani su i trgovački sudovi što je jedan od glavnih razloga dugog trajanja standardnog procesa registracije trgovačkog društva. 1999. su sucima bile

¹⁴² Schönfelder (2004: 17) navodi da je najveći broj zaostataka iz područja radnog prava iz čega zaključuje da građani Hrvatske ne parniče toliko puno kao što se često smatra, odnosno sudu pribjegavaju samo kad uistinu moraju. Sudove se izbjegava zbog velike neizvjesnosti rješavanja problema građana, a i jer su skupi – uz sudske pristojbe (koje su 2004. smanjene za 50%) valja uračunati i odvjetničke tarife koje su u lipnju 2004. godine znatno porasle (cijena satnice sa 40 na 500 kuna). Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika objavljena je u Narodnim novinama (91/04). "Hrvatska je jedina zemlja u svijetu gdje su odvjetnici s jedne strane osigurali višestruke iznose za svaki izlazak na ročište i za svaki napisani podnesak na sud, a s druge strane imaju neograničenu mogućnost ugovaranja udjela od dobivenog iznosa spora. Stoga su cijene odvjetničkih usluga po hrvatskim tarifama kod visokih vrijednosti sporova (10 mil. kuna) višestruko više u apsolutnom iznosu od tarifa u SR Njemačkoj" (Juris Protecta, 2004). U visoko razvijenim zemaljama postoje zakoni o odvjetničkim tarifama.

¹⁴³ Probleme s dugotrajnošću postupaka ima i Italija.

povećane plaće pod "izgovorom" da će to dovesti do smanjenja broja neriješenih slučajeva, ali to se nije dogodilo. Inzistiranje na kvantitativnom povećanju pravosudnog osoblja isto tako nije pomoglo; Hrvatska ima velik broj sudaca u odnosu na broj stanovnika u usporedbi s EU-15 i novim članicama.¹⁴⁴ Krajem 2003. bilo je 1868 sudaca, 513 državnih odvjetnika, 378 sudskih savjetnika i 6.023 sudska službenika (Komisija, 2004).¹⁴⁵ Dio problema proizlazi iz Zakona o parničnom postupku koji je praktički bio nepromijenjen od 1976. do 2003. (NN 117/03). Od prosinca 2003. zakonski su određeni rokovi i mjere kojima se onemogućava namjerno otezanje postupaka. U siječnju 2004. Sabor je dao novi poticaj nastavku pravosudne reforme usvajanjem paketa izmjena i dopuna Zakona o sudovima (NN 17/04). Usmjerene su na smanjenje broja neriješenih predmeta, preraspodjelu predmeta od preopterećenih sudova na sudove iste nadležnosti ali manje opterećenosti, proširenje ovlasti sudskih savjetnika kako bi ovi obavljali izvjesne proceduralne radnje i tako odteretili suce, te veću mogućnost premještanja sudaca (uz njihov pristanak). Kako bi se povećala efikasnost rješavanja sporova Zakonom o sudskim pristojbama (NN 26/03) usklađena je visina sudskih pristojbi vrijednostima predmeta spora i drugim kriterijima. Nadalje, ostavinski postupci preneseni su u nadležnost javnih bilježnika Zakonom o nasljeđivanju (NN 48/03). Koliko god da je pitanje trajanja sudskih postupaka važno, ipak se stječe dojam da se putem njega skreće pozornost s drugih ozbiljnih problema kao što su pitanja nadzora rada sudaca, korupcije, nesposobnosti, pristranosti (socijalne i političke) i odgovornosti za kvalitetu pravosuđenja (Uzelac, 2004: 103). Svi ti problemi dijelom proizlaze iz politizacije sudstva, o čemu više u nastavku.

Grafikon 5.6: Mišljenja poduzetnika o pravosuđu



¹⁴⁴ Njemačka ima 25 sudaca na 100.000 stanovnika, Austrija 21, Italija 15, Francuska 9, Nizozemska 8, a Hrvatska više od 40 (preuzeto s izlaganja prof. dr. Alena Uzelca na tribini "Koliko demokracije? Koliko prava?" održanoj u Novinarskom domu 13.12.2003.).

¹⁴⁵ Tijekom 2004. planiralo se na najopterećenijim sudovima zaposliti oko 100 sudskih savjetnika.

Napomena: Podatak za korupciju odnosi se na postotak ispitanika koji smatraju da se pravosuđe u zemlji može ocijeniti korumpiranim. Kod brzine riječ je o postotku ispitanika koji smatraju da je pravosuđe sporo. Treći stupac pokazuje postotak ispitanika koji karakteriziraju pravosuđe pristranim, tj. nepravednim.
Izvor: World Bank (2002).

5.2.2. Politizacija

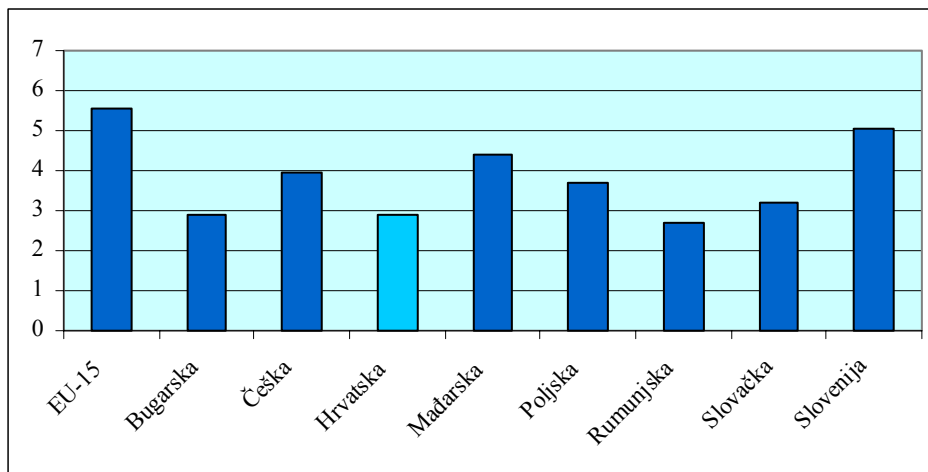
Ustav određuje da sudbena vlast mora biti samostalna i neovisna (čl. 115), a to jamči i Zakon o sudovima. Isto tako, sudačka dužnost je stalna do navršavanja 70 godina života (čl. 120) čime im je zapravo dan imunitet pored onog da ih se ne može pozvati na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasovanje pri donošenju sudbene odluke. Suce imenuje Državno sudbeno vijeće (DSV) na neodređeni rok nakon petogodišnje službe u probnom roku.¹⁴⁶ Suci ne smiju biti članovi političkih stranaka, a člankom 49. Zakona o sudovima propisano je da za suca može biti imenovana osoba, državljanin Republike Hrvatske, koja ima završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit, radno iskustvo na određenim pravnim poslovima, stručnu sposobnost i iskazane radne sposobnosti. Sudac može biti razriješen samo ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost, ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti, i ako u skladu sa zakonom, zbog počinjenog teškog disciplinskog djela tako odluči Državno sudbeno vijeće.

Niti u ovom slučaju zakonska slika ne odgovara stvarnoj. U domaćoj i međunarodnoj javnosti prevladava stajalište da sudstvo gotovo uopće nije neovisno od političkih utjecaja članova vlade, građana ili poduzeća. Prema ocjeni neovisnosti sudstva, Hrvatska je plasirana između Bugarske i Rumunjske što je vidljivo iz grafikona 5.7. Dio problema proizlazi iz nasljeđa komunističke vladavine koja je svodila sudove u istočnoj i središnjoj Europi na instrumente političke moći (Uzelac, 2004). Drugi dio problema proizlazi iz sustava zapošljavanja i razrješavanja. Zakon o sudovima kojim se regulira to pitanje stupio je na snagu tek 1994., a dotad je već 30% sudaca otišlo iz sudstva. Do 1994. suci su se nalazili u stanju "trajne privremenosti" jer je Ustav 1990. za imenovanje i razrješanje sudaca predvidio tijelo nazvano Republičko (kasnije: Državno) sudbeno vijeće, no do 1994. takvog tijela nije bilo. Nizu sudaca imenovanih na 8 godina mandat je istjecao, a stari zakoni koji su predviđali trajanje službe od 8 godina nisu se mogli primjenjivati. U tom je periodu neimenovanje značilo razrješanje. Samo u 1990. i 1991. šestina sudaca napustila je pravosuđe, a do 1997. su otišli uglavnom najkvalificiraniji i najiskusniji kadrovi i to u odvjetnike i javne bilježnike (Uzelac, 2001). Posljedica toga često je bila degradacija stručne kvalitete i učinkovitosti

¹⁴⁶ Državno sudbeno vijeće ima 11 članova koje iz reda istaknutih sudaca, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti bira Hrvatski sabor. Njihov mandat je 4 godine.

sudaca, a time i "stalan porast neriješenih predmeta, nesaglediva duljina postupaka, dvojbena kvaliteta presuda i rastuća pravna nesigurnost" (Zakošek, 2002: 135). Stalnost službe sudaca nije se uzimala ozbiljno od samog početka; neki su suci izgleda bili previše neovisni za ukus vlasti. O neovisnosti sudske vlasti najbolje govori činjenica da je prvi sastav DSV-a, najozloglašenijeg tijela u okviru hrvatskog pravosuđa, praktički odredio sam predsjednik Tuđman (Uzelac, 2001), a političko imenovanje vrijedilo je i za tadašnjeg predsjednika Vrhovnog suda. 2000. godine izmijenjen je Zakon o sudovima i Zakon o DSV-u, ali te su izmjene izgledale više kao izraz trenutačnih političkih potreba. Suće se i dalje imenuje ne temelju maglovitih kriterija kao što su "iskazane radne sposobnosti", a relevantnost pravosudnog ispita u obliku koji sada postoji također je upitna (Uzelac, 2004).¹⁴⁷

Grafikon 5.7: Neovisnost sudstva od političkih utjecaja članova vlade, građana i poduzeća



Izvor: EIZ (2002).

5.2.3. Obrazovanje, nadzor rada i uvjeti rada pravosudnih dužnosnika

Kao i u sustavu javne uprave, u hrvatskom pravosuđu nedostaju ljudske i institucijske sposobnosti za provedbu potrebnih zakona, propisa i politika. Prečesto se događa da zakoni postoje, ali se ne primjenjuju zbog nedostatka razumijevanja o svrsi i primjeni zakona, nedostatka poticaja za poštivanje i/ili izvršenje, politizacije državnih službenika itd. (Svjetska banka, 2003: 13). Nakon završenog obrazovanja pravnici u Hrvatskoj ne raspolažu raznovrsnim znanjima koja su im potrebna za rad u pravosuđu (Crnić, 2001: 8) -

¹⁴⁷ Uzelac (2004) smatra da bi se kandidate koji polažu pravosudni ispit trebalo ocijeniti, a ta bi se ocjena nakon toga mogla koristiti kao jedan od elemenata pri izboru sudaca. Međutim, u tom bi slučaju ispit trebao biti u pismenom obliku (trenutno se sastoji od pismenog i usmenog dijela) kako bi se izbjegla subjektivnost članova komisije, a pored toga na testovima ne bi smjelo biti ime kandidata već zaporka ili broj.

ekonomskim, politološkim, sociološkim, financijskim i upravno-tehničkim znanjima.¹⁴⁸ Centar za stručnu obuku sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika osnovan je 1999., ali tek je 2003. djelomično započeo s radom. Održano je tek desetak seminara u koje je bio uključen relativno mali broj sudaca što pokazuje da se stručna izobrazba pravosudnog kadra ne obavlja konzekventno i redovno. Suci su relativno mladi te nemaju dovoljno životnog i profesionalnog iskustva (Kregar, 1999: 469). Do 2000. sudac je mogla postati svaka osoba sa završenim pravnim fakultetom i pravosudnim ispitom, a danas je potreban određen broj godina radnog iskustva koji je propisan Zakonom o sudovima, a ovisi o vrsti i rangu suda u koji se osoba imenuje na sudačku dužnost, te o vrsti poslova na kojoj je radno iskustvo stečeno.

Može se reći da u Hrvatskoj ne postoji djelotvorna kontrola sudaca i sudskih službenika; ocjenjivanje sudaca od strane Državnog sudbenog vijeća ostaje samo na papiru. Stegovni postupci protiv pravosudnih dužnosnika rijetko su pokretani, a izrečene kazne bile su previše rijetke i simbolične a da bi preventivno utjecale na ponašanje pravosudnih dužnosnika.¹⁴⁹ U izmjenama i dopunama Zakona o sudovima predviđa se detaljan opis dužnosti sudaca i bolji sustav ocjenjivanja.¹⁵⁰ Isto tako, Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti odnosi se i na pravosuđe. Nevladina organizacija Udruga hrvatskih sudaca usvojila je etički kodeks za svoje članove, a u planu je donošenje Kodeksa sudačke časti koji će vrijediti za sve suce, te počinje nadzor rada grunтовница, sudske i državnoodvjetničke uprave. Planira se formiranje timova koji će nenajavljeno posjećivati sudove u hrvatskim gradovima i kontrolirati rad sudaca tražeći uvid u sudske spise, propitivati u kojoj je fazi postupak, prijeti li mu zastara i slično. Praksu nadzora sudova tek treba razviti, dosad je možda bila zanemarena jer se smatralo da se djelovanje i legalnost države ne smiju dovoditi u pitanje – naslijeđe iz komunizma kad se smatralo da bi eventualna sumnja u legalnost djelovanja države mogla imati vrlo neugodne posljedice (EIZ, 2002).

1999. donesene su Izmjene zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnika (NN 10/99) čime su plaće povećane za 50%, a za suce Vrhovnog suda 200%, što bi trebalo

¹⁴⁸"Poznavanje konkretnih pravnih normi može stvoriti nekakve pravne tehničare, ali ne može formirati dobre pravnike koji bi razumjeli pravo, koji bi mogli tumačiti pravo i koji bi se mogli snaći u rješavanju novih pravnih situacija i javnih problema uopće" (Koprić, 2001: 1283).

¹⁴⁹ Sudac ne smije biti pritvoren niti se protiv njega smije pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća.

¹⁵⁰ Pravila se stalno mijenjaju, svi su zbunjeni, drugačije tumače promjene. To je dodatno pogoršano činjenicom da tumačenje istog zakona varira od regije do regije i od suca do suca, što znači da ne postoji zajednička sudska praksa.

utjecati na smanjivanje broja zaostalih neriješenih slučajeva. Sudstvo, međutim, nema potrebna sredstva i kapacitete za izvršavanje pravnih poslova, uključujući zakone kojima se regulira investicijska klima (Svjetska banka, 2003: 21). Proračun za sudstvo povećava se u posljednje dvije godine, što se očituje i u informatizaciji. Ipak, i dalje je problem informatička opremljenost, suci nerijetko koriste vlastita računala. Neadekvatno obrazovanje i loši radni uvjeti rezultiraju neefikasnim sustavom provedbe zakona i čine ga osjetljivijim na korupciju što je posebno kritično jer o sudstvu ovisi borba protiv korupcije općenito. U pravosuđu korupcija proizlazi i iz toga što nema kontrole nad državnim odvjetnicima, policijskim službenicima, odvjetnicima, javnim tužiteljima itd. koji su spremni davati mito sucima. Isto tako, predsjednici sudova često su povezani s lokalnim pravosudnim lobijima. Postojanje korupcije u sudstvu zapravo negira same postavke vladavine prava, odnosno jednakost svih građana pred zakonom, budući da se plaćanjem mita može utjecati na sudsku odluku na način da se nauštrb zakona favorizira stranu koja je dala mito. Tijekom 2002., 2003. i do svibnja 2004. godine pred Državnim sudbenim vijećem nije bilo nijednog postupka zbog korupcije u sudstvu (Grčar, 2004), što je suprotno percepciji građana o njenoj raširenosti.¹⁵¹ Prema Globalnom barometru korupcije Transparency Internationala za 2004. godinu (2004a), pravosuđe i pravni sustav identificirani su kao institucije najviše pogođene korupcijom u Hrvatskoj (ocjena 3,8 na skali od 1 do 5).¹⁵² Zbog postojećih problema u sudstvu postavlja se pitanje je li u Hrvatskoj preuranjeno uvedeno doživotno imenovanje sudaca.

5.2.4. Utvrđivanje prava vlasništva

Poteškoće pri utvrđivanju vlasništva nad zemljištem i imovinom, te kupnja zemljišta (naročito većih površina) nad kojim je moguće utvrditi zakonsko pravo vlasništva, razlogom su sve veće zabrinutosti potencijalnih investitora. Neodvojiv dio reforme pravosuđa je sređivanje stanja u zemljišnim knjigama, odnosno gruntovnici i katastru gdje desetljećima vlada metazon birokracije. Razuman rok za upis vlasničkih prava na nekretninama ne bi trebao iznositi više od 15 dana, u razvijenim zemljama je to 1 dan. Iako u Hrvatskoj postoje neki izuzeci, kao što je zemljišno-knjižni odjel Općinskog suda u Varaždinu gdje se sva prava upisuju isti dan kada se preda zahtjev i vlasnici odmah dobivaju ovjerene isprave,

¹⁵¹ U 2003. godini je pred DSV-om pokrenuto samo 7 postupaka, što je trostruko manje nego 2002. godine. Od toga je u jednom postupku zahtjev odbijen, u jednom je izrečena novčana kazna u iznosu trećine plaće, a pet ih još nije riješeno (Grčar, 2004).

¹⁵² Dijelom svijeta su najkorumpiranije političke stranke, parlament, policija i pravosuđe (Transparency International, 2004a). U Hrvatskoj su iza pravosuđa po korumpiranosti parlament, političke stranke i medicinske usluge.

proces upisa vlasništva u Hrvatskoj je dugotrajan. Za prijenos vlasništva nad zemljom i građevinama na njoj u Hrvatskoj je potrebno 956 dana što je duže nego u svih 130 zemalja za koje je Svjetska banka provela istraživanje (World Bank, 2004).¹⁵³ Zbog zastarjelog i nepotpunog sustava upisa zemljišta, koji ne može pravodobno registrirati promjene u vlasništvu zemljišta ili pravo zapljene do isplate duga, vlasnička i vjerovnička prava nisu dovoljno zaštićena (Svjetska banka, 2003: 22). Budući da je mogućnost vlasnika imovine da dokažu valjano pravo vlasništva smanjena, mogućnost banaka da zajam pokriju kolateralom je ograničena, što osobito pogađa nove i male poduzetnike u nekim područjima i sektorima. Dokazivanje prava vlasništva može podrazumijevati komplicirana i skupa traženja nasljednika prvotnog legalnog nositelja vlasništva jer se prijenos vlasništva ponekad i generacijama radi bez upisa u knjige. Kako bi se konsolidiralo vlasništvo u rukama *de facto* vlasnika često su potrebni složeni ugovorni aranžmani, a ta konsolidacija također znači i mogućnost prijave velikih razmjera, korupciju u sudstvu, kao i plaćanje poreza na prijenos vlasništva. Dodatan problem je i to što ne postoji upis zaloga na pokretnu imovinu kao što su proizvodna oprema i vozila pa su kreditori izloženi mogućnosti prijave. Isto tako, kad banka ne može kao zalog uzeti pokretnu imovinu nekog malog ili srednjeg poduzeća, onda vlasnik odgovara osobnom imovinom što ga obeshrabruje od investiranja.

Pohvalno je što je započela elektronička obrada zemljišnih knjiga. Čitav plan digitalizacije gruntovnice vodi Ministarstvo pravosuđa, stoji 26 milijuna eura, a njegovo predviđeno trajanje je 15 godina.¹⁵⁴ Plan je počeo 2002. i cilj je prvo stvoriti bazu, a onda ju umrežiti sa svim relevantnim institucijama, od sudova, katastra do javnih bilježnika. Pristup mreži imali bi i građani putem specijaliziranih bankomata gdje bi putem svojevrsnog telefonskog bona mogli dizati izvode iz gruntovnice. Paralelno tome, potrebno je osigurati pravodobni unos u bazu svih eventualnih izmjena na nekretnini. Na web stranici Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske (www.pravosudje.hr) nalaze se rang liste zemljišnoknjižnih odjela općinskih sudova RH gdje se detaljno može vidjeti koji sudovi imaju najviše zaostataka u rješavanju zemljišnoknjižnih predmeta te koji su općinski sudovi riješili najviše zaostataka tijekom 2004. Krajem 2004. bilo je 320.255 neriješenih predmeta (oko 30.000 manje nego 2003.) od čega se oko 40% odnosi na općinski sud u Zagrebu. Na drugom mjestu je Split sa oko 15%, a zatim Rijeka sa oko 7%.

¹⁵³ U Bugarskoj je za to potrebno 19 dana, Češkoj 122, Estoniji 65, Latviji 62, Litvi 3, Mađarskoj 79, Poljskoj 204, Rumunjskoj 170, Slovačkoj 22, a Sloveniji 391 dan (World Bank, 2004).

¹⁵⁴ Korištenje zajma omogućila je Svjetska banka.

Rješavanje problema upisa vlasništva u Hrvatskoj ujedno bi bio i važan korak u suzbijanju korupcije. Prema Hernandu de Sotou (2000) upravo nedostatak dokaza o vlasništvu imovine onemogućuje njenu punu upotrebu, odnosno njen "paralelni život" kroz stvaranje dodane vrijednosti na tržištu, ali donosi i niz negativnih eksternalija.¹⁵⁵

5.3. Preporuke

Točke 5.1. i 5.2., kao i poglavlje 4, pružili su dovoljno dokaza o nezadovoljavajućoj kvaliteti javne uprave i niskom stupnju vladavine prava u Hrvatskoj. Kao što je dokazano u prethodnom poglavlju, slabosti u kvaliteti javne uprave i vladavini prava koreliraju s ekonomskim rastom. Iz tog je razloga nužno provesti reforme javnog sektora i pravosuđa. Postoje brojne preporuke za poboljšanja na tim područjima, ali ovdje će se naglasak staviti samo na one koje su najpotrebnije prvenstveno za ekonomski rast, a onda i za uspješno konkuriranje unutar EU.

5.3.1. Reforma javne uprave

Danas među građanima Hrvatske prevladava rezignacija i skepticizam kad se radi o reformi javne uprave ili bilo kojoj reformi koja se odnosi na državu. S druge strane, iako su građani nezadovoljni radom javne uprave, čini se da problem njene reforme ne doživljavaju kao nešto što je od presudne važnosti za zemlju. Tome u prilog ide istraživanje javnog mišljenja (IDEA, 2003) prema kojem su najvažniji problemi s kojima je Hrvatska suočena: nezaposlenost, korupcija i siromaštvo, a neadekvatna javna uprava tek je na 13. mjestu (od 20). Iako je pozitivno što su građani jako osjetljivi na pitanje korupcije (nalazi se na visokom drugom mjestu), činjenica da im ne smeta toliko puno što javna uprava svoje poslove obavlja nestručno i sporo (adekvatnost je definirana na taj način) ne ulijeva previše optimizma. Dakle, moglo bi se zaključiti da su građani svjesni problema, ali ga ne smatraju gorućim i ne vjeruju da će se tako brzo (ili uopće) riješiti.

Vlada je pak svjesna nužnosti reforme i taj se problem stavlja na vrh liste njenih prioriteta. U programu rada Vlade za razdoblje od 2000. do 2004. posebna se pozornost posvetila sljedećim mjerama koje se odnose na javnu upravu: zaustavljanju ekspanzije zapošljavanja službenika i namještenika te osnivanja novih upravnih organizacija,

¹⁵⁵ Primjerice, osoba koja nema dokaze o vlasništvu nad nekom nekretninom neće biti motivirana na njeno održavanje ili korištenje.

horizontalnoj decentralizaciji, povećanju racionalnosti i ekonomičnosti (izbjegavanju preklapanja poslova) te osposobljavanju za proces prilagodbe EU (Vlada RH, 2000). Program rada Vlade za razdoblje od 2003. do 2007. kao prvi prioritet navodi osiguranje optimalnog ozračja za razvoj gospodarstva i društva u stabilnim i predvidivim uvjetima pa je stoga Vlada spremna na "temeljitu reformu državne i javne administracije upravo radi osiguranja stabilnosti, učinkovitosti i predvidivosti u svim sektorima društvenog i gospodarskog djelovanja" (Vlada RH, 2003: 4).¹⁵⁶ Sudeći po Vladinim programima moglo bi se pomisliti da u Hrvatskoj postoji jaka i odlučna (čak i iskrena) politička volja za reformu javne uprave. Međutim, stvarni potezi Vlade upućuju na drugačije zaključke. Npr., od prijedloga strategije "Javna uprava" s projekta "Hrvatska u 21. stoljeću" prošle su četiri godine, a Vlada je još uvijek nije usvojila.¹⁵⁷ Zasad postoji samo Vladino obećanje da će usvojiti strategiju reforme javne uprave i rokove za njenu provedbu.¹⁵⁸ U lipnju 2004. održan je forum o reformi javne uprave pod pokroviteljstvom premijera (u organizaciji Europske komisije, SIGMA-e, Svjetske banke i DFID-a¹⁵⁹), ali se nije pojavio nitko iz vlade iako su bili pozvani. Govor je u ime hrvatske vlasti održao državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu. Zabrinjavajuće je da se na svim skupovima o reformi javne uprave uvijek susreću isti ljudi (istraživači, novinari, ljudi iz MEI-a, ambasadori), ali uvijek bez nazočnosti ljudi iz izvršne vlasti, osim ako ih ne prisile međunarodne organizacije.

Reforma koju ne žele oni kojima je namijenjena ne može ni uspjeti. Motor reforme mora biti u samom središtu državne vlasti i uživati stalnu podršku premijera. Uprava koja je prožeta političkim vrijednostima ne može se početi mijenjati bez jakog inicijalnog poticaja iz sfere vlasti i politike.¹⁶⁰ Pritisak EU na reformu nije dovoljan jer se nju može donekle prevariti budući da se fokusira na inpute (nominalne promjene), ali ekonomske agente (investitore) se ne može zavarati jer se oni fokusiraju na outpute i rezultate. Osim toga,

¹⁵⁶ U tom istom programu kod poglavlja o javnoj upravi navedeno je i da će se uvesti sustav neposrednog biranja načelnika, gradonačelnika i župana, ali je Vlada već povukla tu namjeru.

¹⁵⁷ Naglasak tog prijedloga bio je na podizanju učinkovitosti sustava, pri čemu se pod učinkovitošću misli na društvenu odgovornost prema građanima (Ured za strategiju razvitka RH, 2001).

¹⁵⁸ Vlada je imenovala Povjerenstvo za reformu državne uprave kojeg čine predstavnici Vlade, Ministarstva europskih integracija, Ministarstva vanjskih poslova, Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku i Središnjeg državnog ureda za upravu. Pokušaj da se sazna imena ljudi koji su u tom Povjerenstvu pozivanjem na Zakon o pravu na pristup informacijama nije uspio – odgovor na e-mail poslan Središnjem državnom uredu za upravu nije stigao ni nakon tri mjeseca iako je zakonska obveza tijela javne vlasti da omogući pristup informaciji u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva. Kazne za onemogućenje ili ograničenje prava na pristup informacijama od strane pravne osobe iznose 20.000 do 100.000 kuna, a odgovorna osoba u tijelima javne vlasti kažnjava se sa 5.000 do 10.000 kuna novčane kazne (čl. 26, NN 172/03).

¹⁵⁹ Department for International Development.

¹⁶⁰ Specifičnost njemačke javne uprave je da su sva njena poboljšanja proizašla iz nje same, bez ikakvog političkog pritiska, ali to ne čudi budući da institucionalizacija državne službe u Njemačkoj datira još iz 1794. i pruskog "općeg zakona" (Derlien, 2003). Može se tvrditi da je u Njemačkoj državna služba prethodila demokraciji, što je imalo trajan utjecaj na odvojenost političara od državnih službenika.

Bruxelles može poslužiti kao "inspiracija" za reforme, ali ne u potpunosti i kao ogledni primjerak. Dovođenje par skupih konzultanata koji ne razumiju dovoljno lokalnu situaciju ne rješava problem. Pokretačku snagu uvijek čini nekolicina ljudi koji razumiju probleme, imaju odgovarajuću viziju, a posebno je bitno da su među njima državni službenici na višim položajima koji isto tako moraju znati kako dobiti internu podršku i zadržati ju.¹⁶¹ Dodatnu prepreku, ali i saveznika, uvijek može činiti i sindikat. Vrhunski kadrovi u državnoj upravi u pravilu nisu njegovi članovi, a sindikat koji štiti osrednjost sigurno neće biti partner u pothvatu unapređenja kvalitete (Ribić, 2004). Nažalost, stječe se dojam da u hrvatskoj javnoj upravi vlada strah od donošenja odluka i strah od nemotivirane većine što vodi u autocenzuru i prihvaćanje vlastite neslobode. Već sama riječ "reforma" među većinom državnih službenika izaziva nelagodu, preferira se "prilagodba".

U ranim godinama tranzicije zemalja Centralne i Istočne Europe, temeljni način reforme javne uprave bio je smanjenje broja zaposlenih i smanjivanje plaća kako bi se postigle fiskalne uštede (UNDP, 2001: 1), pritom ne vodeći računa o posljedicama na kvalitetu. Pojačan utjecaj neoliberalne struje samo je težio smanjivanju uloge i veličine države, čime se nije ništa postiglo već se samo zamrznilo postojeće stanje. Prvi pokušaji reforme javne uprave uglavnom su propadali, a zanemarivanje njene važnosti samo je pogoršalo situaciju. Jedan od razloga za sporost reforme javne uprave bio je i taj što se nije znalo što bi zapravo trebao biti zadatak javne uprave pa su sve zemlje prolazile kroz puno eksperimentiranja. Ono što razlikuje Hrvatsku od većine tranzicijskih zemalja je to što je bila još malo sporija s reformama što je omogućilo dodatno preslagivanje političkih aktera koji su namjerno željeli zadržati privilegirane položaje u onim sektorima društva i gospodarstva koji nisu izloženi tržišnoj konkurenciji (Čengić i sur., 2004).¹⁶² Situaciju nije olakšavalo ni to što je hrvatska javna uprava podložna vanjskim utjecajima političkih stranaka, poslovnih i regionalnih lobija itd. Dokaz tome su česte izmjene zakona što je najočitiije u slučaju Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/98) koji je doživio 10 izmjena u 6 godina.¹⁶³ Zakoni zbog čestih izmjena i dopuna uopće ne stignu zaživjeti. Potreba stalnih pravnih prilagodbi posljedica je i nedostatka strategije razvoja javne uprave što dovodi do pravne nesigurnosti i smanjuje kredibilitet vlasti.

U čitavom tom procesu reforme instrukcije pretežito daju Europska komisija, Svjetska banka, Nacionalno vijeće za konkurentnost te Središnji državni ured za upravu, s tim da su

¹⁶¹ Nije nužno da reformu vode ljudi s bogatim iskustvom, u Slovačkoj je na njenom čelu bio 24-godišnjak.

¹⁶² U Hrvatskoj je npr. zakon o državnoj službi donesen 2001., u Latviji već 1994., u Poljskoj 1997., ali je zato u Češkoj tek u postupku izrade.

¹⁶³ NN 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 16/04, 30/04.

hrvatski instruktori pod utjecajem inozemnih. Kao pomoć Hrvatska dobiva i financijska sredstva. Od 2001. godine na raspolaganju su joj CARDS sredstva¹⁶⁴ za sufinanciranje reformi, ali teškoću čini sposobnost prihvata takve pomoći; ne postoje dovoljna razina institucionalne sposobnosti u sastavljanju prijedloga projekata, uvjeta njegove provedbe, izvještaja o provedbi itd. (Boromisa, 2004: 170). Slične probleme imale su i bivše zemlje kandidatkinje s PHARE sredstvima.

Teško je povući granicu između mjera reforme javne uprave koje bi unaprijedile ekonomski rast, onih koje bi omogućile lakšu integraciju Hrvatske u EU i onih koje bi povećale zadovoljstvo građana i investitora kao korisnika njenih usluga. Svaka mjera na neki način poboljšava rad javne uprave, a učinci se multipliciraju. Primjerice, usavršavanje državnih službenika omogućit će uspješnije pregovaranje Hrvatske unutar EU, ali i veću stručnost i učinkovitost u pružanju usluga korisnicima što povećava zadovoljstvo građana i smanjuje birokratske prepreke potencijalnim investitorima. Ovdje se neće navesti apsolutno sve mjere za poboljšanje hrvatske javne uprave, već prvenstveno one koje se odnose na ljudski kapital: 1) obrazovanje državnih službenika, 2) način zapošljavanja u javnoj upravi, 3) napredovanje u državnoj službi, 4) sustav plaća i 5) ocjena rezultata rada.

Podizanje kvalitete ljudskog kapitala jedan je od centralnih problema reforme javne uprave. Iako u određenim segmentima javne uprave postoji višak zaposlenih, ipak je veći problem što u čitavoj javnoj upravi postoje nedovoljno sposobni zaposlenici koje treba zamijeniti ili osposobiti, dok bi one koji su sposobni trebalo više motivirati.¹⁶⁵ Kvalitetu ljudskog kapitala moguće je povećati *obrazovanjem državnih službenika*, načinom njihova regrutiranja, određivanjem redovnog ili posebnog statusa državnih službenika te ugovaranjem rezultata njihova rada (Šimac, 2002: 41). Što se samog obrazovanja tiče, bitno je da bude protegnuto na čitavu javnu upravu, da traje tijekom čitavog radnog vijeka i da se vježbenike odmah uključi u programe dodatne edukacije. Posao u javnoj upravi treba promatrati kao poseban "zanat" koji zahtijeva specifična znanja pa bi stoga trebala postojati i posebna visokoškolska ustanova. Vlada je iskazala namjeru za osnivanjem specijaliziranog postdiplomskog studija za obrazovanje državnih službenika kako bi se unaprijedila kvaliteta odlučivanja i rada u javnoj upravi. Ono što postoji kao opasnost je mogućnost da se za taj postdiplomski studij izbori neki od postojećih fakulteta koji su previše teorijski nastrojani i/ili jednoobrazni i koji možda neće biti spremni za uključivanje stručnjaka s drugih fakulteta u

¹⁶⁴ Program reforme javne uprave počeo se financirati iz CARDS 2001, a financiranje u 2004. je nastavljeno iz CARDS 2003.

¹⁶⁵ U Slovačkoj je npr. napravljena kompletna smjena ljudi sa Zakonom o državnoj službi.

onoj mjeri u kojoj bi trebali. Kao bolje rješenje čini se poseban fakultet ili institut (škola) za javnu upravu koji bi se temeljio na interdisciplinarnosti. U Latviji od 1993. postoji Škola za javnu upravu koja se financira iz proračuna i međunarodnih projekata, koncentrirana je na praktična znanja i djeluje vrlo uspješno. U Velikoj Britaniji je to Civil Service College, u Finskoj HAUS, a u Austriji VAB. U Francuskoj od 1945. postoji ENA (Ecole nationale d'administration), jedno od vodećih visokih učilišta javne uprave u svijetu, a koje se nalazi pod vodstvom i nadzorom vlade.¹⁶⁶ Poljska predstavlja neuspješan primjer osnivanja instituta za obrazovanje državnih službenika. U njoj je 1991. godine formirana Nacionalna škola javne uprave (KSAP) koja je u početku izazvala velik interes i oduševljenje, ali s vremenom joj se profil sroza, a utjecaj postao minimalan. Naime, iz nje je izašao premalen broj ljudi da bi mogao napraviti nekakvu promjenu, samo njih 400 u 10 godina, a pored toga je mogućnost zapošljavanja u javnoj upravi ovisila o pojedinim političarima. U Sloveniji je od 1997. godine za trajno obrazovanje državnih službenika zadužena Upravna akademija koju vodi Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Slovenije. Za dodiplomski i postdiplomski studij iz područja uprave zadužen je Fakultet za upravu koji je nastao 2003. godine iz dotadašnje Visoke upravne škole. Također postoje i Institut za ekonomiku javnog sektora i menadžment, kao i Institut za lokalnu samoupravu.

Sljedeća mjera poboljšanja ljudskog kapitala je *promjena načina zapošljavanja* u javnoj upravi. Prema istraživanju mišljenja državnih službenika i političara u Estoniji, Litvi, Poljskoj i Češkoj, prvi korak reforme trebala bi biti depolitizacija – odvajanje državne službe od politike (King et al., 2002), kako bi državni službenici bili nepristrani, motiviraniji te kako bi se smanjili poticaji za korupciju i prepreke investiranju. Samo postojanje zakona kojim se državni dužnosnici odvajaju od službenika nije dovoljno, posebno zato što granica u Hrvatskoj nije postavljena dovoljno visoko. Mnoge visoke položaje kao što su pomoćnici ministara trebalo bi integrirati u stalnu državnu službu. Još je veći problem sustav zapošljavanja jer politiku zapošljavanja i zadržavanja u državnoj službi tek treba formulirati.

¹⁶⁶ Školovanje u ENA-i traje oko dvije i pol godine te se sastoji od jednogodišnjeg radnog staža (prakse) i studijskog dijela (Šimac, 2002: 50-60). U ENA-u se ulazi putem natječaja na kojeg se svake godine prijavljuje od 10 do 20 kandidata za jedno mjesto. Svi primljeni kandidati automatski postaju državni službenici i dobivaju odgovarajuću plaću (oko 8000 franaka mjesečno). Tijekom staža i studijskog dijela primljene kandidate se stalno ocjenjuje, a njihov poredak se redovito objavljuje. Poredak je bitan za njihovu daljnju karijeru jer polaznici koji su prvi na listi ujedno imaju pravo prvi birati radna mjesta koja im u tom trenutku nudi javna uprava. Zanimljivo je spomenuti da je i francuski predsjednik Jacques Chirac bivši učenik ENA-e. ENA-i se prigovara da postaje škola "osorne i samodostatne pariške buržoazije" jer udio kandidata iz imućnijih i utjecajnijih obitelji iznosi oko 65% (Šimac, 2002: 61). Pored toga, zanemaruje se potreba stalne izobrazbe državnih službenika. Studijski dio obuhvaća područja kao što su javno pravo, ekonomija, međunarodni odnosi, javne financije, socijalna politika, javno upravljanje, pravo Europske unije, globalizacija, demografija, informatika itd. "Prijemni ispit" se sastoji od pismenog (eliminacijskog) i usmenog dijela. Pismeni ispiti (provjera znanja ekonomije, javnog prava, "opće kulture" i jednog predmeta po izboru) traju po 5 sati, a ocjenjivači ne smiju znati identitet kandidata.

Ona je od presudne važnosti jer zapošljavanje kvalitetnih ljudi stvara sinergijski učinak. Vlada predlaže da se prijem u državnu službu obavlja s jednog mjesta na unificiran način, s mogućnošću formiranja Vladine komisije za prijem državnih službenika (Palarić, 2004). U slučaju osnivanja takve komisije obavezno bi trebalo osigurati mogućnost sudske žalbe na odluke vezane uz zapošljavanje kao i transparentna objašnjenja zašto je izabrana određena osoba. Transparentnost bi se povećala kad bi prijem u državnu službu uključivao objektivnu provjeru znanja, posebno kad je riječ o savjetnicima i višim savjetnicima, te uključio od Vlade autonomne osobe u proces selekcije.

Sljedeće mjere reforme odnose se na *napredovanje u državnoj službi, sustav plaća i ocjenu rezultata rada*. Nakon što se zaposli mlade i stručne osobe, one moraju osjetiti da će napredovati ako budu obavljale svoj posao na zadovoljavajući način. Za postavljanje na niža rukovodna službenička mjesta trebalo bi smanjiti uvjete u pogledu godina radnog staža. Sadašnji sustava ocjenjivanja rada treba napustiti što ranije jer ne postoji istinska motivacija ocjenjivača za ozbiljno i objektivno ocjenjivanje.¹⁶⁷ Šefovi u javnoj upravi ne se upuštaju u bilo koji oblik "zamjeranja" jer nemaju poluge za promjene stanja, a niti vide osobni interes u pravilnom ocjenjivanju. Situacija bi se vjerojatno promijenila kad bi se šefove dosljedno ocjenjivalo na temelju uspješnosti radne jedinice koju vode. Kontrola u upravi znači "uspoređivanje stvarne djelatnosti upravnih organizacija, odnosno rezultata te djelatnosti s djelatnošću odnosno s rezultatima koje smo očekivali na temelju unaprijed utvrđenih kriterija" (Pusić, 1999: 343). Jedan od tih kriterija može biti i zadovoljstvo klijenata, ali je pritom najvažnija dosljednost u ocjenjivanju i pridržavanje zakona. Stručnjacima za javnu upravu trebalo bi se prepustiti pronalaženje kriterija za ocjenu koji će najbolje odgovarati hrvatskoj državnoj službi i onda ih zakonski regulirati. Službenici trebaju biti stalno ocjenjivani, a ocjene utjecati na promjene u položaju i plaćama, ali uz oprez da se to ne pretvori u instrument političkog upletanja.¹⁶⁸ Učinkovitost službeničkih sudova mora biti veća kako bi se uklonili službenici koji se teže ogriješe o državnu službu. Sigurnost zaposlenja trebala bi se jamčiti samo ako zaposlenik ostvaruje očekivane učinke njegovog radnog mjesta, a nesigurnost mora nastupiti kao prijetnja u slučaju rada ispod očekivanih učinaka (Ribić, 2004). Zadržavanje na višim statusnim stupnjevima trebalo bi biti puno nesigurnije, određeno

¹⁶⁷ Sadašnji zakon u sebi sadrži sustav ocjenjivanja službenika po kriterijima što ih propisuje ministar nadležan za poslove opće uprave. Ocjena je godišnja i upisuje se u "osobni očevidnik", a rangira od "ne zadovoljava" do "naročito uspješan".

¹⁶⁸ U Velikoj Britaniji se pet godina nakon regrutiranja službenika odvija druga faza izbora i to na osnovi ocjene njihovog rada. U toj se fazi kandidate razvrstava u dvije skupine. Veći dio ulazi u osnovnu skupinu koja će imati normalnu karijeru, a jedna trećina ulazi u brzu skupinu koja će brže napredovati i zauzimati vodeća mjesta (Šimac, 2002).

rokom. Ocjenjivanju bi trebalo podvrgnuti i čitave radne jedinice s tim da bi trebalo razmotriti bi li to bolje obavljala specijalizirana agencija (izvan javnog sustava) za mjerenje kvalitete. Problem s uvođenjem takve agencije je što postoji opasnost da i ona bude ispolitizirana te da se njene odluke ne provode jer predstavlja vanjsko tijelo odvojeno od operative. Najveća je opasnost od "kontrola koja stvara kontrolu", odnosno kontrolna organizacija počinje braniti svoju egzistenciju i tražiti sadržaj rada, pa može opteretiti operativne organizacije preko one mjere koja bi se mogla braniti kao korisna (Pusić, 1999: 350). Sustav plaća mora biti unificiran i pojednostavljen s tim da bi trebalo ocijeniti vezu politike plaća s proračunskim planom. U sustav bi trebalo uvesti i nemonetarne poticaje kao što su profesionalne nagrade ili javna priznanja (Schiavo-Campo, 1996). Sva radna mjesta moraju biti razrađena s obzirom na pojedinačne zadatke i odgovornosti, a nužno je i postojanje jedinstvene, pouzdane i strukturirane evidencije državnih službenika i namještenika. Ukratko, potrebno je postići osobnu odgovornost kvalificiranih državnih službenika i postići dovoljnu razinu zaštite zaposlenja, njegove stabilnosti i plaće, uz jasnu definiciju prava i dužnosti javnih službenika. Sve ove mjere znače da je potrebno unaprijediti zakonodavni okvir, odnosno Sabor mora usvojiti novi nacrt zakona o državnoj službi i o plaćama u državnoj službi.

Ostale mjere reforme javne uprave uključuju (Vlada RH (2004); Nacionalno vijeće za konkurentnost (2004), Palarić (2004)):

- uklanjanje dvostrukih nadležnosti;
- informatizaciju;
- prepuštanje pomoćnih i tehničkih poslova tržištu;
- preispitivanje potrebe za postojanjem velikog broj Vladinih ureda i agencija kao samostalnih tijela;
- decentralizaciju;
- uvođenje središnjeg sustava financijskog nadzora nad korištenjem proračunskih sredstava državnog aparata;
- utvrđivanje mjera učinkovitosti s kojima bi se povezali proračuni pojedinih tijela;
- smanjenje broja državnih upravnih organizacija i mreža područnih jedinica ministarstava i državnih upravnih organizacija;
- usvajanje zakona o prijenosu vlasti;
- razdvajanje kreativno-stručnih od repetitivnih poslova u tijelima središnje javne uprave.
- promjenu koncepcije državnog ispita;
- provedbu istraživanja mišljenja građana o radu javne uprave itd.

Situacija s reformom španjolske javne uprave prije priključenja EU donekle podsjeća na onu u Hrvatskoj.¹⁶⁹ Glavne prepreke reformi bile su: (1) dojam među državnim službenicima da je to "još samo jedna reforma", (2) otpor sindikata, (3) odlazak visoko rangiranih državnih službenika u privatni sektor, (4) manjak nevladinih udruga koje bi zahtijevale promjene u javnom sektoru, (5) politička nestabilnost (Subirats, 1990). Od novih se kandidata ne očekuje da dostignu najgoreg u razredu nego da budu na srednjoj razini EU, odnosno uvjeti za zemlje koje kasno ulaze sve su oštriji. Proces reforme i modernizacije javne uprave traje kontinuirano i nigdje nije jednostavan, čak ni u visoko razvijenim zemljama. Ipak, koliko god se reforme javne uprave mogu činiti nesavršene, bolne i skupe, one nisu nimalo bezobzirnije od metoda koje se koriste u tržišnoj utakmici (Pusić, 1999: 241).

5.3.2. Smanjenje administrativnih prepreka investicijama i poduzetništvu

Državni službenici često su nesvjesni da odgađanje od nekoliko tjedana u svakoj od nekoliko državnih ustanova investitora može stajati stotine tisuća eura u vidu izgubljenog vremena i prihoda, čime se uspostavlja loš odnos s investitorima i unosi distorzija u alokaciju resursa. Povezanost s korupcijom objašnjena je u 4. poglavlju. Prema studiji Foreign Investment Advisory Service (FIAS, 2001), "koraci potrebni za uklanjanje administrativnih prepreka često nisu toliko skupi u financijskom smislu, već imaju mnogo teži zadatak mijenjanja ukorijenjenog načina razmišljanja kod državnih službenika". Mnogi problemi nastaju kao rezultat lako ispravljivog nedostatka dijaloga između pojedinih odjela unutar javne uprave, te s ulagačima, odnosno uskih grla koja nisu tako zastrašujuća kakvima se često čine. Pojednostavljenje administrativnih procedura nije bitno samo za poticanje investicija, razvoj malog i srednjeg poduzetništva, suzbijanje korupcije i rast nego proces napredovanja Hrvatske ka punopravnom članstvu u Europskoj uniji i suočavanje s pojačanom konkurencijom koja uz to ide.

¹⁶⁹ Sve od početka 20. stoljeća Španjolska nastoji prilagoditi uvijek nedovoljno fleksibilnu strukturu svoje javne uprave brzim, ponekad i radikalnim promjenama u društvu. 1984. (dvije godine prije priključenja) je donesen zakon o reformi javne uprave, ali je bio podvrgnut oštroj kritici javnosti zbog loše tehničke izvedbe i problema u primjeni (Subirats, 1990). 1986. je formirano Ministarstvo za javnu upravu, a 1987. donesen zakon o državnoj službi. Osjećao se velik jaz između zadataka koji su trebali biti obavljani i zastarjelih metoda upravljanja korištenih u javnoj upravi. Posebna je pažnja bila posvećena ljudskim resursima – privlačenju i zadržavanju kvalificiranog osoblja, a osnovan je i Inspektorat za usluge javne uprave, čiji je zadatak bio poboljšati njezin rad stalno ga ocjenjujući.

Reforme su neophodne i na nacionalnoj i na lokalnoj razini budući da lokalne vlasti upravljaju pitanjima vezanim uz zemljište i gradnju.¹⁷⁰ Središnja državna vlast trebala bi staviti na raspolaganje financijska i tehnička sredstva lokalnim područjima koja su privlačna investitorima i čija su lokalna vodstva angažirana na poboljšanju uvjeta za investiranje. S druge strane, jedan od njenih zadataka trebao bi biti i osiguranje provedbe zakona o tržišnom natjecanju, ali ne samo na razini poduzeća nego i na razini lokalne samouprave. Drugim riječima, lokalnu bi se samoupravu trebalo kazniti za sve oblike ponašanja koja ograničavaju konkurenciju, odnosno ulazak novih poduzeća na tržište (Dutz i Vagliasindi, 1999).

Glavne preporuke za smanjenje administrativnih prepreka su sljedeće (OECD (2003b), FIAS (2001)):

- djelotvorno provoditi pravilo po kojem registracija poduzeća ne smije trajati duže od 30 dana uz mogućost pretvaranja te obveze u zakonsku;
- uvesti princip prešutnosti (*silence is consent*) - ako relevantno tijelo ne odgovori potencijalnom investitoru u određenom propisanom periodu (u ovom slučaju 30 dana) to znači da je dobio pristanak na svoj zahtjev;¹⁷¹
- uvesti *one-stop-shop* urede po cijeloj zemlji;¹⁷²
- ostvariti mogućnost registracije poduzeća putem Interneta;
- smanjiti naknade za dobivanje različitih dozvola prilikom osnivanja poduzeća i indirektno javnobilježničke naknade;
- uvesti financijsku motivaciju u sustav (npr. pristojbe različite visine ovisno o trajanju administrativnih postupaka);
- povećati koordinaciju među upravnim tijelima kako ulagači ne bi trebali iznova dostavljati iste dokumente različitim tijelima;
- intenzivirati komunikaciju između javne uprave, poduzetnika i predstavnika sindikata;
- povećati pružanje informacija domaćim i stranim investitorima pripremanjem sveobuhvatnih službenih vodiča kroz procedure ulaganja i postojeće zakonodavstvo na nacionalnoj i lokalnoj razini;
- preispitati slučajeve preklapanja kada je dozvole od istih odjela potrebno tražiti dvaput;
- povećati orijentiranost na rezultate;

¹⁷⁰ Izuzetak je zaštićeno obalno područje gdje je za gradnju potrebna suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

¹⁷¹ U Bugarskoj je već u primjeni.

¹⁷² Ta je mjera već provedena u Rumunjskoj, ali postoji još dosta problema oko toga i investitori nisu sasvim zadovoljni (OECD, 2003a).

- investitori bi trebali biti u mogućnosti "skinuti" potrebne obrasce za registraciju s Interneta i provesti vlastito pretraživanje baze podataka naziva trgovačkih društava – time bi se smanjilo troškove publiciranja obrazaca i suzilo broj zahtjeva predanih s pogrešnim nazivima, što bi zauzvrat olakšalo teret pretrpanih trgovačkih sudova.

Naravno, ove mjere ne mogu garantirati razvoj poduzetništva ako Vlada istovremeno podržava meka budžetska ograničenja, održavanje i stvaranje monopola, visoku razinu subvencija itd.

5.3.3. Suzbijanje korupcije

Temeljni recept protiv korupcije naizgled je jednostavan: standardna je preporuka da se smanji korist (poticaji), a poveća trošak (rizik) korupcije. S druge strane, još se uvijek ne zna dovoljno o načinima djelovanja korupcije u različitim kontekstima. Iz tog je razloga potrebno raditi detaljne analize po zemljama i po sektorima, što nadilazi okvir ovog rada. Naravno, korupciju nikad neće biti moguće potpuno eliminirati, ali se mogu ograničiti njezini dosezi i smanjiti šteta koju uzrokuje. Primarni cilj trebao bi biti smanjenje motivacije za davanje i primanje mita, a ne učvršćivanje sustava ex-post kontrole (Rose-Ackerman, 1999). Primjena zakonske prisile je potrebna, ali neće imati dugoročni utjecaj ako se ne smanji uvjete koji potiču mito. Kao opcije reforme navodi se (Rose-Ackerman, 1999: 43):

- uklanjanje programa opterećenih korupcijom;
- uspostavljanje valjanih privatizacijskih procesa;
- reforma državnih programa (promjene u zakonodavstvu, porezne reforme, reforme programa socijalnih povlastica);
- reforma državne službe;
- antikoruptivni zakoni;
- reforme u sustavu javne nabave.

Iz aspekta ovog rada, odnosno ranije provedenih ekonometrijskih analiza, za suzbijanje korupcije potrebno je: a) pojačati efikasnost sankcioniranja slučajeva korupcije jačanjem vladavine prava, b) depolitizirati javnu upravu promjenom sustava zapošljavanja, c) smanjiti administrativne prepreke, d) uključiti civilno društvo, ali ne samo deklarativno već i u konkretnim slučajevima i e) povećati slobodu medija. Jačanje vladavine prava nije bitno samo zbog kažnjavanja korupcije, već i zbog učinka zastrašivanja čime se smanjuju poticaji za korupciju. Depolitizacija pridonosi smanjenju korupcije zbog toga što zaposleni koji su dobili posao temeljem objektivnih kriterija i stručnosti nemaju osjećaj zaštićenosti, odnosno

više su izloženi riziku gubitka posla zbog bilo kakvih pogrešaka u radu. Valja imati na umu da je trend zapošljavanja po sposobnosti spor; u SAD-u je trebalo 40 godina da se dođe od pomaka sa 10 na 80 postotaka u ukupnom broju zaposlenih u državnoj službi (Rose-Ackerman, 1999: 248). Kod administrativnih prepreka nužno je vidjeti koji su postupci nepotrebni i onda ih ukloniti te pored toga smanjivati monopol državnih službenika na način da klijenti mogu predati molbu bilo kojem službeniku koji ima preklapajuću nadležnost i ići slijedećem ako ih prvi odbije. Civilno društvo je važan čimbenik ograničavanja moći državnih službenika i dužnosnika. Mediji i javnost mogu izreći optužbe na vlast i loše usluge koje daje, a privatne organizacije i pojedinci mogu zahtijevati odgovornost države (Rose-Ackerman, 1999: 194). Koliko god se takve mjere činile slabe u svom utjecaju, povećanje otvorenosti ostavlja nositelje vlasti ranjive na nezadovoljstvo građana. Međutim, učinak svih mjera je minoran i dugoročno neodrživ ako ne postoje politička volja i odlučnost jer u borbi protiv korupcije najveću odgovornost snosi onaj tko ima moć i političku vlast. Posebno je teško nešto učiniti i kad su sami državni dužnosnici i sudovi (kao borci protiv korupcije) zahvaćeni korupcijom i kad se na politiku gleda kao na priliku za bogaćenje. Ako vodeći državni službenici ne postave odgovarajući primjer, teško je za očekivati da će se ostali ponašati drugačije. Vjerodostojna reforma mora početi od vrha, imati podršku utjecajnih grupa unutar i izvan države i također zahtijeva istodobnu reformu uloge države.

Korupcijski skandali koje raspiruje tisak mogu ubrzati reformu u brojnim političkim sustavima, ali kada kriza stvori jaku potporu promjenama, političari moraju "djelovati brzo, često bez dostatnog planiranja i stručnih savjeta" (Rose-Ackerman, 1999: 236). Ako se ne smanje koruptivni poticaji, antikorupcijske kampanje postat će puki "lov na vještice" koji će nastojati tražiti političke protivnike režima. U društvima u kojima je korupcija ustaljena i raširena reformatori moraju poduzimati konkretne korake, a ne samo pretpostavljati da će se ustaljene navike promijeniti promjenom najviših dužnosnika. Nije dovoljan direktan napad na korupciju pomoću pooštrene provedbe zakona, zahtijevanja razotkrivanja imovine i posebnih antikorupcijskih agencija, već fokus mora biti na uvjetima koji uzrokuju plaćanja, odnosno na izvorima korupcije i čimbenicima koji ju potiču.

Gledanje na korupciju kao na trajno obilježje ljudske prirode protiv kojeg se ništa ne može neće pomoći. Glavne žrtve korupcije su siromašniji društveni slojevi često zato što smatraju da je korupcija neizbježna i da pogađa baš njih. Potrebno je mobilizirati sve društvene i političke aktere. Policijska i pravosudna akcija nije učinkovita bez javne podrške, a nje nema bez slobodnog i aktivnog tiska. Prave mjere suzbijanja korupcije dugoročne su i sustavne.

Konkretne mjere uključuju i:

- donošenje zakona o smjeni vlasti i zakona o financiranju stranaka;¹⁷³
- razvoj istraživačkog novinarstva;
- decentralizaciju (zbog veće odgovornosti), ali uz pojačanu stegovnu odgovornost lokalnih dužnosnika;
- izgradnju učinkovitog sustava nadzora zakonitosti, kvalitete rada i etičnosti službenika – potreban je kodeks ponašanja javnih dužnosnika i službenika kojim će se utvrditi moralna načela u njihovom djelovanju, s tim da etički standardi budu zaštićeni pravnom prisilom;
- objavljivanje izvještaja o radu USKOK-a;
- fokusiranje djelatnosti USKOK-a na visoku političku razinu;¹⁷⁴
- dodatnu edukaciju sudaca za rješavanje slučajeva korupcije;
- strože zakonske kazne za korupciju;
- blaže kazne za novinare u slučaju klevete kad su u pitanju državni dužnosnici – novinari ne bi trebali za klevetu podlijegati Kaznenom zakonu već bi kazna prvenstveno trebala biti restitutivna (obveza objavljivanja ispravka);
- razvijanje potpune netolerancije prema korupciji počevši od NVO-a, škola i fakulteta (uključujući i eventualni institut za javnu upravu), crkve itd.;
- potpunu javnost proračuna;
- razbijanje monopola na tržištu;
- poticanje građanske odgovornosti - ljudi trebaju prijavljivati slučajeve korupcije i osobno nastojati da se spriječi.

Mjere koje se odnose na povećanje plaća i smanjenje broja zaposlenih mogu zvučati jednostavno, ali su u stvarnosti suočene s brojnim problemima; povećavaju već ionako visoku nezaposlenost, opterećuju proračun, a opet ne mogu iskorijeniti pohlepu ili naviku uzimanja mita.¹⁷⁵ U svakom slučaju, ne treba biti fatalističan ili pasivan u pogledu korupcije; pa čak je i u Švedskoj korupcija cvjetala – tamo negdje krajem 18. i početkom 19. stoljeća (Tanzi, 1998: 586).

¹⁷³ Donesen je Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika RH (NN, 105/04) ali njime se ne regulira objava imena donatora kao ni ograničenja iznosa donacija.

¹⁷⁴ U Slovačkoj se snimalo ministarstva pri čemu su zabilježeni slučajevi primanja mita.

¹⁷⁵ Singapur je poznat po niskoj korupciji i ujedno malom broju državnih službenika/dužnosnika koji imaju visoku plaću. Ministri u Singapuru su među najbolje plaćenima u svijetu, ali ako gospodarstvo ne ostvari očekivane rezultate obvezni su smanjiti svoje plaće (Feng, 2003: 300).

5.3.4. Reforma pravosuđa

O reformi pravosuđa može se pisati puno, ali se isto tako i sve preporuke mogu sažeti u nekoliko natuknica.¹⁷⁶ Ono što je ključno je da što manji broj ljudi zahtijeva vladavinu prava to je manja vjerojatnost da će se ona uspostaviti. U Hrvatskoj kao i većini ostalih tranzicijskih zemalja nedostaje prvenstveno politička potražnja za vladavinom prava (Hoff i Stiglitz, 2002), što je bilo posebno izraženo ranih 1990-ih. Čak i međunarodne organizacije kao što je OECD sječu dojam da je Hrvatska otporna na pritiske Komisije EU da se reforma provede. Reforme koje se poduzimaju tek su polovične, a volja za njihovo provođenje je upitna što se vidi i iz nedostatka jasne vizije reforme. Često se problemi rješavaju samo donošenjem novih zakona ne uzimajući u obzir da su beskorisni ako ih se neće primjenjivati, kao ni da česte promjene zakona unose nestabilnost; građani ne mogu poznavati zakon ako se on mijenja pa ga stoga i krše (Schönfelder, 2004: 12). Zakone se gotovo uvijek donosi u žurbi (po hitnom postupku) i to prema prioritetima političara jer donošenjem zakona nastoje ostaviti dojam da su aktivni (Schönfelder, 2004: 12).¹⁷⁷ Kritike Komisije kao da se shvaćaju samo kao kritike od kojih se treba braniti, umjesto da ih se prihvati i krene s poboljšanjem postojećeg stanja. Čak postoji i oklijevanje za uzimanje strane pomoći. Strategija reforme pravosuđa prihvaćena je tek 2002. godine (operativni plan je usvojen 2003.) čime se trebalo osigurati uspješnije djelovanje samostalnog, nepristranog i učinkovitog pravosuđa kao jamca demokratske vladavine, načela vladavine prava i pravne sigurnosti građana. Od 2002. do 2004. godine Hrvatska je povukla samo 10% sredstava koje je Svjetska banka stavila na raspolaganje za reformu pravosuđa.¹⁷⁸ Reforma pravosuđa kao da nije u interesu određenih skupina u društvu, a to se onda prenosi i na vlast budući da je u Hrvatskoj izraženo zarobljavanje države (*state capture*), odnosno jaka povezanost vlasti i dijela privatnog sektora.

Jedna od glavnih mjera je uvođenje potpuno novog sustava odabira i promicanja pravosudnih kadrova. Njegovo osnovno obilježje trebao bi biti visok stupanj objektivnosti pri regrutiranju novog osoblja te isključenje diskrecijskih odluka koje su zbog duge tradicije nepotizma i političkih utjecaja obilježavale dosadašnju praksu. Te mjere zahtijevaju i izmjene

¹⁷⁶ Ovaj rad sadrži manje razrađenu analizu reforme pravosuđa nego javne uprave, što je najvećim dijelom posljedica ograničenosti autorice ekonomskom strukom. Ovdje se navode samo temeljne preporuke, a za više detalja preporuča se vidjeti: Uzelac (2001; 2004) te web stranicu Vrhovnog suda (www.vsrh.hr).

¹⁷⁷ Zakone bi se možda mijenjalo sporije da se u pregovaranje uključi i lokalnu razinu. Pravosuđe je općenito previše centralizirano i to na razini Vlade; sabor još uvijek nije razvio svoju istinsku zakonodavnu ulogu jer zakonske inicijative dolaze od javne uprave (Schönfelder, 2004).

¹⁷⁸ Bilo je riječ o petogodišnjem ugovoru kojim se predviđalo da Hrvatska svake godine povuče 5.000.000 USD, a koristila je samo 500.000 USD

Zakona o DSV-u. Nadalje, svi bi suci trebali prolaziti kroz sustav trajnog obrazovanja i stručnog usavršavanja, to bi im trebalo biti "nametnuto" kao obveza. Povećanje broja sudaca i njihovih plaća nije djelovalo na učinkovitost pravosuđa, što je pokazalo da su problemi kompleksnije prirode, pa se ne bi trebalo poticati takve mjere.

Kako bi se ubrzali sudski postupci potrebno je napraviti sljedeće (Uzelac, 2004:106):

- reformirati postupovne odredbe;
- prenijeti zadatke koje trenutačno obavljaju sudovi na druge državne i društvene službe i privatne profesije (posebno javne bilježnike), kao i prenijeti zadatke koji nisu u središtu sudačke funkcije na druge osobe unutar suda ili izvan njega (to uključuje i poslove registracije poduzeća na trgovačkim sudovima);
- promijeniti organizacijski ustroj pravosuđa na nacionalnoj razini (sustav sudske nadležnosti) i na razini pojedinog suda (reorganizirati funkcioniranje sudske uprave);

Što se tiče utvrđivanja prava vlasništva, potrebno je promijeniti Zakon o zemljišnim knjigama; ažurirati i kompjuterizirati registar zemljišnih knjiga te ga uskladiti s katastrom; postupak upisa učiniti lakim, jeftinim i efikasnim; izraditi i provesti registar zaloga nad nekretninama; obrazovati upravne službenike na području zemljišnih knjiga.

Dodatne mjere reformi uključuju:

- uspostavljanje pravne dosljednosti u pravosuđu - izdavanje smjernica za predmete gdje postoje varijacije u praksi između sudova;
- izbjegavanje prečestih promjena zakona;
- dobro definiranu raspodjelu slučajeva među sucima;
- dosljednost provođenja svih zakona čak kad su u pitanju i stečajevi jer se inače kreira opasna pravna nejednakost;
- objavljivanje presuda sudova na E-portalima;
- osiguranje jasnijih pravila za odgovornost sudaca;

Sve ove preporuke mogu djelovati utopijski posebno kad se uzme u obzir da se kadrovska struktura pravne profesije i njihova psihologija sporo mijenjaju. Treba imati na umu i da je uređena uprava koja pažljivo rukuje dokumentima pretpostavka efikasnog pravosuđa, tako da je bez reforme javne uprave napredak u pravosuđu neostvariv jer su javna uprava i pravosuđe dva međuovisna sustava provođenja zakona. Vjerojatno će trebati dosta vremena da poraste povjerenje građana i poslovnih ljudi u sudstvo kao jamac njihovih osobnih, političkih i osobnih prava.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ovim se radom željelo pokazati kako je opravdano i važno dimenziju javnog upravljanja eksplicitno uvesti u raspravu u ekonomskom rastu Hrvatske. Dokazi za to pronađeni su u suvremenoj ekonomskoj i društvenoj teoriji, postojećim empirijskim istraživanjima ekonomskog rasta, ekonometrijskoj analizi javnog upravljanja i ekonomskog rasta na uzorku zemalja EU i triju zemalja kandidatkinja za ulazak u EU (među kojima je i Hrvatska), te analizi temeljnih nedostataka javnog upravljanja u Hrvatskoj. U zaključnim razmatranjima ovog rada nastojat će se sažeti istraživački proces koji je rezultirao preporukama za poboljšanje javnog upravljanja u Hrvatskoj, a koje bi trebale pozitivno utjecati na njen budući ekonomski rast.

Od početka 1990-ih ubrzano raste broj istraživanja u kojima se nastoji otkriti dodatne čimbenike koji utječu na ekonomski rast, uz one klasične poput rada, kapitala i tehnologije. Međutim, usprkos brojnim pokušajima, još se uvijek ne može sa sigurnošću tvrditi koji sve čimbenici dovode do razlika u ekonomskoj razvijenosti i stopama rasta između zemalja. Sve važniju ulogu u tim istraživanjima dobivaju institucije i s njima povezana država.

Ekonomska povijest pruža dovoljno dokaza o tome da su vladajuće skupine često težile osiguranju renti, a ne poticanju produktivnih aktivnosti, čime su gušile ekonomski rast. Kroz povijest se stalno vodila borba između struktura koje su nastojale maksimizirati rente vladara (i njegove grupe) i skupina ljudi koje su inovirale, investirale i upuštale se u rizične pothvate kako bi ostvarile svoj dohodak. Prema Northu, upravo je ta dihotomija uzrokovala neuspjeh nekih društava u ostvarivanju neprekinutog ekonomskog rasta. Uzimanjem te tvrdnje kao vrlo vjerojatne, čudno je što su makroekonomisti tako kasno uključili javno upravljanje (*public governance*) u rasprave o ekonomskom rastu. Ako se javno upravljanje definira kao način na koji država koristi vlast u upravljanju institucionalnim okruženjem, odmah je jasno da postoje barem dva načina korištenja vlasti: dobar i loš. S aspekta ekonomskog rasta, dobar način je onaj koji će pospješiti ekonomski rast, a loš je onaj koji će ga kočiti. Preciznije, dobro javno upravljanje je ono koje stvara institucionalno okruženje koje će poticati pojedince na investicije i inovacije te olakšati prijenos tehnologije. S druge strane, lošim javnim upravljanjem smatra se ono koje je fokusirano na realokaciju postojećih resursa prema vladajućim skupinama i njima bliskim krugovima čime se u društvu ne stvaraju poticaji za produktivne aktivnosti.

Tek s proučavanjem prijelaza zemalja iz socijalističkog u tržišno gospodarstvo, ali i analiziranjem kriza u Latinskoj Americi i Africi, ekonomisti su postali potpuno svjesni važnosti institucija. Ekonomika tranzicije na početku se fokusirala na ekonomske faktore koji oblikuju taj proces, ali su pad realnog BDP-a, loši rezultati privatizacije, nastanak velikog neslužbenog sektora i neefikasnost države (slabljenje usklađenosti njenih sposobnosti i ciljeva) ukazali na važnost institucionalne dimenzije te pokazali da su na početku tranzicije morale postojati minimalne institucije za razvoj tržišta koje će ograničavati nepoželjne oblike ljudskog ponašanja i smanjiti nesigurnost i/ili neizvjesnost. Smjernica koja je uputila istraživače na institucije bila je i činjenica da su neke tranzicijske zemlje rasle brže od ostalih iako su sve prolazile kroz sličan proces ekonomskih reformi. Od samog početka postojala su dva viđenja tranzicije: tzv. "Washingtonski konsenzus" i evolucijsko-institucionalni pristup. Nažalost, dominirao je prvi koji je pretpostavljao da će se institucionalni okvir razviti sam po sebi zajedno s razvojem tržišta, dok su pristaše drugog pristupa naglašavale da je za razvoj tržišta potrebno minimalno pravno okruženje, zaštita vlasničkih prava, provedba zakona itd., što je morala osigurati država. S vremenom su nedostaci "Washingtonskog konsenzusa" bili sve jasniji, ali to nije moglo nadoknaditi posljedice institucionalnog vakuuma s početka tranzicije.

Kroz tranziciju je prolazila i sama država. Početne rasprave istraživača i nositelja politike o veličini države u tranziciji sve su se više okretale ka kvaliteti i efikasnosti države, posebice u ekonomskom rastu. Postojalo je očito da nije presudno kolika je država već što ona radi i kako to radi. Pred državu su se u tranziciji često stavljali zadaci koji su bili međusobno teško uskladivi što je rezultiralo neuspjehom i gubitkom povjerenja od strane građana. Većina zemalja odlučila se za brzo provođenje reformi smatrajući takvo ponašanje efikasnim, ali to nije moglo poništiti jak politički utjecaj u društvu (ispolitiziranost). Određenim je interesnim skupinama bio cilj što duže zadržati ravnotežu parcijalnih reformi jer im je ona omogućivala održavanje početnih prednosti i osobno bogaćenje. Institucionalni okvir tog prijelaznog razdoblja ostavljao je dovoljno prostora državnim dužnosnicima i službenicima za usmjeravanje na jedan cilj: kontrolirati, ali često i zgrabiti što više dok još mogu. Tranzicija je u najvećoj mjeri potvrdila političke teorije o nastanku institucija koje kažu da oni koji su na vlasti oblikuju institucije na način koji će im omogućiti što duži ostanak na vlasti i usmjeravanje resursa prema sebi. Prema tim teorijama državna politika je neučinkovita ne zato što bi ju bilo skupo poboljšati već zato što nositelji politike žele da ona bude takva. Kad god neka društvena skupina postane dovoljno jaka (što se u tranziciji događalo zbog egzogenih šokova), nastojat će oblikovati politiku koja će biti na korist njoj, a ne čitavom

društvu. Provedba institucionalnih reformi imala je u različitim tranzicijskim zemljama drugačiju dinamiku i rezultate, ali ono što je zajedničko svim zemljama su dva područja koja su se pokazala kao temeljne slabosti u njihovom institucionalnom razvoju: vladavina prava i kvaliteta javne uprave.

Buduće reforme trebale bi ispraviti postojeće nedostatke u institucionalnom razvoju tranzicijskih zemalja, ali uslijed političkog oportunizma može doći i do institucionalne skleroze i rigidnosti. Do institucionalne promjene lakše dolazi kad su oni koji imaju korist od postojećih institucija prisiljeni prihvatiti nove institucije, što je slučaj s ulaskom u Europsku uniju. EU pokreće institucionalne reforme, stvara društveni konsenzus za njih, pomaže njihovoj implementaciji i promovira konsolidaciju čitavog procesa reformi što znači da su one tranzicijske zemlje koje su ranije uključile ulazak u EU u svoje političke rasprave imale i veće koristi od toga za svoje gospodarstvo. Ulazak u EU poticao je konkurenciju među zemljama kandidatkinjama (sadašnjim članicama), odnosno motivirao daljnje reforme jer nijedna zemlja nije htjela zaostajati. Takva pojačana konkurencija smanjivala je dobiti od *statusa quo* pa su se smanjile mogućnosti za traženje renti. Naravno, problemi mogu nastati ako stanovnici određene zemlje ne smatraju da im EU institucije odgovaraju pa one neće ni opstati. Na sastanku u Kopenhagenu 1993. godine čelnici država članica EU složili su se da će primiti u članstvo zemlje središnje i istočne Europe ako ispune određene političke i ekonomske kriterije. Sa stajališta kvalitete javnog upravljanja, najvažniji od tih kriterija je osiguranje stabilnosti institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. Već je tada utvrđeno da će se naročito voditi računa o suzbijanju korupcije. Sastanak Europskog vijeća u Madridu 1995. godine nije donio posebne uvjete, ali je naglasio institucionalni kriterij iz Kopenhagena i to u smislu podizanja administrativnih sposobnosti. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju iz 1997. godine posebnu je važnost pridao konsolidiranju vladavine prava i jačanju institucija na svim razinama, naročito u području javne uprave.

U veljači 2003. godine Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji kojeg je Komisija analizirala na osnovi sposobnosti Hrvatske da preuzme obveze ispunjavanja svih političkih i ekonomskih kriterija iz Kopenhagena, Madrida i SSP-a. Prema mišljenju Komisije o zahtjevu za članstvo, Hrvatska ima stabilne demokratske institucije koje uredno funkcioniraju, ali treba bitno poboljšati funkcioniranje pravosudnog sustava, a borba protiv korupcije treba biti još učinkovitija. Napredak u ispunjavanju ekonomskih kriterija je znatan, ali treba još uvijek raditi na poboljšanju tržišnih mehanizama što se posebno odnosi na rješavanje pitanja velikog administrativnog tereta i nedovršenog sustava katastra i zemljišnih

knjiga. Potrebne reforme javne uprave još uvijek nisu dovršene. Europsko vijeće odlučilo je u lipnju 2004. promaknuti Hrvatsku u službenog kandidata za članstvo u Europskoj uniji. Brzina pregovora ovisit će o stupnju pripremljenosti države kandidatkinje i o složenosti problema koje treba riješiti. Valja imati na umu da iako EU može djelovati kao pokretač poboljšanja kvalitete javnog upravljanja, ni ona sama nije imuna na njegove slabosti. Upravo je iz tog razloga poboljšanje kvalitete javnog upravljanja prvenstveno pitanje same zemlje buduće članice.

Kriteriji za članstvo su brojni, a nikako se ne može tvrditi da zadovoljavanje svakog od njih ima pozitivan utjecaj na ekonomski rast. Čak i kad se kriteriji suze samo na one koji se odnose na javno upravljanje, ostaje činjenica da elemenata za ocjenu kvalitete javnog upravljanja ima mnogo. Prije nego što se krene s njihovim nabrojanjem i utjecajem na ekonomski rast koji je utvrđen u dosadašnjim empirijskim istraživanjima, potrebno je vidjeti kakav položaj ima javno upravljanje u teorijskim modelima rasta. Solow-Swan model rasta je kao i svi ostali modeli uvelike pojednostavljen: uzima u obzir samo jedno homogeno dobro (output), gospodarstvo je zatvoreno, zanemaruju se fluktuacije u zaposlenosti, isključeni su prirodni resursi, proizvodna funkcija obuhvaća samo tri inputa, a stope štednje, amortizacije, rasta stanovništva i tehnološkog napretka su konstantne (ujedno i egzogene). Ono što je njegov najveći nedostatak u kontekstu ovog rada je taj što pretpostavlja da tržište efikasno funkcionira, da agenti optimiziraju i da su vlasnička prava sigurna. Drugim riječima, model ne uzima u obzir nedostatke u kvaliteti javnog upravljanja. U Solowljevom modelu kratkoročni rast može rezultirati iz akumulacije kapitala ili tehnološkog napretka (učinkovitosti rada - A), ali u dugom roku rast outputa po radniku ovisi samo o tehnološkom napretku. Glavni zaključak Solowljevog modela je da razlike u količinama kapitala ne objašnjavaju dovoljno razlike u BDP-u između zemalja; zemlje koje imaju veće stope štednje, a time i udio investicija u BDP-u su u pravilu bogatije, ali to nije jedina odrednica razlika u BDP-u. Najveći problem modela je što uzima učinkovitost rada kao egzogeni faktor, a pritom ga identificira glavnim pokretačem rasta. Nadalje, model uopće ne precizira što je zapravo učinkovitost rada već taj izraz obuhvaća sve ostale faktore osim rada i kapitala koji utječu na output.

Autori skupine modela rasta nakon Solowljevog endogenizirali su varijablu A i jasno ju definirali kao tehnologiju ili znanje, te pretpostavili da njena evolucija ovisi o alokaciji resursa u istraživanje i razvoj (R&D), odnosno o idejama koje poboljšavaju tehnologiju proizvodnje. Kad se promatraju stope rasta BDP-a u svijetu, onda se može zaključiti kako je rast količine znanja (tehnološki napredak) bio jedan od ključnih elemenata koji je doveo do

razlika u stopama rasta. Međutim, kad se promatraju razlike u razinama realnog BDP-a onda korisnost modela koji su tehnološki napredak objasnili alokacijom resursa u R&D nije tako očita. Prvi je razlog taj što je teško vjerovati da su neke zemlje siromašne zato što je prijenos tehnologije iz bogatih zemalja u siromašne tako spor kao što proizlazi iz tih modela. Drugi razlog odnosi se na činjenicu modela da je tehnologija dobro koje ne konkurira što znači da siromašne zemlje ne bi trebale imati problema s njenom primjenom (ništa ih u tome ne sprječava) pa bi na taj način mogle dostići industrijalizirane zemlje. Nadalje, postoji mnogo siromašnih zemalja u kojima bi bogate zemlje mogle otvoriti svoje tvornice jer postoji stabilno političko okruženje koje bi im omogućilo primjenu njihovog *know-howa* i prihode koji ne bi bili oporezivani po neumjereno visokim stopama, ali se to ipak ne događa. Iz toga proizlazi da problem nije u pristupu naprednoj tehnologiji već u onim čimbenicima koji zemljama omogućuju bolje iskorištavanje naprednih tehnologija. Kako bi se razumjele razlike u razinama BDP-a među zemljama potrebno je otkriti o kojim je čimbenicima riječ.

Kad se želi objasniti razlike u razinama, a ne stopama rasta BDP-a, Solowljev model moguće je proširiti ljudskim kapitalom i pritom tehnološki napredak smatrati egzogenom varijablom. Raščlanjivanjem rasta (*growth accounting*) kako bi se vidio doprinos fizičkog i ljudskog kapitala razlikama u outputu po radniku među zemljama, ustanovljeno je da te dvije varijable ne mogu u potpunosti objasniti jaz između najbogatijih i najsiromašnijih zemalja. Budući da je postojala velika korelacija između fizičkog i ljudskog kapitala te reziduala posumnjalo se da postoje neki prikriveni elementi koji utječu na odrednice outputa po radniku. Pitanje koje je ostalo neriješeno bilo je: zašto ljudi u nekim zemljama investiraju više u fizički i ljudski kapital te zašto je produktivnost u nekim zemljama veća, a samim time i output? Hall i Jones pronašli su rješenje u društvenoj infrastrukturi. Taj su pojam definirali kao institucije i državnu politiku koji potiču investicije i proizvodnju, a ne potrošnju i traženje rente, odnosno institucije i politiku koji determiniraju okruženje unutar kojeg pojedinci akumuliraju vještine, poduzeća akumuliraju kapital i proizvode output. Vidljivo je da je riječ o pojmu vrlo sličnom javnom upravljanju, samo što javno upravljanje u ovom radu ne uključuje neformalne institucije i koncentrira se prvenstveno na državu. Kao dokaz postojanja veze između društvene infrastrukture i razine BDP-a po zemljama često se navodi razlika između Zapadne i Istočne Njemačke, Sjeverne i Južne Koreje, Hong Konga i Kine. U tim su parovima zemalja mnoge varijable koje utječu na BDP bile slične: klima, prirodni resursi, početne razine fizičkog i ljudskog kapitala, kulturološki stavovi prema štednji, radu, poduzetništvu, a ipak im se output po radniku dramatično razlikovao. Pokazalo se i da proces konvergencije nije tako jednostavan i spontan, odnosno ne ovisi samo o položaju u odnosu na

ravnotežnu stazu rasta i o veličini dohotka na ravnotežnoj stazi rasta kao što je proizlazilo iz ranijih modela. Razdoblje izrazito visokih ili izrazito niskih stopa rasta u odnosu na ostatak svijeta može biti posljedica šoka koji gurne gospodarstvo daleko od dugoročne staze rasta ili može biti posljedica promjena u društvenoj infrastrukturi. Prvi se slučaj događa rijetko; primjer toga je bivša Zapadna Njemačka nakon Drugog svjetskog rata gdje je prosječna godišnja stopa rasta u 20 godina iznosila 7%. Izvjesnije je da su razdoblja ekstremnih stopa rasta posljedica velikih promjena u društvenoj infrastrukturi. Primjer brzih promjena društvene infrastrukture koje su imale pozitivan utjecaj na rast su Singapur i Južna Koreja 1960-ih, Čile ranih 1970-ih i Kina 1990-ih. Kao negativni primjer navodi se Argentina nakon 2. svjetskog rata, mnoge afričke zemlje 1960-ih i Kina sredinom 1960-ih. Nažalost, ne postoji razrađeni model koji uključuje javno upravljanje kao cjelokupni koncept. Ono što je važno znati je da javno upravljanje utječe na ekonomski rast putem investicija u fizički i ljudski kapital te putem ukupne produktivnosti korištenja tih inputa.

Razlike u ekonomskoj razvijenosti zemalja moguće je relativno lako promatrati putem BDP-a. Međutim, postavlja se pitanje kako promatrati razlike u kvaliteti javnog upravljanja kad ne postoji jedinstveni pokazatelj putem kojeg bi se mogla vršiti usporedba. U literaturi o ekonomskom rastu uobičajeni je pristup da se uzmu u obzir različiti elementi kvalitete javnog upravljanja koji mogu utjecati na rast i zatim uspoređuju po određenim kriterijima. Sve donedavno smatralo se da je nemoguće empirijski potvrditi hipotezu da kvaliteta javnog upravljanja utječe na ekonomski rast zbog same prirode institucija. S vremenom su ipak različite organizacije formirale pokazatelje kojima se može ocijeniti elemente kvalitete javnog upravljanja. Iako su empirijska istraživanja o vezi javnog upravljanja i ekonomskog rasta počela tek prije nekoliko godina, začuđuje njihov broj. Ne postoji nijedan rad koji obuhvaća sve dimenzije javnog upravljanja već se svaki autor koncentrira na samo nekoliko njih, a one koje se najčešće spominju su: vladavina prava, zaštita vlasničkih prava, učinkovitost/kvaliteta javne uprave, korupcija, demokracija, politička stabilnost, veličina administrativnih prepreka i odgovornost nositelja politike i participacija građana u vođenju politike. Čitanjem tih radova dolazi se do zaključka kako dobro javno upravljanje uistinu korelira s visokim stopama rasta i kako je karakteristično za bogate zemlje. Nigdje se ne tvrdi da se rast ne može pokrenuti bez velikih institucionalnih promjena (iako se početno ubrzanje ekonomskog rasta može postići s minimalnim institucionalnim promjenama), ali održavanje dugoročne ekonomske konvergenije zasigurno zahtijeva institucije visoke kvalitete. Neka su se istraživanja usredotočila na dugogodišnje prosjeke stopa rasta BDP-a, druga na razine; neka su koristila objektivne pokazatelje, većina subjektivne; neka su istraživanja spomenula samo institucije,

druga izravno i javno upravljanje; najveći dio njih uključio je u potpunosti različite zemlje u uzorak, a samo se manji koncentrirao na određene skupine zemalja kao što su npr. tranzicijske. Ono što je zajedničko svim istraživanjima je da nijedno nije bez nedostataka. Najveći broj kritika upućen je na kvalitetu podataka koje se koristilo u njima, ali zasad su to nažalost jedini podaci koje imamo. Negativni komentari na postojeća istraživanja vjerojatno su proizašli iz toga što su istraživači koji su ih proveli nerijetko bili previše samouvjereni prilikom interpretiranja dobivenih rezultata. Možda je najveći problem taj što su istraživači spremni gledati na problem previše pojednostavljeno upravo iz razloga da mogu oblikovati neki ekonometrijski model. Zaključci koji se donose na temelju takvih ekonometrijskih istraživanja pregeneralni su i obično ne pomažu jer jednostavno ne vrijede za sve zemlje. Može se dogoditi da nekoliko modela izgleda prihvatljivo i razumno, ali problem je u tome što svi daju drugačije rezultate i onda je teško reći koji je "pravi". Najčešće se postavlja pitanje kauzalnosti, odnosno povratnog utjecaja ekonomskog rasta na javno upravljanje i vidljivo je da ono još nije riješeno. U svakom slučaju, nije poželjno olako zaključiti da institucije uzrokuju rast već je bolje oprezno utvrditi da ga potiču. Problemi na koje se nailazi prilikom ekonometrijskog utvrđivanja veze između ekonomskog rasta i kvalitete javnog upravljanja uistinu su toliko brojni da istraživače ne treba okrivljavati ako odmah odustanu od takvih pothvata. Oni nešto hrabriji bi dobivene regresijske koeficijente trebali koristiti samo za vrlo oprezne ilustracije.

Kad se u uzorku nalaze tranzicijske zemlje problemi postaju još složeniji. Naime, svako istraživanje koje u sebi sadrži tranzicijske zemlje (u ovom radu su to samo 8 zemalja članica EU i tri kandidatkinje za ulazak u EU) unaprijed je ograničeno zbog kratkog vremenskog razdoblja za koje su raspoloživi podaci. Naročito je ograničavajuće to što ne postoje pokazatelji kvalitete javnog upravljanja za početak tranzicije jer je u tim godinama došlo do najveće ekonomske diferencijacije zemalja i njihova grupiranja. Dodatan problem je i u tome što nisu sve tranzicijske zemlje imale jednak tempo provođenja reformi pa su i iz tog razloga mogle imati drugačije modele rasta. Nažalost, može se reći da do danas nije došlo do velikog napretka kad je u pitanju korisnost regresijskih jednadžbi rasta za tranzicijske zemlje. Hrvatska je dosad bila uključena tek u 4 istraživanja jer je većina autora promatrala vremenska razdoblja prije njenog osamostaljenja. Rezultati tih istraživanja podijeljeni su po pitanju važnosti javnog upravljanja/institucija u ekonomskom rastu u tranziciji. Glavni nedostatak dvaju istraživanja koja su utvrdila da je doprinos institucija malen je taj što su zanemarila utjecaj kvalitete javnog upravljanja na ishod strukturnih reformi.

Ovo se istraživanje razlikuje od dosadašnjih u prvom redu zbog toga što je u uzorku grupiralo EU-15 zemlje, osam novih članica (Češku, Estoniju, Latviju, Litvu, Mađarsku, Poljsku, Slovačku i Sloveniju) i tri kandidatkinje (Bugarsku, Hrvatsku i Rumunjsku). Budući da se u uzorku nalaze tranzicijske zemlje, logično je bilo promatrati elemente kvalitete javnog upravljanja za koje je utvrđeno da su u tim zemljama najslabiji, a to su vladavina prava i kvaliteta javne uprave. To su ujedno elementi za koje EU (također i Svjetska banka i EBRD) Hrvatskoj najčešće upućuje prigovore, a vladavina prava je element kvalitete javnog upravljanja za kojeg je utvrđena najčvršća veza s ekonomskim rastom – u ekonometrijskim istraživanjima i u ekonomskoj povijesti. Zašto je općenito javna uprava toliko važna? Zbog toga što javne uprave ili druge organizacije moraju primjenjivati odluke koje donesu kreatori politike. Ako među provoditeljima politike postoje osobe ili skupine koje imaju vlastite ciljeve ili smatraju da će im provođenje te politike naštetiti, cijeli postupak političke promjene ili reforme postaje znatno otežan. U procesu primjene politika može promijeniti smisao tako da konačni rezultati budu drugačiji od očekivanih. Isto se događa ako je u javnoj upravi raširena korupcija ili ako je njeno osoblje nesposobno jer tada državni službenici i namještenici privatiziraju korištenje instrumenata politike u svoju korist. Nadalje, sporost obavljanja administrativnih poslova prilikom osnivanja poduzeća (ili pretjerani broj dozvola) obeshrabruje ili usporava potencijalne investitore zbog većih transakcijskih troškova. Važnost vladavine prava leži u provođenju ograničenja koja su inherentna institucijama. U slučaju kad je izvršna vlast ograničena efikasnim sudstvom teže će pronaći puteve za usvajanje neefikasne politike te traženje renti; vladajućoj skupini će se ograničiti arbitrarnost. Visoka razina vladavine prava smanjuje neizvjesnost, a time opadaju transakcijski troškovi odnosno troškovi specifikiranja onoga što se razmjenjuje i provedbe ugovora. To potiče investicije, a i time ekonomski rast.

Dakle, ovaj se rad fokusirao na percepcije i ocjene vladavine prava i kvalitete javne uprave kako bi se vidjelo kakav je utjecaj tih varijabli na privatni sektor – poduzeća i stanovništvo. Cilj korištenih varijabli bio je pokazati kako država koristi vlast u oblikovanju institucionalnog okruženja; zemlje u kojima se manje poštuje vladavina prava i koje imaju javnu upravu lošije kvalitete ujedno su i one u kojima se vlast u većoj mjeri koristi za privatnu korist (traženje renti), a ne poticanje produktivnih aktivnosti. Za opis vladavine prava koristili su se različiti pokazatelji koji uglavnom u prvi plan stavljaju efikasnost sudstva, odnosno efikasnost sankcioniranja svakog kršenja zakona. Kako je riječ o agregatnim pokazateljima, teško je bilo izdvojiti pojedinačne aspekte vladavine prava. Kvaliteta javne uprave još je kompleksniji slučaj kojeg se pojednostavilo tako da se kvalitetu promatralo putem zlouporabe

vlasti za privatnu korist (što je ujedno i definicija korupcije) i veličine administrativnih prepreka. U radu se korupciju promatralo kroz samo tri elementa: birokratizaciju, način zapošljavanja državnih službenika te razvijenost demokracije (politička prava, građanske slobode i slobodu medija). Da su raspoloživi podaci za ta tri elementa bolji, onda bi se moglo promatrati izravnu vezu s rastom, a ovako se ostalo samo na odnosu s korupcijom. Dodatan razlog što se nije analiziralo izravnu vezu između demokracije i rasta je taj što ju ranija istraživanja nisu potvrdila u kratkom roku. Cilj je bio dokazati sljedeće: ako je stupanj birokratizacije visok, ako je politizacija raširena u javnoj upravi i sudstvu i ako nema efikasnih kontrolnih mehanizama nad radom državnih službenika i dužnosnika (niski stupanj slobode medija, nedovoljno razvijene slobode građana i niska razina vladavine prava) onda to pokazuje da su nosioci vlasti u većem dijelu fokusirani na vlastitu korist, a manje na poticanje investicija i inovacija.

U slučaju kad postoje podaci za veći broj zemalja i kad je vremensko razdoblje relativno kratko za testiranje modela preporuča se korištenje panel analize, što je i učinjeno u ovom radu. Budući da je korelacija institucionalnih varijabli s kumulativnim stopama rasta bila slaba i vremenska serija prekratka, kao zavisna varijabla koristila se samo prva diferencija logaritma realnog BDP p.c. u internacionalnim dolarima iz 1990. Luxemburg je izostavljen iz ekonometrijske analize jer ima atipičnu vrijednost BDP-a p.c. Panel analiza s fiksnim efektima provedena je za 25 zemalja u razdoblju od 1995. do 2001. s tim da se koristilo dvogodišnje prosjeke: 1995./96., 1997./98., 1999./00. i 2001./02. Podaci su bili raspoloživi za sve zemlje u svim razdobljima pa se radi o uravnoteženom skupu. Nakon korigiranja za heteroskedastičnost i autokorelaciju primjenom ponderirane metode najmanjih kvadrata i heteroskedastički konzistentne ocjena varijance prema Whiteu, dobiveni su statistički signifikantni rezultati na razini od 1%. S povećanjem vrijednosti pokazatelja vladavine prava porast će i realni BDP p.c. s tim da će učinak biti za oko 10 postotnih bodova veći u 11 tranzicijskih zemalja nego u EU-14 zemljama. Za pokazatelj korupcije je provedeno identično istraživanje, ali su dobiveni nešto drugačiji rezultati. Naime, za EU-14 nije utvrđena statistički signifikantna veza, dok je za uzorak 11 tranzicijskih zemalja utvrđeno da će smanjenje korupcije dovesti do porasta realnog BDP-a p.c. Za čitav uzorak veza između raširenosti korupcije i realnog BDP-a p.c. statistički je signifikantna. *Time je potvrđena prva hipoteza rada: vladavina prava i kvalitetna javna uprava (ona čiji službenici ne zloupotrebljavaju vlast za privatnu korist) pozitivno utječu na ekonomski rast.* Ujedno je potvrđen i nalaz autora ranijih istraživanja da je učinak vladavine prava na BDP p.c. veći nego učinak korupcije. To se može objasniti time da korupcija proizlazi i iz nepoštivanja vladavine

prava, pa je vladavina prava ipak onaj prvotni (i snažniji) čimbenik koji utječe na ekonomski rast. Drugo objašnjenje je da investitori jednostavno doživljavaju nepoštivanje vladavine prava većom preprekom nego korupciju.

Jedan od glavnih zaključaka koji proizlazi iz ekonometrijskih rezultata je da tranzicijske zemlje mogu ostvariti korist provođenjem institucionalnih reformi čak i u kratkom roku te da je granični doprinos poboljšanja institucija veći u tranzicijskim zemljama nego u onima koje su visoko razvijene. Temeljni nedostatak provedene panel analize je da se nije ni pokušalo riješiti problem kauzalnosti jer se nijedno od postojećih rješenja ne čini adekvatnim. Drugim riječima, vladavina prava i korupcija smatrale su se egzogenim varijablama. Usprkos tome nije sporno da će poboljšanja u vladavini prava i kvaliteti javne uprave pridonijeti budućem ekonomskom rastu jer za to postoji dovoljno povijesnih dokaza i rezultata ranijih istraživanja. Jednako tako, poboljšano javno upravljanje nije automatska nuspojava povećanog bogatstva zemlje već nositelji politike i građansko društvo stalno moraju raditi na njegovom poboljšanju. Budući da institucije utječu na rast i rast utječe na institucije, zasigurno postoje neki treći čimbenici koji djeluju i na rast i na institucije, a za čije je otkrivanje možda potreban istraživački rad psihologa i sociologa.

Korelacijskom analizom za tranzicijske zemlje nije se mogla utvrditi čvrsta veza između minimalnog broja dana i broja procedura potrebnih za registraciju poduzeća s pokazateljem korupcije. To je vjerojatno posljedica činjenice da podaci ne pokazuju stvarno stanje, odnosno ne uključuju birokratske zastoje, a isto tako ne obuhvaćaju ostale postupke potrebne za stvarni početak poslovanja poduzeća. Budući da je ta veza potvrđena za zemlje EU-15, korištenje boljih podataka vjerojatno bi dovelo do dobivanja sličnog rezultata za tranzicijske zemlje, što se zasad nažalost ne može provjeriti. S druge strane, korelacija između pokazatelja djelatnosti države (koji uključuje i zapošljavanje po sposobnosti) i pokazatelja korupcije vrlo je visoka za čitav uzorak, čime se potvrđuje pomoćna hipoteza za ispolitiziranost javne uprave doprinosi korupciji. U tranzicijskim zemljama, korelacija između pokazatelja političkih prava i građanskih sloboda s pokazateljem korupcije srednje je jačine, dok porast slobode medija rezultira sa smanjenjem predodžba o korupciji. Temeljem vrijednosti pokazatelja političkih prava, građanskih sloboda i slobode medija za Hrvatsku, može se zaključiti da demokracija nije dovoljno jak kontrolni mehanizam nad nositeljima vlasti u Hrvatskoj, kako se i pretpostavilo na početku istraživanja. U EU-14 sloboda medija je relativno veća nego u tranzicijskim zemljama pa dodatni porast slobode medija ne utječe na predodžbe o korupciji. Na samom kraju, koeficijent korelacije između vladavine prava i korupcije je visok, nešto veći u EU-14 nego u tranzicijskim zemljama.

Hrvatska se po kvaliteti javnog upravljanja nalazi iza EU-15 zemalja i (s obzirom na većinu korištenih pokazatelja) iza 8 novih članica, čime se potvrđuje druga hipoteza rada.

Raspored tranzicijskih zemalja po pokazateljima kvalitete javnog upravljanja otprilike se poklapa s njihovim realnim BDP-om p.c. što je posebno značajno za Hrvatsku koja se nalazi na dnu ljestvice ali najčešće ispred Bugarske i Rumunjske. Na temelju analiziranih pokazatelja kvalitete javnog upravljanja čini se da u tim trima postoje manji poticaji za produktivne aktivnosti. Riječ je o zemljama koje imaju nizak stupanj vladavine prava, visoke percepcije o raširenosti korupcije, ispolitiziranu javnu upravu, nedovoljno slobodne medije i visoke administrativne prepreke. Svi ti elementi upućuju na zaključak da se vlast u tim zemljama u većoj mjeri negativno koristi u oblikovanju institucionalnog okruženja. Zanimljivo je spomenuti da je u 2004. godini veći napredak u reformama ostvaren u Bugarskoj i Rumunjskoj nego u Hrvatskoj. Rumunjska je npr. 2004. usvojila strategiju reforme javne uprave dok je u Hrvatskoj ona još u izradi. Isto tako, Rumunjska i Bugarska već su izmijenile svoje zakone o državnim službenicima i namještenicima, usvojen je etički kodeks za državne službenike, postoji veća suradnja instituta za javnu upravu s visokoškolskim ustanovama, a također je olakšano osnivanje poduzeća. Iako neke tranzicijske zemlje imaju bolje pokazatelje kvalitete javnog upravljanja od nekih EU-14 zemalja, generalno ipak nove članice imaju lošije javno upravljanje od starih članica.

Dublja analiza javnog upravljanja u Hrvatskoj potvrđuje zaključke izvedene iz usporedbe koja se zasnivala na brojčanim pokazateljima kvalitete javne uprave i vladavine prava. U prvih 10 godina tranzicije gotovo da i nije bilo pomaka u poboljšanju kvalitete javnog upravljanja. S promjenom vlasti 2000. godine pokrenuo se val pozitivnih promjena, ali s relativno slabim konkretnim rezultatima. Javna uprava i razina vladavine prava i dalje su među najslabijim točkama Hrvatske, što je vidljivo iz velikog broja dokaza.

Prvo, regulatorno okruženje s kojim se susreću investitori previše je birokratizirano. Prema mišljenju stranih investitora prepreka ulaganju u Hrvatskoj nije sama regulacija registracije poduzeća koja je u skladu s EU praksom već "spora, komplicirana i nefleksibilna javna uprava koja djeluje po diskrecijskim, a ne profesionalnim principima". Samo dobivanje dozvola još uvijek nije dovoljno definirano što se naročito može osjetiti u udaljenim i manjim mjestima gdje lokalni službenici počesto previše improviziraju, odnosno imaju velik prostor za slobodnu interpretaciju propisa. Investitori često nisu sigurni tko je odgovoran za izdavanje potrebnih odobrenja, ne postoji adekvatna koordinacija između ministarstava i agencija, neki su postupci nepotrebno komplicirani i teški, trgovački sudovi su preopterećeni što produžuje

registraciju, a službenici za ubrzanje nekih postupaka (naročito dobivanje građevinske dozvole) zahtijevaju mito.

Time dolazimo do drugog problema – korupcije. Hrvatska je suočena s razmjerno velikim problemom korupcije. Iako su od 2000. godine donesene brojne mjere i zakoni za njeno suzbijanje, uvid u statistike upućuje na to da je vrlo malo prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela što znači da problem nije u zakonima već u njihovoj implementaciji. Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti donesen 2003. već je doživio svoju izmjenu i to većim dijelom na gore. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa često se opstruira u radu i njegove se odluke ne poštuju. USKOK nije opravdao svoje postojanje jer se uglavnom bavi postupcima protiv anonimnih građana zbog zanemarivog mita, a nije npr. pokrenuo predistražni postupak u dodjeljivanju velikih javnih radova bez javnog nadmetanja. Njegove zahtjeve za pokretanje istrage protiv javnosti poznatih državnih i pravosudnih dužnosnika odbio je Vrhovni sud. Iako postoji Zakon o pravu na pristup informacijama, učestale su pritužbe novinara na zatvaranje pristupa informacija od strane tijela javne uprave, a građani taj zakon gotovo i ne koriste. Istraživačko novinarstvo još uvijek nije dovoljno razvijeno dijelom iz neposjedovanja odgovarajućih novinarskih vještina, a dijelom iz straha od odmazde koja bi mogla nastupiti nakon objavljivanja nekog članka. Može se zaključiti kako postoje tri kritične točke kad je u pitanju korupcija u Hrvatskoj: primjena zakona, nedostatak prave političke volje za djelovanje i nedovoljan angažman građana odnosno civilnog društva.

Jedno od obilježja hrvatske uprave je njena visoka ispolitiziranost. Zamjenjivanje prijašnjih službenika novim osobljem prema političkim kriterijima posebno je bilo izraženo do 1994. godine, a ti su kriteriji kasnije bili presudni i za napredovanje. U Zakonu o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine nedovoljno je pozornosti posvećeno načinu zapošljavanja u javnoj upravi, a iako su političke od upravni funkcija zakonski razdvojene, ipak ta granica nije postavljena dovoljno visoko, odnosno trebao bi se još više smanjiti broj političkih imenovanja. Ispolitiziranost negativno utječe na učinkovitost obavljanja zadataka koje se stavlja pred javnu upravu, na korupciju, a time i na ekonomski rast.

Dokazi o lošoj kvaliteti javnog upravljanja u Hrvatskoj nastavljaju se i u pravosuđu. Stupanj povjerenja u pravne institucije je nizak; prema mišljenju građana pravosuđe je drugo prioritetno područje za suzbijanje korupcije, a poduzetnici način funkcioniranja hrvatskog pravosuđa smatraju velikom preprekom u svom poslovanju. Takve percepcije zasigurno nisu mogle nastati neopravdano. Duljina trajanja sudskih postupaka smatra se jednim od temeljnih problema na putu punog ostvarenja vladavine prava. U Hrvatskoj trenutno postoji oko

1.500.000 neriješenih građanskih parnica, prosječno trajanje sporova iznosi oko 4 godine, a za rješavanje nekih potrebno je i 30 godina. Nadalje, u domaćoj i međunarodnoj javnosti prevladava stajalište da sudstvo gotovo uopće nije neovisno od političkih utjecaja članova vlade, građana ili poduzeća što proizlazi iz sustava zapošljavanja i razrješavanja sudaca. Kao i u sustavu javne uprave u hrvatskom pravosuđu nedostaju ljudske i institucijske sposobnosti za provedbu potrebnih zakona, propisa i politika. Nakon završenog obrazovanja pravnici u Hrvatskoj ne raspolažu raznovrsnim znanjima koja su im potrebna za rad u pravosuđu, a nema ni trajne stručne izobrazbe pravosudnog kadra. Neadekvatno obrazovanje, ispolitiziranost i loši radni uvjeti rezultiraju neefikasnim sustavom provedbe zakona i čine ga osjetljivijim na korupciju što je posebno kritično jer o sudstvu ovisi borba protiv korupcije općenito. Poseban problem su nesređene zemljišne knjige; za prijenos vlasništva nad zemljom u Hrvatskoj su potrebne skoro tri godine.

Kao tri očite preporuke nameću se reforma javne uprave, reforma pravosudnog sustava te suzbijanje korupcije. Sudeći po Vladinim programima moglo bi se pomisliti da u Hrvatskoj postoji jaka i odlučna (čak i iskrena) politička volja za provedbu navedenih preporuka. Međutim, prava je istina da se reforme u pravilu pokreću simbolično, malodušno, s paušalnim rješenjima. Često se problemi rješavaju samo donošenjem novih zakona ne uzimajući u obzir da su beskorisni ako ih se ne bude primjenjivalo. Činjenica je da reforma koju ne žele oni kojima je namijenjena ne može uspjeti, a situaciju ne olakšava ni to što je hrvatska vlast podložna vanjskim utjecajima političkih stranaka, poslovnih i regionalnih lobija itd. Dokaz tome su česte izmjene zakona što je najočitije u slučaju Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika koji je doživio 10 izmjena u 6 godina. Pritisak EU na reformu nije dovoljan jer se nju može donekle prevariti budući da se fokusira na inpute, ali ekonomske agente (investitore) se ne može zavarati jer se oni fokusiraju na outpute i rezultate.

Preporuke za poboljšanje postojećeg stanja su brojne, a među najvažnijima su:

- podizanje kvalitete ljudskog kapitala u javnoj upravi i pravosuđu, što se prvenstveno postiže obrazovanjem, promjenom načina odabira kadrova i kriterija za napredovanje;
- smanjenje administrativnih prepreka investicijama putem informatizacije;
- osiguranje jasnijih pravila za odgovornost sudaca, državnih dužnosnika i državnih službenika te nadzor njihova rada;
- nastavak započete reforme sređivanja stanja u katastru i gruntovnici;
- izbjegavanje prečestih promjena zakona;
- povećanje efikasnosti sankcioniranja slučajeva korupcije;
- veće uključivanje civilnog društva.

Sve su navedene preporuke neizvedive ako ne postoje politička volja i odlučnost jer najveću odgovornost snosi onaj tko ima moć i političku vlast. Posebno je teško nešto učiniti kad su sami državni dužnosnici, javna uprava, sudovi, zahvaćeni korupcijom i kad se na politiku gleda kao na priliku za bogaćenje. Ako vodeći državni dužnosnici ne postave odgovarajući primjer, teško je za očekivati da će se ostali ponašati drugačije; vjerodostojna reforma mora početi od vrha. Pritisak zadovoljavanja EU kriterija za članstvo mogao bi pomoći u provođenju reformi jer smanjuje mogućnost njihova odgađanja.

Iako se ovim radom nastojalo doprinijeti raspravi o vezi između javnog upravljanja i ekonomskog rasta, ostala su brojna pitanja empirijske i teorijske naravi za daljnja istraživanja. Znanost je tek na samom početku inkorporiranja institucija u teorije rasta. Glavno pitanje koje ostaje neriješeno je kako nastaju produktivne institucije (dobre za rast), odnosno koje skrivene varijable stoje iza njih. Kako reagirati na činjenicu da institucije koje su stvorene prije jednog stoljeća utječu na današnju razinu BDP-a? Može li se ispraviti šteta učinjena odavno i kako? Kakva je interakcija između formalnih i neformalnih institucija? Što dovodi do točke u kojoj javno upravljanje krene drugačijim tokom? Kako "nastaju" dobri vladari? Kako uspostaviti ravnotežu iznutra, a ne da je poredak prisila nametnuta društvu izvana? Kako se formiraju percepcije? Jesu li neki narodi više pesimistični od ostalih? Koliko se percepcije razlikuju od stvarnosti? Povećava li se s ekonomskom razvijenošću osjetljivost na institucionalne nedostatke i utječe li to onda na subjektivne pokazatelje kvalitete javnog upravljanja? Kao što to uvijek biva, najzanimljivija pitanja često ostaju neodgovorena i ostavlja ih se za buduća istraživanja. Možda uistinu mnogo toga u ekonomskom rastu ovisi samo o sreći, ali istraživačima je to teško prihvatiti.

BIBLIOGRAFIJA

a) Knjige

1. Ahrens, J., (2002) *Governance and Economic Development*, Edward Elgar, Cheltenham
2. Bađun, M., (2004) *Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji*, u K. Ott (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izazovi institucionalnih prilagodbi*, str. 125-153, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb
3. Barro, R. J., Sala-i-Martin, X., (2001) *Economic Growth*, The MIT Press, Cambridge
4. Berend, I. T., Ránki, G., (1996) *Evropska periferija i industrijalizacija 1780-1914.*, Naprijed, Zagreb
5. Boromisa, A.-M., (2004) *Spremnost javne uprave za priključenje Europskoj uniji*, u K. Ott (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izazovi institucionalnih prilagodbi*, str. 159-189, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb
6. Bratton, M. i van de Walle, N., (1992) *Toward Governance in Africa: Popular Demands and State Responses*, u Hydén, G. i Bratton, M. (ur.), *Governance and Politics in Africa*, (str. 27.-55.), Rienner, Boulder
7. Cameron, R., Neal, L., (2003) *A Concise Economic History of the World – From Paleolithic Times to the Present*, Oxford University Press, Oxford
8. De Soto, H., (2000) *The Mystery of Capital – Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York
9. Dixit, A. K., (2004) *Lawlessness and Economics – Alternative Modes of Governance*, Princeton University Press, New Jersey
10. Dougherty, C., (2002) *Introduction to Econometrics*, Oxford University Press, New York
11. EBRD, (2003) *Integration and Regional Cooperation*, Transition Report 2003, European Bank for Reconstruction and Development
12. Evans, P., (1995) *Embedded Autonomy – States & Industrial Transformation*, Princeton University Press, New Jersey
13. Feng, Y., (2003) *Democracy, Governance, and Economic Performance*, The MIT Press, Cambridge
14. Grossman, G. M., Helpman, E., (1991) *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge
15. Harberger, A. C., (1987) *Comment*, u S. Fischer (ur.) *NBER Macroeconomics Annual*, str. 255-258, The MIT Press, Cambridge
16. Havrylyshyn, O., Izvorski, I., van Rooden, R., (2001) *Recovery and Growth in Transition Economies, 1990-97: A Stylised Regression Analysis*, u H. W. Hoen (ur.) *Good Governance in Central and Eastern Europe*, str. 26.-53., Edward Elgar, Cheltenham
17. Hayek, F. A., (1994) *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb
18. Hornby, A. S. (2000) *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, 6. izdanje, Oxford University Press, Oxford
19. IMF, (2003) *World Economic Outlook – Growth and Institutions*, International Monetary Fund
20. Jones, C. I., (2002) *Introduction to Economic Growth*, W.W. Norton & Company, New York
21. Jones, E. L., (2003) *Ekonomski rast u svjetskoj povijesti*, Politička kultura, Zagreb

22. Kasper, W. i Streit, M. E., (1998) *Institutional Economics*, Edward Elgar, Cheltenham
23. Machiavelli, N., (1998) *Vladar*, Nakladni zavod Globus, Zagreb
24. Maddison, A., (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris
25. Murrel, P., (2001) *Assesing the Value of Law in Transition Economies*, The University of Michigan Press
26. North, D., Thomas, R. P. (1973) *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge
27. North, D., (1981) *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton, New York
28. North, D., (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge
29. Orenstein, M. A., (2001) *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Post Communist Europe*, Ann Arbor, The University of Michigan Press
30. Platon, (2001) *Država*, Naklada Jurčić, Zagreb
31. Pusić, E., (1989) *Nauka o upravi*, Narodne novine, Zagreb
32. Pusić, E., (1999) *Država i državna uprava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
33. Putnam, R. D., (1993) *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton
34. Romer, D., (2001) *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill, New York
35. Rose-Ackerman, S. (2002) *Korupcija i vlada – Uzroci, posljedice i reforma*, Progres, Zagreb
36. Šimac, N., (2002) *Europski principi javne uprave*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb
37. Uzelac, A., (2004) *Vladavina prava i pravosudni sustav: sporost pravosuđa kao prepreka pridruživanju*, u K. Ott (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izazovi institucionalnih prilagodbi*, str. 99-123, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb
38. Verbeek, M. (2000) *A Guide To Modern Econometrics*, John Wiley & Sons, Chichester
39. Weber, M., (1976) *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd
40. Wooldridge, J. M. (2002) *Introductory Econometrics – A Modern Approach*, South-Western College Pub, 2nd edition
41. World Bank, (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long-Term Perspective Study*, The World Bank, Washington D.C.
42. World Bank (1992) *Governance and Development*, The World Bank, Washington D.C.
43. World Bank, (1997) *The State in a Changing World*, World Development Report 1997, Oxford University Press
44. World Bank, (2000) *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington D.C.
45. World Bank, (2001) *Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, European Bank for Reconstruction and Development
46. World Bank, (2004) *Anticorruption in Transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002*, The World Bank, Washington D.C.
47. Zakošek, N., (2002) *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

b) Članci

1. Acemoglu, D., (1995) *Reward Structure and the Allocation of Talent*, European Economic Review, 39(siječanj): 17-33
2. Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2001) *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, American Economic Review, 91: 1369-1401
3. Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2004) *Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth*, Working Paper No. 10481, National Bureau of Economic Research
4. Aghion, P., Howitt, P., (1992) *A Model of Growth through Creative Destruction*, Econometrica, 60(ožujak): 323-351
5. Alesina, A., Perotti, R. (1994) *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature*, World Bank Economic Review, 8(3): 351-371
6. Ahrens, J. and M. Meurers, (2000) *Institutions, Governance, and Economic Performance in Post-Socialist Countries: A Conceptual and Empirical Approach*, 4th International Conference "Institutions in Transition", 23 – 24 lipanj, Portorož, Slovenija
7. Aron, J., (2000) *Growth and Institutions: A Review of the Evidence*, The World Bank Research Observer, 15(1): 99-135
8. Bađun, M., Obadić, A., (2003) *Measuring Public Administration Efficiency in Selected Transition Countries – Case of Croatia*, 5th International Conference Enterprise in Transition, 22 - 24 svibanj, Tučepi
9. Bardhan, P., (1997) *Corruption and Development: A Review of Issues*, Journal of Economic Literature, 35(rujan): 1320-1346
10. Barro, R. J., (1991) *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*, Quarterly Journal of Economics, 106 (2): 407-444
11. Barro, R. J., (1996) *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Working Paper No. 5698, National Bureau of Economic Research
12. Baumol, W., (1990) *Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive*, Journal of Political Economy, 98(5): 893-921
13. Bićanić, I., Gligorov, V., Krastev, I., (2003) *State, public sector and development*, Global Development Network (GDN), 4th Annual Global Development Conference "Globalization and Equity", 15-21 siječanj, Cairo
14. Brunetti, A., Kisunko, W., Weder, B., (1997a) *Institutional Obstacles for Doing Business*, Working Paper, No. 1759, World Bank
15. Brunetti, A., Kisunko, G., Weder, B., (1997b) *Institutions in Transition – Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries*, Working Paper No., World Bank
16. Brunetti, A. (1997) *Political Variables in Cross-Country Growth Analysis*, Journal of Economic Surveys, 112: 1203-1250.
17. Brunetti, A., Weder, B., (2003) *A free press is bad news for corruption*, Journal of Public Economics, 87:1801-1824
18. Campos, N. F., Nugent, J. B., (1999) *Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America*, World Development, 27(3): 439-452
19. Campos, N. F., (2000) *Context is Everything: Measuring Institutional Change in Transition Economies*, Working Paper, No. 2269, World Bank
20. Campos, N. F., Coricelli, F., (2002) *Growth in Transition: What We Know, What We Don't, and What We Should*, Working Paper No. 470, William Davidson Institute

21. Cass, R. A. (2003) *Property rights systems and the rule of law*, International Centre for Economic Research, Working Paper Series, No. 29
22. Chong, A., Calderon, C., (2000) *Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth*, Economics and Politics, 12(1): 69-81
23. Clague, C., Keefer, P., Knack, S., Olson, M., (1997) *Property Rights Under Democracy and Dictatorship*, The Journal of Economic Growth, 1(2): 243-276
24. Clague, C., Keefer, P., Knack, S., Olson, M. (1999) *Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance*, Journal of Economic Growth, 4(2): 185-212
25. Clarke, G. R. G., (2001) *How the Quality of Institutions Affects Technological Deepening in Developing Countries*, Working Paper No. 2603, World Bank
26. Crnić, I. (2001) *Vladavina prava – stanje i perspektive sudbene vlasti u hrvatskom pravnom sustavu*, znanstveni skup "Ostvarenje vladavine prava u hrvatskom pravnom sustavu", 6. studenoga 2001., Pravni fakultet, Zagreb
27. Čengić, D., Dragojević, S., Vidačak, I., (2004) *Hrvatska administrativna elita i problemi upravljanja u procesu europskih integracija*, Društvena istraživanja, 69/70(1-2)
28. De Long, B., (1997) *Equipment Investment and Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, 106(2):445-502
29. De Long, B., Shleifer, A., (1993) *Princes and Merchants: Government and City Growth Before the Industrial Revolution*, Journal of Law and Economics, 36: 671-702
30. Derlien, H. U., (2003) *German Public Administration: Weberian Despite "Modernization"*, u Tummala K. (ur.) *Comparative Bureaucratic Systems*, Lexington Books, Lanham
31. Dethier, J. J., (1999) *Governance and Economic Performance: A Survey*, Discussion Paper on Development Policy No. 5, Center for Development Research, Bonn
32. Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., (2002a) *The Regulation of Entry*, The Quarterly Journal of Economics, 117(1): 1-37
33. Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., (2002b) *Courts: The Lex Mundi Project*, Working Paper No 8890, National Bureau for Economic Research
34. Dutz, M.A. i Vagliasindi, M., (1999) *Competition policy implementation in transition economies: an empirical assessment*, Working Paper No. 47, European Bank for Reconstruction and Development
35. Easterly, W., Levine, R., (2002) *It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models*, Working Paper No. 164, Central Bank of Chile
36. Ehrlich, I., Lui, T., (1999) *Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth*, Journal of Political Economy, 107(6): S270-293
37. EIZ, (2002) *Izvjestaj o globalnoj konkurentnosti: Analiza Hrvatske*, radna verzija, Ekonomski institut i Nacionalno vijeće za konkurentnost, Zagreb
38. Evans, P., Rauch, J., (1999) *Bureaucracy and Growth: A Cross National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*, American Sociological Review, 64(5): 748 – 765
39. Evans, P. B., Rauch, J. E. (2000) *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*, Journal of Public Economics, 75(2000): 49-71
40. Farrugia, C., (1993), *The Special Working Environment of Senior Administrators in Small States*, World Development, 21(2): 221-226
41. Feld, L. P., Voigt, S., (2003) *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using A New Set of Indicators*, Working Paper No. 906, CESifo

42. Fidrmuc, J., Tichit, A., (2003) *Mind the Break! Accounting for Changing Patterns of Growth during Transition*, Working Paper No. 643, The William Davidson Institute
43. Franičević, V., (2001) *The Postsocialist States in Southeast Europe: Challenges and Dilemmas*, *Politička misao*, 38(5): 62-86
44. Gagro, B., (1999) *Zaštita prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada tijela državne uprave*, u Pusić et al. "Javna uprava u demokratskom društvu", str. 85-98, Organizator, Zagreb
45. Glaeser, E. L. La Porta, R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer, A., (2004) *Do Institutions Cause Growth?*, Working Paper No.10568, National Bureau of Economic Research
46. Gradstein, M., (2003) *Governance and Growth*, *Journal of Development Economics*, u tisku
47. Grčar, I., (2004) *DSV nije pokrenuo ni jedan postupak zbog korupcije sudaca*, *Dnevnik*, str. 8, 5.4.2004.
48. Grigorian, D., Martinez, A., (2000) *Industrial Growth and the Quality of Institutions: What Do (Transition) Economies Have to Gain from the Rule of Law?* Working Paper, No. 2475, World Bank
49. Grossmann H. I., Kim, M., (1995) *Swords or Plowshares? A Theory of the Security of Claims to Property*, *Journal of Political Economy*, 103(prosinac): 1275-1288
50. Hall, R., Jones, C. I. (1999) *Why do some countries produce so much output per worker than others?*, *Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-117
51. Hanousek, J., Hajkova, D., Filer, R. K., (2004) *The Other Side of the Moon: The Data Problem in Analyzing Growth Determinants*, Working Paper No. 682, The William Davidson Institute
52. Hausmann, R., Pritchett, L., Rodrik, D., (2004) *Growth Accelerations*, Working Paper No. 10566, National Bureau of Economic Research
53. Havrylyshyn, O., Rooden, V. R., (1999) *Institutions Matter in Transition, but so do Policies*, Fifth Dubrovnik Conference on Transition, 23-25 May, Dubrovnik
54. Helliwell, J., (1992) *Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth*, Working Paper, No. 4066, National Bureau of Economic Research, Cambridge
55. Hellman, J. S., Jones, G., Kaufmann, D., Schankerman, M., (2000) *Measuring Governance Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*, Working Paper No. 2312, World Bank
56. Hellman, J. S., Jones, G., Kaufmann, D., (2000) *Seize the State, Seize the Day – State Capture, Corruption and Influence in Transition*, Working Paper No. 2444, World Bank
57. Henisz, W. J. (2000) *The Institutional Environment for Economic Growth*, *Economics and Politics*, 12(1): 1-31
58. Hoff, K., Stiglitz, J. E., (2002) *After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies*, Working Paper No. 9282, National Bureau of Economic Research
59. Huther, J., Shah, A., (1998) *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, Working Paper No. 1894, World Bank
60. Islam, N., (1995) *Growth Empirics: A Panel Data Approach*, *The Quarterly Journal of Economics*, 110(4):1127-1170
61. Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., (1999a) *Governance Matters*, Policy Research Working Paper, No. 2196, World Bank
62. Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., (1999b) *Aggregating Governance Indicators*, Policy Research Working Paper No. 2195, World Bank

63. Keefer, P. (2004) *A review of the political economy of governance: From property rights to voice*, Policy Research Working Paper No. 3315, World Bank
64. Kenny, C., Williams, D. (2001) *What Do We Know About Economic Growth? Or, Why Don't We Know Very Much?*, World Development, 29(1): 1-22
65. Knack, S., Keefer P., (1995) *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, Economics and Politics, 7(3): 207-227
66. Knack, S., Keefer, P. (1997) *Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation*, Quarterly Journal of Economics, 112: 1251-1288
67. Knack, S., (1999) *Governance and Employment*, Employment and Training Papers, No. 45, International Labour Office, Geneva
68. Knack, S., (2000) *Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the United States*, Policy Research Working Paper No. 2504, World Bank
69. Knack, S., (2002) *Governance and Growth: Measurement and Evidence*, Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Growth, The IRIS Centre
70. Koprić, I., (2001) *Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. – vladavina prava ili politike?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51(6): 1275-1295
71. Kormendi, R. C., Meguire, P., (1985) *Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence*, Journal of Monetary Economics, 16: 141-163
72. Kregar, J., (1999) *Sudstvo u Hrvatskoj: problemi i perspektive*, Financijska praksa, 23(4-5): 467-476
73. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. i Vishny, R. (1999), *The Quality of Government*, Journal of Law, Economics and Organization, 15(1): 222-279
74. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Pop-Eleches, C., Shleifer, A., (2004) *Judicial Checks and Balances*, Journal of Political Economy, 112(2): 445-470
75. Levine, R. i Renelt, D., (1992) *A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions*, American Economic Review, 82(4): 942-63
76. Lindert, P. H., (2003) *Voice and Growth: Was Churchill Right?*, Working Paper, No, 9749, National Bureau of Economic Research
77. Mauro, P., (1995) *Corruption and Growth*, Quarterly Journal of Economics, 110(3): 681-712
78. Mankiw, N. G., Romer, D., Weil, D. N. (1992) *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, The Quarterly Journal of Economics, 107(2): 407-437
79. Mervar, A., (2002) *Ekonomski rast i zemlje u tranziciji*, u Ahec-Šonje, A. i sur. (ur.) "Odnos države i tržišta na putu integracije Hrvatske u svjetske gospodarske tokove", zbornik radova s konferencije Ekonomije moderne, 25. listopada 2002., Zagreb, str. 27-54
80. Merton, R. K., (1968) *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York
81. Messick, R. E., (1999) *Judicial Reform and Economic Development*, The World Bank Research Observer, 14(1): 117-136
82. Moers, L., (1999) *Growth Empirics with Institutional Measures and Its Application to Transition Countries: A Survey*, Discussion Papers, No. 98-126/2, Tinbergen Institute, Rotterdam
83. Murphy, K. M., Shleifer, A., Vishny, R.W., (1991) *The Allocation of Talent: Implications for Growth*, Quarterly Journal of Economics, 106(svibanj): 503-530
84. Murphy, K. M., Shleifer, A., Vishny, R.W., (1993) *Why is Rent-Seeking So Costly To Growth?*, American Economic Review, 83(2): 409-414
85. North, D., (1994) *Economic Performance Through Time*, The American Economic Review, 84(3): 359-368

86. Nunberg, B., (2000) *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, Technical Paper No. 466, World Bank
87. Nuxoll, D. A., (1994) *Differences in Relative Prices and International Differences in Growth Rates*, American Economic Review, 84(5): 1423-1436
88. O'Dwyer, C., (2002) *Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia, and the Czech Republic (1990-2000)*, Institute of Slavic, East European, and Eurasian Studies: Paper No. 2002_01-odwy, University of California, Berkeley
89. OECD, (2003a) *Enterprise Policy Performance – A Regional Assessment*, The South East Europe Compact for Reform, Investment, Integrity and Growth, OECD i EBRD
90. OECD, (2003b) *Enterprise Policy Performance – Croatia*, The South East Europe Compact for Reform, Investment, Integrity and Growth, OECD i EBRD
91. Palarić, A., (2004) *Priprema hrvatske državne uprave za pridruživanje Europskoj uniji*, izlaganje na forumu "Public administration reform and European Integration in Croatia: towards a medium term agenda", 7. lipnja 2004., Zagreb
92. Pritchett, L. (1998) *Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, and Plains*, Policy Research Working Paper No. 1947, World Bank
93. Przeworski, A., Limongi, F., (1993) *Political Regimes and Economic Growth*, Journal of Economic Perspectives, 7(3): 51-69
94. Rivera-Batiz, F. L., (2002) *Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence*, Review of Development Economics, 6(2): 225-247
95. Rodrik, D., (1997) *TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia*, Working Paper No. 5914, National Bureau of Economic Research
96. Rodrik, D., (2000) *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*, Studies in Comparative International Development, 35(3): 3-31
97. Rodrik, D., (2004) *Getting Institutions Right*, CESifo DICE Report, 2: 10-15
98. Roland, G., (2001) *Ten Years After...Transition and Economics*, IMF Staff Papers, Vol. 48, International Monetary Fund
99. Romer, P. M., (1990) *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, 98(2): S71-S102.
100. Ribić, V., (2004) *Reforma državne uprave – Pogled iz sindikata javnih službi*, izlaganje na forumu "Public administration reform and European Integration in Croatia: towards a medium term agenda", 7. lipnja 2004., Zagreb
101. Sachs, J. D., Warner, A. (1995) *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Brookings Papers on Economic Activity, 1: 1-95
102. Sala-i-Martin, X. (1997) *I Just Ran Four Million Regressions*, Working Paper No. 6252, National Bureau of Economic Research
103. Sala-i-Martin, X. (2002) *15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?*, Working Paper No. 172, Central Bank of Chile
104. Schiavo-Campo, S, (1996) *Reforming the Civil Service*, Finance and Development, 33 (3): 10-13, International Monetary Fund
105. Schönfelder, B., (2004) *Postcommunist judicial system: The deep-rooted difficulties of overcoming communist legacies. With special regard to Croatia*, 65th anniversary conference of the Institute of Economics, 18.-19. studeni, Zagreb
106. Scully, G. W., (1988) *The Institutional Framework and Economic Development*, The Journal of Political Economy, 96(3): 652-662
107. Schiffer, M., Weder, B., (2001) *Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results*, Discussion Paper No. 43, World Bank

108. Shen, J.-G., (2002) *Democracy and growth: An alternative empirical approach*, Discussion Paper No. 13, Institute for Economies in Transition, Bank of Finland
109. Shleifer, A., (1997) *Government in transition*, European Economic Review, 41: 385-410
110. Shleifer, A., R. Vishny, (1993) *Corruption*, The Quarterly Journal of Economics, 108(3), 599-617
111. Sobel, J., (2002) *Can We Trust Social Capital?*, Journal of Economic Literature, 40(ožujak):139-154
112. Solow, R. M., (1956) *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, The Quarterly Journal of Economics, 70(1): 65-94
113. Solow, R. M. (1957) *Technical Change and the Aggregate Production Function*, The Review of Economics and Statistics, 39(3): 312-320
114. Stiglitz, J. E. (1998) *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, UNU/WIDER, WIDER Annual Lectures 1998
115. Svejnar, J., (2002) *Transition Economies: Performance and Challenges*, Journal of Economic Perspectives, 16(1):3-28
116. Svjetska banka, (2003) *Ekonomski memorandum za Hrvatsku – Strategija za gospodarski rast kroz europske integracije*, Svezak 1, Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsku politiku, Regija Europe i srednje Azije
117. Swan, T. W., (1956) *Economic Growth and Capital Accumulation*, Economic Record, 32(studeni): 334-361
118. Štulhofer, A. (2001) *Dynamics of Social Capital 1995-1999*, u Human Development Report Croatia 2001, str.27-32, UNDP, Zagreb
119. Tanzi, V., (1997) *The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective*, Working Paper No. 114, International Monetary Fund
120. Tanzi, V., Davoodi, H., (1997) *Corruption, Public Investment, and Growth*, Working Paper No. 139, International Monetary Fund
121. Tanzi, V., (1998) *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, Staff Papers, 45(4): 559-594, International Monetary Fund
122. Tavares, J., Wacziarg, R., (2001) *How Democracy Affects Growth*, European Economic Review, 45: 1341-1378
123. Temple, J., (1999) *The New Growth Evidence*, Journal of Economic Literature, 37(1): 112-156
124. UNDP, (2001) *Rebuilding state structures: methods and approaches*, Policy Advocacy Papers, United Nations Development Programme, New York
125. UNDP, (2002) *The Inflexibility Trap – Frustrated Societies, Weak States and Democracy*, United Nations Development Programme, New York
126. Uzelac, A., (2001) *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, Politička misao, 38(2): 3-41
127. Van Rijckeghem, C., Weder, B., (1997) *Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*, Working Paper, No. 73, International Monetary Fund
128. Wagener, H. J., (2004) *Good Governance, Welfare, and Transformation*, The European Journal of Comparative Economics, 1(1): 127-143
129. Wei, S-J., (1999) *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?*, World Bank Working Paper, No. 2048
130. Williamson, O. E. (1996) *Economic Institutions and Development: A View from the Bottom*, All-India Distinguished Speakers Conference: A New Institutional Approach to Development: Achieving India's Full Potential, siječanj, New Delhi

131. Zack, P. J., Knack, S., (2001) *Trust and Growth*, The Economic Journal, 111(travanj):295-321

c) Propisi

1. NN (1978) *Zakon o upravi*, Narodne novine, br. 16/78, 50/78, 29/85, 41/90, 53A/91
2. NN (1990) *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 124/00, 41/01
3. NN (1991) *Zakon o parničnom postupku*, Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 112/99, 117/03
4. NN (1993) *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, pročišćeni tekst 190/03
5. NN (1994) *Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti*, Narodne novine, br. 74/94
6. NN (1994) *Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama*, Narodne novine, br. 74/94
7. NN (1994) *Zakon o sudovima*, Narodne novine, br. 3/94, 100/96, 115/97, 131/97, 129/00, 67/01, 5/02, 101/03, 17/04, 141/04
8. NN (1995) *Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnika*, Narodne novine, br. 75/95, 111/96, 10/99, 25/00, 114/01, 30/01, 59/01, 64/02, 153/02, 17/04
9. NN (1995) *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*, Narodne novine, br. 48/95, 52/97, 89/98, 122/03
10. NN (1997) *Kazneni zakon*, Narodne novine, br. 110/97, 21/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 105/04, 29/04
11. NN (1998) *Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika*, Narodne novine, br. 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 16/04, 30/04
12. NN (2001) *Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, Narodne novine, br. 27/01
13. NN (2001) *Zakon o plaćama u javnim službama*, Narodne novine, br. 27/01
14. NN (2001) *Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*, Narodne novine, br. 88/01, 12/02
15. NN (2002) *Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije*, Narodne novine, br. 34/02
16. NN (2003) *Zakon o medijima*, Narodne novine, br. 163/03, 15/04, 59/04
17. NN (2003) *Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti*, Narodne novine, br. 163/03, 94/04
18. NN (2003) *Zakon o pravu na pristup informacijama*, Narodne novine, br. 172/03
19. NN (2003) *Zakon o sudskim pristojbama*, Narodne novine, br. 26/03
20. NN (2003) *Zakon o nasljeđivanju*, Narodne novine, br. 48/03, 163/03
21. NN (2004) *Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravu*, Narodne novine, br. 11/04
22. NN (2004) *Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 105/04
23. NN (2004) *Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika*, Narodne novine, br. 91/04

d) Internet

1. Behrens, R., (2002) *Modernisation and Reform in UK Public Management*, [online] 2nd International Conference: European challenges to the Bulgarian Public Administration, 18. listopada 2002., Sofija, http://www.ipaei.government.bg/events_english/02.rtf
2. Bejaković, P., (2002) *Regional Corruption Assessment Report- Croatia*, [online], South East European Legal Development Initiative (SELDI), <http://www.seldi.net/SELDI%20body.pdf>
3. Caselli, F., Esquivel, G., Lefort, F. (1997) *Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Empirics*, [online], Working Paper No. 003, Central Bank of Chile
4. Commission of the European Communities, (2001) *European Governance*, [online], White Paper, COM(2001) 428, Brussels, 25. srpnja 2001., http://www.icnyp.net/files/eu_whitepaper_gb.pdf
5. Commission of the European Communities, (2003) *Governance and Development*, [online], Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, Brussels, 20. listopada 2003., COM(2003)615final, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0615en01.pdf
6. Commission (2004a) *2004 Regular Report on Bulgaria's progress towards accession*, [online], Brussels 6.10.2004., COM(2004) 657 final, Commission of the European Communities, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_bg_2004_en.pdf
7. Commission (2004b) *2004 Regular Report on Romania's progress towards accession*, [online], Brussels 6.10.2004., COM(2004) 657 final, Commission of the European Communities, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_ro_2004_en.pdf
8. EPF, (2002) *Preparation of Czech Public Administration for EU Membership*, [online], European Policy Forum: Policy Paper, svibanj, http://www.europeum.org/EN/Analyses/EPF_Public_administration.pdf
9. FIAS, (2001) *Hrvatska: administrativne prepreke stranim ulaganjima*, [online], nacrt izvještaja, Foreign Investment Advisory Service, [http://www.worldbank.hr/eca/croatia.nsf/ECADocByUnid/F870F366649A9FFAC1256B8B00440410/\\$FILE/fias-croatian.pdf](http://www.worldbank.hr/eca/croatia.nsf/ECADocByUnid/F870F366649A9FFAC1256B8B00440410/$FILE/fias-croatian.pdf)
10. Freedom House, (2004a) *Freedom in the World*, [online], <http://freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>
11. Freedom House, (2004b) *Press Freedom Survey*, [online], <http://freedomhouse.org/research/ratings.XLS>
12. Freedom House, (2004c) *Nations in Transition*, [online], <http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>
13. Heritage Foundation, (2005) *Index of Economic Freedom*, [online], <http://www.heritage.org/research/features/index/pastScores.xls>
14. Heston, A., Summers, R., Aten, B., (2002) *Penn World Table Version 6.1*, [online], Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), <http://datacentre2.chass.utoronto.ca/pwt/>
15. IDEA, (2003) *South Eastern Europe: New Means for Regional Analysis*, [online], Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, http://www.idea.int/balkans/results/Croatia/cro_gen2.htm

16. Juris Protecta (2004) *Izvešće o stanju pravosuđa u RH za period 2003/04. god.*, [online], Udruga za unapređenje pravosuđa u RH, <http://www.jurpro.hr/>
17. Kaufmann, D. (2003) *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*, [online], http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov_stanford.pdf
18. Kaufmann, D. (2004) *Governance Redux: The Empirical Challenge*, [online], <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govredux.pdf>
19. Kaufmann, D., Kraay, A. (2002) *Growth Without Governance*, [online], Working Paper No. 2928, World Bank, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>
20. Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., (2000) *Governance Matters: From Measurement to Action*, [online], Finance and Development, 37(2), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>
21. Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., (2003) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, [online], The World Bank: draft for comment, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf>
22. King, R. M., Belova, A., Ivlevs, A., (2002) *What kind of Civil Service? Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States*, [online], North European and Baltic Sea Integration Yearbook 2002/2003 (u tisku), http://www.cerge-ai.cz/pdf/gdn/RRCI_64_summary.pdf
23. Komisija europskih zajednica, (2004) *Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji*, [online], Priopćenje Komisije, Brussels, 20. travnja 2004., COM(2004)257 konačni tekst, http://www.mei.hr/Download/2004/04/27/Misljenje_EK-hrv.pdf
24. Kregar, J., (2003) *Korupcija u Hrvatskoj: Rizici i mjere sprječavanja*, [online], Transparency International Hrvatska, <http://www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/deloitt.pdf>
25. Kregar, J., (2004) *USKOK je preslab za borbu s korupcijom*, [online], <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/fset.html>
26. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.W. (1998) *Law and Finance*, [online], <http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/lawandfinance.pdf>
27. Maddison, A., (2003) *Historical Statistics*, [online], http://www.eco.rug.nl/~Maddison/Historical_Statistics/horizontal-file.xls
28. MacMullan, A., (2002) *Two Concepts of Governance in the European Union: The 2001 Commission White Paper*, [online], <http://www.psa.ac.uk/cps/2002/macmullen.pdf>
29. MEI, (2003a) *CARDS*, [online], Ministarstvo za europske integracije, <http://www.mei.hr/default.asp?ru=160&gl=200107300000007&sid=&jezik=1>
30. MEI, (2003b) *Projekt reforme javne uprave*, [online], Ministarstvo za europske integracije, http://www.mei.hr/Download/2003/06/06/letak_020503.pdf
31. MEI, (2003c) *Drugo godišnje izvješće Europske komisije o stabilizaciji i pridruživanju*, [online], Ministarstvo za europske integracije: http://www.mei.hr/Download/2003/04/04/Izvjescje_EK_o_RH_2003_hrvatski_prijev_od.doc
32. Murrell, P., (2002) *The Relative Levels and the Character of Institutional Development in Transition Economies*, [online], University of Maryland, <http://ssrn.com/abstract=337082>

33. Nacionalno vijeće za konkurentnost, (2003) *Izveštaj o globalnoj konkurentnosti 2002-2003: Rezultati Hrvatske*, [online], <http://www.hendal.hr/upload/documents/Press-NVK-pdf>
34. Nacionalno vijeće za konkurentnost, (2004) *55 preporuka za povećanje konkurentnosti Hrvatske*, [online], http://www.vlada.hr/Download/2004/04/13/55_preporuka.pdf
35. Rodrik, D. (2003) *Growth Strategies*, [online], rad pripremljen za objavljivanje u Handbook of Economic Growth, http://econ.ucsd.edu/seminars/draft_30.pdf
36. Roland, G., (2004) *Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions*, [online], <http://emlab.berkeley.edu/users/groland/pubs/gr3.pdf>
37. Schneider, F. (2004) *The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003*, [online], IZA Discussion Papers No. 1431, <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp1431.pdf>
38. SSP, (2001) *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica*, [online], Brussels: Commission of the European Communities, COM(2001)371 final, 9. srpanj 2001., http://www.mei.hr/Download/2002/07/05/SSP_bez_dodataka.pdf
39. Subirats, J., (1990) *Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise*, [online], Institut de Ciències Polítiques i Socials: Working Paper No. 20, Barcelona, http://www.diba.es/icps/working_papers/docs/Wp_i_20.pdf
40. Transparency International, (2003) *Global Corruption Barometer 2003*, [online] http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.07.03.global_corr_barometer.en.html
41. Transparency International, (2004) *Corruption Perceptions Index*, [online], <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>.
42. Transparency International, (2004a) *Globalni barometar korupcije 2004*, [online], [http://www.transparency.hr/dokumenti/ostalo/Globalni_barometar_korupcije Transparency International za 2004.pdf](http://www.transparency.hr/dokumenti/ostalo/Globalni_barometar_korupcije_Transparency_International_za_2004.pdf)
43. Transparency International Hrvatska (2003) *Korupcija i javnost informacija; stavovi i iskustva*, [online], Anкета na reprezentativnom uzorku građana Hrvatske, http://www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/korupcija_totali.pdf
44. UNDP, (1997) *Good governance – and sustainable human development* [online], United Nations Development Programme: Policy Document, siječanj, <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>
45. UNDP, (2003) *Promoting effective governance to meet the challenges* [online], United Nations Development Programme: Public Administration and Civil Service Management Reform, <http://www.undp.org/governance/public.htm>
46. Ured za strategiju razvitka RH, (2001) *Javna uprava* [online], Vlada Republike Hrvatske, <http://www.hrvatska21.hr/download/200110310000001.pdf>
47. Vlada RH, (2000) *Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004. godine*, [online], Vlada Republike Hrvatske, <http://www.vlada.hr/Download/2002/12/13/program-vlade.html>
48. Vlada RH, (2002) *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2003.*, [online], http://www.vlada.hr/Download/2003/01/23/Nacionalni_program_pridruzivanja_EU_za_20031.pdf
49. Vlada RH, (2003) *Odgovori Vlade Republike Hrvatske na Upitnik Europske komisije, Politički kriteriji*, [online], <http://www.vlada.hr/Download/2003/10/09/pogI.pdf>

50. Vlada RH, (2004) *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2004.*, [online], http://www.mei.hr/Download/2004/04/02/NPPEU_2004_1.pdf
51. World Bank, (2002) *The BEEPS II Interactive Dataset: Enterprise Survey in Transition 2002*, [online], <http://info.worldbank.org/governance/beeps2002/>
52. World Bank, (2004) *Doing Business 2004: Understanding Regulation*, [online database], <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>
53. World Bank, (2004a) *World Development Indicators*, [online database], <http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html>

POPIS GRAFIKONA I TABLICA

GRAFIKON 2.1: BDP PER CAPITA U GEARY-KHAMIS 1990. INTERNACIONALNIM DOLARIMA	14
GRAFIKON 3.1: STVARNE I ZAHTIJEVANE INVESTICIJE	25
GRAFIKON 4.1: VLADAVINA PRAVA	72
GRAFIKON 4.2: VLADAVINA PRAVA I EKONOMSKI RAST.....	73
GRAFIKON 4.3: POKAZATELJ RAŠIRENOSTI KORUPCIJE	77
GRAFIKON 4.4: CPI I REALNI BDP P.C. (ČITAV UZORAK, 2001. GODINA)	79
GRAFIKON 4.5: POKAZATELJ RAŠIRENOSTI KORUPCIJE I REALNI BDP P.C. (ČITAV UZORAK, 2001. GODINA).....	79
GRAFIKON 4.6: BROJ DANA POTREBAN ZA OSNIVANJE PODUZEĆA I CPI – EU-14 (2004.)	85
GRAFIKON 4.7: BROJ DANA POTREBAN ZA OSNIVANJE PODUZEĆA I CPI – TRANZICIJSKE ZEMLJE(2004.).....	86
GRAFIKON 4.8: DJELOTVORNOST DRŽAVE.....	88
GRAFIKON 4.9: POKAZATELJ POLITIZACIJE JAVNE UPRAVE I RAŠIRENOST KORUPCIJE (2002.).....	89
GRAFIKON 4.10: POKAZATELJ POLITIZACIJE JAVNE UPRAVE I CPI-A ZA (TRANZICIJSKE ZEMLJE, 2002.).....	89
GRAFIKON 4.11: POLITIČKA PRAVA I KORUPCIJA.....	93
GRAFIKON 4.12: GRAĐANSKE SLOBODE I KORUPCIJA.....	94
GRAFIKON 4.13: CPI I SLOBODA MEDIJA (2004.).....	94
GRAFIKON 4.14: VLADAVINA PRAVA I CPI	95
GRAFIKON 5.1: OPTEREĆENOST ADMINISTRATIVNIM PROPISIMA	106
GRAFIKON 5.2: UČESTALOST PLAĆANJA MITA ZA DOBIVANJE DOZVOLA ZA POSLOVANJE.....	108
GRAFIKON 5.3: PRIORITETNI SEKTORI ZA ELIMINIRANJE KORUPCIJE U HRVATSKOJ.....	109
GRAFIKON 5.4: MOGUĆNOST OBJAVLJIVANJA ČLANKA BEZ STRAHA OD CENZURE ILI ODMAZDE.....	112
GRAFIKON 5.5: DODJELJIVANJE JAVNIH SLUŽBI PRISTAŠAMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I DUŽNOSNIKA KAO PREPREKA POSLOVANJU	113
GRAFIKON 5.6: MIŠLJENJA PODUZETNIKA O PRAVOSUĐU.....	118
GRAFIKON 5.7: NEOVISNOST SUDSTVA OD POLITIČKIH UTJECAJA ČLANOVA VLADE, GRAĐANA I PODUZEĆA	120
TABLICA 3.1: RELEVANTNA EMPIRIJSKA ISTRAŽIVANJA IZ PODRUČJA JAVNOG UPRAVLJANJA I EKONOMSKOG RASTA.....	50
TABLICA 4.1: SKALA ZA FORMIRANJE VRIJEDNOSTI POKAZATELJA ZAŠTITE VLASNIČKIH PRAVA	68
TABLICA 4.2: ZAŠTITA VLASNIČKIH PRAVA.....	69
TABLICA 4.3: PROVEDBA UGOVORA	70
TABLICA 4.4: VLADAVINA PRAVA	71
TABLICA 4.5: INDEKS PERCEPCIJA O KORUPCIJI (CPI)	76
TABLICA 4.6: KORUPCIJA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA	77
TABLICA 4.7: POKAZATELJ RAŠIRENOSTI KORUPCIJE	78
TABLICA 4.8: OSNIVANJE PODUZEĆA	82
TABLICA 4.9: SKALA ZA FORMIRANJE VRIJEDNOSTI POKAZATELJA ADMINISTRATIVNIH PREPREKA U OSNIVANJU PODUZEĆA I POSLOVANJU	83
TABLICA 4.10: POKAZATELJ ADMINISTRATIVNIH PREPREKA U OSNIVANJU I POSLOVANJU PODUZEĆA	83
TABLICA 4.11: DJELOTVORNOST DRŽAVE.....	88
TABLICA 4.12: POLITIČKA PRAVA I GRAĐANSKE SLOBODE.....	91
TABLICA 4.13: KRITERIJI ZA FORMIRANJE VRIJEDNOST POKAZATELJA SLOBODE MEDIJA	92
TABLICA 4.14: SLOBODA MEDIJA.....	92

PRILOZI

Prilog 1.

Tablica 1: BDP per capita u internacionalnim dolarima iz 1990. godine

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Austrija	16.905	17.272	17.290	17.218	17.570	17.887	18.213	18.462	19.075	19.561	20.097	20.225
Belgija	17.197	17.480	17.690	17.361	17.825	18.255	18.438	19.048	19.443	19.984	20.742	20.924
Danska	18.452	18.661	18.837	18.933	19.956	20.585	20.981	21.528	21.981	22.415	23.010	23.161
Finska	16.866	15.725	15.120	14.876	15.398	15.925	16.511	17.511	18.401	19.105	20.235	20.344
Francuska	18.093	18.164	18.330	18.059	18.332	18.558	18.686	18.961	19.542	20.099	20.808	21.092
Grčka	9.988	10.172	10.170	9.952	10.105	10.290	10.511	10.870	11.212	11.571	12.044	12.511
Irska	11.818	11.969	12.277	12.538	13.198	14.445	15.472	16.978	18.233	19.981	22.015	23.201
Italija	16.313	16.539	16.637	16.436	16.754	17.215	17.377	17.686	17.990	18.264	18.740	19.040
Luxemburg	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Nizozemska	17.262	17.519	17.747	17.764	18.209	18.527	18.992	19.629	20.353	20.992	21.591	21.721
Njemačka	15.929	16.604	16.847	16.554	16.884	17.125	17.212	17.425	17.764	18.076	18.596	18.677
Portugal	10.826	11.095	11.310	11.136	11.385	11.700	12.097	12.557	13.106	13.548	14.022	14.229
Španjolska	12.055	12.294	12.351	12.183	12.437	12.756	13.045	13.562	14.129	14.696	15.269	15.659
Švedska	17.695	17.379	17.017	16.550	17.139	17.658	17.785	18.143	18.787	19.624	20.321	20.562
Velika Britanija	16.430	16.136	16.088	16.416	17.082	17.495	17.891	18.459	18.925	19.291	19.817	20.127
EU-14 prosjek	16.382	16.564	16.668	16.539	16.938	17.280	17.507	17.897	18.359	18.784	19.366	19.603
Bugarska	5.597	5.198	4.930	4.933	5.070	5.272	4.830	4.614	4.858	5.054	5.365	5.644
Češka	8.895	7.867	7.819	7.819	7.988	8.464	8.838	8.777	8.698	8.750	9.047	9.352
Estonija	10.794	9.744	8.488	7.916	7.850	8.274	8.680	9.605	10.112	10.112	10.894	11.505
Hrvatska	7.351	5.758	5.209	4.805	5.012	5.392	5.818	6.290	6.530	6.487	6.632	6.802
Latvija	9.886	8.888	5.863	5.071	5.171	5.189	5.418	5.944	6.236	6.359	6.776	7.351
Litva	8.646	8.139	6.412	5.395	4.881	5.055	5.237	5.636	5.940	6.189	6.443	6.842
Mađarska	6.459	5.694	5.528	5.507	5.678	5.772	5.862	6.148	6.467	6.762	7.138	7.434
Poljska	5.113	4.738	4.842	5.010	5.261	5.623	5.957	6.324	6.667	6.938	7.215	7.491
Rumunjska	3.511	3.063	2.797	2.843	2.957	3.174	3.307	3.114	2.972	2.943	3.002	3.168
Slovačka	7.763	6.602	6.158	5.907	6.189	6.571	6.938	7.312	7.592	7.679	7.837	8.085
Slovenija	11.404	10.402	9.842	10.094	10.590	10.987	11.341	11.842	12.272	12.886	13.458	13.843

Izvor: Maddison (2003).

Tablica 2: BDP per capita u dolarima iz 1995.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austrija	27.501	28.308	28.643	28.529	29.158	29.587	30.137	30.583	31.746	32.554	33.621	33.761	34.044	34.236
Belgija	25.660	26.029	26.320	25.959	26.715	27.291	27.567	28.489	29.000	29.857	30.890	31.022	31.094	31.391
Danska	31.807	32.074	32.170	32.052	33.700	34.475	35.115	36.007	36.778	37.619	38.556	38.968	39.661	39.724
Finska	26.905	25.081	24.113	23.723	24.550	25.391	26.304	27.901	29.181	30.104	31.727	31.834	32.284	32.827
Francuska	25.967	26.114	26.381	26.043	26.493	26.850	27.061	27.490	28.333	29.133	30.097	30.573	30.790	30.697
Grčka	10.875	11.118	11.114	10.878	11.044	11.242	11.488	11.831	12.260	12.674	13.175	13.675	14.162	14.760
Irska	15.084	15.288	15.697	16.056	16.942	18.453	19.778	21.724	23.365	25.622	27.796	28.981	30.551	30.888
Italija	18.161	18.403	18.507	18.283	18.663	19.181	19.331	19.673	20.004	20.316	20.938	21.311	21.396	21.476
Luksemburg	38.995	41.819	41.930	43.142	44.125	44.102	44.917	47.961	50.666	54.443	58.464	58.915	59.053	59.228
Nizozemska	24.969	25.390	25.640	25.697	26.186	26.831	27.544	28.437	29.502	30.473	31.257	31.415	31.287	30.994
Njemačka	27.968	29.180	29.607	29.093	29.645	30.110	30.241	30.603	31.211	31.834	32.695	32.833	32.826	32.804
Portugal	9.959	10.422	10.538	10.308	10.385	10.703	11.119	11.515	11.998	12.411	12.827	13.003	13.034	12.912
Španjolska	13.959	14.285	14.384	14.208	14.524	14.899	15.212	15.663	16.299	16.836	17.411	17.774	18.050	18.401
Švedska	28.074	27.577	26.936	26.287	27.191	28.130	28.458	29.131	30.181	31.544	32.874	33.151	33.665	34.081
Velika Britanija	18.072	17.767	17.758	18.158	18.966	19.484	19.960	20.606	21.163	21.622	22.233	22.637	22.974	23.460
EU-14 prosjek	24.568	24.918	23.713	24.887	25.592	26.195	26.731	27.687	28.692	29.789	31.040	31.418	27.704	30.316
Bugarska	1.716	1.587	1.487	1.477	1.511	1.560	1.421	1.349	1.410	1.451	1.545	1.651	1.742	1.827
Češka	5.269	4.681	4.653	4.629	4.751	5.036	5.260	5.226	5.176	5.206	5.380	5.573	5.695	5.861
Estonija	3.822	3.535	2.837	2.673	2.675	2.840	2.995	3.326	3.514	3.518	3.792	4.053	4.315	4.456
Hrvatska	5.432	4.538	4.045	3.584	3.787	4.029	4.433	4.653	4.846	4.749	5.077	5.233	5.500	5.720
Latvija	3.611	3.346	2.138	1.853	1.893	1.902	1.991	2.194	2.336	2.423	2.608	2.831	3.033	3.279
Litva	3.418	3.219	2.537	2.135	1.940	2.020	2.130	2.338	2.526	2.501	2.618	2.799	2.999	3.208
Mađarska	4.857	4.288	4.165	4.153	4.289	4.367	4.438	4.641	4.915	5.119	5.439	5.647	5.903	5.943
Poljska	2.990	2.772	2.835	2.936	3.081	3.293	3.488	3.772	3.974	4.165	4.337	4.510	4.557	4.781
Rumunjska	1.702	1.484	1.376	1.399	1.456	1.564	1.632	1.536	1.466	1.451	1.461	1.541	1.652	1.745
Slovačka	4.258	3.637	3.378	3.242	3.428	3.617	3.832	4.002	4.165	4.223	4.303	4.461	4.655	4.877
Slovenija*	9.659	8.784	8.331	8.694	9.053	9.419	9.744	10.218	10.624	11.160	11.653	11.978	12.326	12.763

* Podaci za Sloveniju su iz World Development Indicators baze podataka iz 2003. godine, osim podatka za 2003. godinu koji je iz 2004. Razlog zbog čega su zadržani stariji podaci je taj što u novim nema podataka za 1990., 1991. i 1992. godinu.

Izvor: World Bank (2004a)

Tablica 3: Kumulativne stope rasta BDP-a p.c. u dolarima iz 1995.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austrija	100	103	104	104	106	108	110	111	115	118	122	123	124	124
Belgija	100	101	103	101	104	106	107	111	113	116	120	121	121	122
Danska	100	101	101	101	106	108	110	113	116	118	121	123	125	125
Finska	100	93	90	88	91	94	98	104	108	112	118	118	120	122
Francuska	100	101	102	100	102	103	104	106	109	112	116	118	119	118
Grčka	100	102	102	100	102	103	106	109	113	117	121	126	130	136
Irska	100	101	104	106	112	122	131	144	155	170	184	192	203	205
Italija	100	101	102	101	103	106	106	108	110	112	115	117	118	118
Luksemburg	100	107	108	111	113	113	115	123	130	140	150	151	151	152
Nizozemska	100	102	103	103	105	107	110	114	118	122	125	126	125	124
Njemačka	100	104	106	104	106	108	108	109	112	114	117	117	117	117
Portugal	100	105	106	104	104	107	112	116	120	125	129	131	131	130
Španjolska	100	102	103	102	104	107	109	112	117	121	125	127	129	132
Švedska	100	98	96	94	97	100	101	104	108	112	117	118	120	121
Velika Britanija	100	98	98	100	105	108	110	114	117	120	123	125	127	130
EU-14 prosjek	100	101	97	101	104	107	109	113	117	121	126	128	113	123
Bugarska	100	92	87	86	88	91	83	79	82	85	90	96	102	106
Češka	100	89	88	88	90	96	100	99	98	99	102	106	108	111
Estonija	100	92	74	70	70	74	78	87	92	92	99	106	113	117
Hrvatska	100	84	74	66	70	74	82	86	89	87	93	96	101	105
Latvija	100	93	59	51	52	53	55	61	65	67	72	78	84	91
Litva	100	94	74	62	57	59	62	68	74	73	77	82	88	94
Mađarska	100	88	86	86	88	90	91	96	101	105	112	116	122	122
Poljska	100	93	95	98	103	110	117	126	133	139	145	151	152	160
Rumunjska	100	87	81	82	86	92	96	90	86	85	86	91	97	103
Slovačka	100	85	79	76	81	85	90	94	98	99	101	105	109	115
Slovenija*	100	91	86	90	94	98	101	106	110	116	121	124	128	132

Izvor: World Bank (2004a), izračun autorice.

Prilog 2.
Korelacijske matrice

Tablica 4: log BDP p.c. i pokazatelji kvalitete javnog upravljanja – čitav uzorak

	LOG(BDP2001)	CPI2001	CPI1999	CTRLK02	CTRLK1996	VLP2002	VLP1996	ZVLP2001
LOG(BDP2001)	1.000000							
CPI2001	0.855149	1.000000						
CPI1999	0.825842	0.965908	1.000000					
CTRLK02	0.910590	0.977538	0.959314	1.000000				
CTRLK1996	0.849965	0.917797	0.952073	0.953171	1.000000			
VLP2002	0.913035	0.947143	0.952726	0.979256	0.960543	1.000000		
VLP1996	0.907970	0.916373	0.922129	0.959621	0.944869	0.972486	1.000000	
ZVLP2001	-0.885666	-0.846083	-0.860481	-0.885217	-0.880686	-0.939192	-0.930278	1.000000

Tablica 5: log BDP p.c. i pokazatelji kvaliteti javnog upravljanja – EU14

	LOG(BDP2001)	CPI2001	CPI1999	CTRLK02	CTRLK1996	VLP2002	VLP1996	ZVLP01
LOG(BDP2001)	1.000000							
CPI2001	0.687401	1.000000						
CPI1999	0.539981	0.951631	1.000000					
CTRLK02	0.678372	0.980695	0.937478	1.000000				
CTRLK1996	0.701892	0.930957	0.948252	0.952099	1.000000			
VLP2002	0.694238	0.921438	0.906152	0.959552	0.966716	1.000000		
VLP1996	0.741994	0.901677	0.865785	0.954077	0.955445	0.982688	1.000000	
ZVLP01	-0.700290	-0.746230	-0.697095	-0.804974	-0.810994	-0.883134	-0.857660	1.000000

Tablica 6: log BDP p.c. i pokazatelji kvalitete javnog upravljanja – tranzicijske zemlje

	LOG(BDP2001)	CPI2001	CPI1999	CTRLK02	CTRLK96	FH2001	VLP2002	VLP1996	ZVLP2001
LOG(BDP2001)	1.000000								
CPI2001	0.714098	1.000000							
CPI1999	0.735567	0.799937	1.000000						
CTRLK02	0.906646	0.835722	0.846053	1.000000					
CTRLK96	0.583349	0.475868	0.774294	0.753461	1.000000				
FH2001	-0.736517	-0.625691	-0.822512	-0.838876	-0.754346	1.000000			
VLP2002	0.856433	0.771758	0.897432	0.934432	0.791219	-0.865138	1.000000		
VLP1996	0.628841	0.492331	0.798727	0.679356	0.761690	-0.699733	0.865125	1.000000	
ZVLP2001	-0.739852	-0.682334	-0.849500	-0.765753	-0.704062	0.743297	-0.899596	-0.941057	1.000000

Varijable:

LOG(BDP2001) = logaritam realnog BDP-a p.c. iz 2001. godine u internacionalnim dolarima iz 1990. (Maddison, 2003)

CPI2001 = indeks percepcija o korupciji za 2001. godinu (Transparency International, 2004)

CPI1999 = indeks percepcija o korupciji za 2001. godinu (Transparency International, 2004)

CTRLK02 = pokazatelj raširenosti korupcije za 2001./02. (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2003)

CTRLK96 = pokazatelj raširenosti korupcije za 1995./96. (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2003)

FH2001 = pokazatelj korupcije za 2001. godinu (Freedom House, 2004c)

VLP2002 = vladavina prava za 2001./02. (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2003)

VLP1996 = vladavina prava za 1995./96. (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2003)

ZVLP2001 = zaštita vlasničkih prava (Heritage Foundation, 2004)

Prilog 3.

Rezultati ekonometrijske analize: realni BDP p.c. (PPP) i vladavina prava

Tablica 7: Čitav uzorak

Zavisna varijabla: dlog(BDP) Metoda: GLS (ponderirana metoda najmanjih kvadrata) Broj grupa podataka: 4 (95/96, 97/98, 99/00, 01/02) Broj uključenih opažanja: 3 Broj zemalja: 25 (EU14 + 11 tranzicijskih zemalja) Uravnoteženi uzorak Ukupan broj panel opažanja: 75 t-statistika i standardna pogreška su heteroskedastički konzistentne prema Whiteu.				
Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dVLP	0,067982	0,006176	11,00786	0,0000
Fiksni efekti				
Austrija	0,037245			
Belgija	0,046548			
Danska	0,034978			
Finska	0,075102			
Francuska	0,046729			
Grčka	0,060468			
Irska	0,145183			
Italija	0,032475			
Nizozemska	0,049077			
Njemačka	0,029442			
Portugal	0,059156			
Španjolska	0,064833			
Švedska	0,049565			
Velika Britanija	0,043644			
Bugarska	0,033830			
Češka	0,023026			
Estonija	0,091158			
Hrvatska	0,050696			
Latvija	0,102510			
Litva	0,080904			
Mađarska	0,075415			
Poljska	0,081098			
Rumunjska	-0,010993			
Slovačka	0,053387			
Slovenija	0,058099			
Ponderirana statistika				
R ²	0,889201	Aritmetička sredina z.v.	0,099373	
Korigirani R ²	0,832671	Standardna devijacija	0,076370	
Standardna pogreška regresije	0,031240	zavisne varijable		
Durbin-Watson	3,012025			
Neponderirana statistika				
R ²	0,625822	Aritmetička sredina z.v.	0,059734	
Korigirani R ²	0,434915	Standardna devijacija	0,042102	
Standardna pogreška regresije	0,031649	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,691641			

Tablica 8: EU-14

Zavisna varijabla: dlog(BDP) Metoda: GLS (ponderirana metoda najmanjih kvadrata) Broj grupa podataka: 4 (95/96, 97/98, 99/00, 01/02) Broj uključenih opažanja: 3 Broj zemalja: 14 (EU14) Uravnoteženi uzorak Ukupan broj panel opažanja: 42 t-statistika i standardna pogreška su heteroskedastički konzistentne prema Whiteu.				
Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dVLP	0,041877	0,005899	7,098820	0,0000
Fiksni efekti				
Austrija	0,037506			
Belgija	0,045503			
Danska	0,035414			
Finska	0,075276			
Francuska	0,044727			
Grčka	0,060903			
Irska	0,145618			
Italija	0,032301			
Nizozemska	0,048990			
Njemačka	0,028919			
Portugal	0,059330			
Španjolska	0,064746			
Švedska	0,049565			
Velika Britanija	0,043383			
Ponderirana statistika				
R ²	0,942706	Aritmetička sredina z.v.	0,078299	
Korigirani R ²	0,912998	Standardna devijacija	0,067134	
Standardna pogreška regresije	0,019802	zavisne varijable		
Durbin-Watson	3,078786			
Neponderirana statistika				
R ²	0,775625	Aritmetička sredina z.v.	0,054897	
Korigirani R ²	0,659282	Standardna devijacija	0,033926	
Standardna pogreška regresije	0,019803	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,842375			

Tablica 9: Tranzicijske zemlje

Zavisna varijabla: dlog(BDP) Metoda: GLS (ponderirana metoda najmanjih kvadrata) Broj grupa podataka: 4 (95/96, 97/98, 99/00, 01/02) Broj uključenih opažanja: 3 Broj zemalja: 11 (tranzicijske zemlje) Uravnoteženi uzorak Ukupan broj panel opažanja: 33 t-statistika i standardna pogreška su heteroskedastički konzistentne prema Whiteu.				
Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dVLP	0,140082	0,025281	5,541033	0,0000
Fiksni efekti				
Bugarska	0,030465			
Češka	0,019902			
Estonija	0,079862			
Hrvatska	0,036036			
Latvija	0,095780			
Litva	0,066003			
Mađarska	0,068685			
Poljska	0,076051			
Rumunjska	-0,014958			
Slovačka	0,046417			
Slovenija	0,043679			
Ponderirana statistika				
R ²	0,865765	Aritmetička sredina z.v.	0,106239	
Korigirani R ²	0,795451	Standardna devijacija	0,092685	
Standardna pogreška regresije	0,041919	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,892103			
Neponderirana statistika				
R ²	0,547446	Aritmetička sredina z.v.	0,065890	
Korigirani R ²	0,310395	Standardna devijacija	0,050543	
Standardna pogreška regresije	0,041973	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,806996			

Prilog 4.

Rezultati ekonometrijske analize: realni BDP p.c. (PPP) i raširenost korupcije

Tablica 10: Čitav uzorak

Zavisna varijabla: dlog(BDP) Metoda: GLS (ponderirana metoda najmanjih kvadrata) Broj grupa podataka: 4 (95/96, 97/98, 99/00, 01/02) Broj uključenih opažanja: 3 Broj zemalja: 25 (EU14 + 11 tranzicijskih zemalja) Uravnoteženi uzorak Ukupan broj panel opažanja: 75 t-statistika i standardna pogreška su heteroskedastički konzistentne prema Whiteu.				
Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dCTRLK	0,006872	0,001913	3,591627	0,0008
Fiksni efekti				
Austrija	0,037237			
Belgija	0,042637			
Danska	0,035722			
Finska	0,074845			
Francuska	0,041173			
Grčka	0,061074			
Irska	0,146431			
Italija	0,031175			
Nizozemska	0,048484			
Njemačka	0,029442			
Portugal	0,059174			
Španjolska	0,062911			
Švedska	0,049084			
Velika Britanija	0,042529			
Bugarska	0,035971			
Češka	0,026361			
Estonija	0,100411			
Hrvatska	0,062962			
Latvija	0,107457			
Litva	0,094106			
Mađarska	0,081737			
Poljska	0,085834			
Rumunjska	-0,007204			
Slovačka	0,060210			
Slovenija	0,071901			
Ponderirana statistika				
R ²	0,846362	Aritmetička sredina z.v.	0,100226	
Korigirani R ²	0,767975	Standardna devijacija zavisne varijable	0,070236	
Standardna pogreška regresije	0,033832			
Durbin-Watson	2,865730			
Neponderirana statistika				
R ²	0,567243	Aritmetička sredina z.v.	0,059734	
Korigirani R ²	0,346449	Standardna devijacija zavisne varijable	0,042102	
Standardna pogreška regresije	0,034036			
Durbin-Watson	2,504030			

Tablica 11: EU-14

Zavisna varijabla: dlog(BDP) Metoda: GLS (ponderirana metoda najmanjih kvadrata) Broj grupa podataka: 4 (95/96, 97/98, 99/00, 01/02) Broj uključenih opažanja: 3 Broj zemalja: 14 (EU14) Uravnoteženi uzorak Ukupan broj panel opažanja: 42 t-statistika i standardna pogreška su heteroskedastički konzistentne prema Whiteu.				
Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dCTRLK	0,001166	0,002078	0,560986	0,5794
Fiksni efekti				
Austrija	0,037808			
Belgija	0,043626			
Danska	0,036045			
Finska	0,075434			
Francuska	0,041458			
Grčka	0,061511			
Irska	0,146336			
Italija	0,031878			
Nizozemska	0,048789			
Njemačka	0,028012			
Portugal	0,059535			
Španjolska	0,064319			
Švedska	0,049483			
Velika Britanija	0,042891			
Ponderirana statistika				
R ²	0,903482	Aritmetička sredina z.v.	0,076390	
Korigirani R ²	0,853436	Standardna devijacija	0,056889	
Standardna pogreška regresije	0,021779	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,950997			
Neponderirana statistika				
R ²	0,721780	Aritmetička sredina z.v.	0,054897	
Korigirani R ²	0,577518	Standardna devijacija	0,033926	
Standardna pogreška regresije	0,022051	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,685511			

Tablica 12: Tranzicijske zemlje

Zavisna varijabla: dlog(BDP) Metoda: GLS (ponderirana metoda najmanjih kvadrata) Broj grupa podataka: 4 (95/96, 97/98, 99/00, 01/02) Broj uključenih opažanja: 3 Broj zemalja: 11 (tranzicijske zemlje) Uravnoteženi uzorak Ukupan broj panel opažanja: 33 t-statistika i standardna pogreška su heteroskedastički konzistentne prema Whiteu.				
Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dCTRLK	0,070508	0,012944	5,44709	0,0000
Fiksni efekti				
Bugarska	0,026426			
Češka	0,029967			
Estonija	0,087472			
Hrvatska	0,048537			
Latvija	0,094518			
Litva	0,086257			
Mađarska	0,081525			
Poljska	0,085622			
Rumunjska	-0,003598			
Slovačka	0,062544			
Slovenija	0,073810			
Ponderirana statistika				
R ²	0,899014	Aritmetička sredina z.v.	0,128330	
Korigirani R ²	0,846117	Standardna devijacija	0,110905	
Standardna pogreška regresije	0,043506	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,702724			
Neponderirana statistika				
R ²	0,466163	Aritmetička sredina z.v.	0,065890	
Korigirani R ²	0,186534	Standardna devijacija	0,050543	
Standardna pogreška regresije	0,045586	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,397961			

Prilog 5.

Rezultati ekonometrijske analize: Indeks predodžbe o korupciji i sloboda medija

Tablica 13: Tranzicijske zemlje

Zavisna varijabla: dCPI Metoda: GLS (ponderirana metoda najmanjih kvadrata) Broj grupa podataka: t = 3 (99/00, 01/02, 03/04) Broj uključenih opažanja: 2 Broj zemalja: 11 (tranzicijske zemlje) Uravnoteženi uzorak Ukupan broj panel opažanja: 22 t-statistika i standardna pogreška su heteroskedastički konzistentne prema Whiteu.				
Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dSLM	-0,038113	0,000803	-47,49039	0,0000
Fiksni efekti				
Bugarska	0,261887			
Češka	-0,142830			
Estonija	-0,007170			
Hrvatska	-0,333587			
Latvija	0,154717			
Litva	0,330943			
Mađarska	-0,342925			
Poljska	-0,366698			
Rumunjska	-0,128585			
Slovačka	-0,021510			
Slovenija	-0,052453			
Ponderirana statistika				
R ²	0,986214	Aritmetička sredina z.v.	0,795189	
Korigirani R ²	0,971050	Standardna devijacija	2,415375	
Standardna pogreška regresije	0,410971	zavisne varijable		
Durbin-Watson	3,66667			
Neponderirana statistika				
R ²	0,451412	Aritmetička sredina z.v.	0,054545	
Korigirani R ²	-0,152035	Standardna devijacija	0,383874	
Standardna pogreška regresije	0,412023	zavisne varijable		
Durbin-Watson	3,66667			

Prilog 6.

Politička prava i građanske slobode

Pitanja koja se uzimaju u obzir prilikom ocjenjivanja političkih prava:

1. Jesu li predsjednik države i premijer izabrani putem slobodnih i regularnih izbora?
2. Jesu li saborski zastupnici izabrani putem slobodnih i regularnih izbora?
3. Postoje li pravedni izborni zakoni, jednake mogućnosti kampanje, pravedan sustav glasovanja?
4. Mogu li glasači svojim glasovima izabranim predstavnicima dati stvarnu moć?
5. Imaju li građani pravo organiziranja u političke stranke i postoji li u sustavu mogućnost uspona i propadanja političkih stranaka?
6. Postoji li jaka opozicija i mogućnost da opozicija preuzme vlast na izborima?
7. Jesu li građani slobodni od dominacije vojske, stranih sila, totalitarnih stranaka, religijskih hijerarhija, ekonomskih oligarhija ili bilo kojih drugih jakih grupa?
8. Imaju li kulturološke, etničke i religijske manjine pravo na samoodređenost, autonomiju i sudjelovanje u političkom procesu?

Na svakom pitanju može se dobiti 4 boda, što znači da ih je ukupno 32. Bodove se dijeli u razrede od 4 boda i svakom se dodjeljuje ocjena od 1 do 7, i to tako da je od 0 do 4 boda ocjena 7.

Pitanja koja se uzimaju u obzir prilikom ocjenjivanja građanskih sloboda:

1. Postoje li slobodni i nezavisni mediji ili drugi oblici kulturološkog izražavanja?
2. Postoje li slobodne religijske institucije i sloboda vjeroispovijesti?
3. Postoji li sloboda javnog okupljanja, demonstriranja i javne političke rasprave?
4. Postoji li sloboda političkog ili kvazipolitičkog organiziranja (političke stranke, građanske udruge itd.)?
5. Postoje li slobodni sindikati i mogućnost kolektivnog pregovaranja?
6. Je li sudstvo nezavisno?
7. Prevladava li vladavina prava? Jesu li svi građani jednaki pred zakonom? Je li policija pod građanskom kontrolom?
8. Postoji li zaštita od političkog terora, neopravdanih zatvorskih kazni, egzila?
9. Postoji li sloboda od ekstremne korumpiranosti države?
10. Je li moguća slobodna privatna rasprava?
11. Postoji li osobna autonomija? Kontrolira li država putovanja, izbor prebivališta ili izbor zaposlenja? Postoji li sloboda od indoktrinacije i prevelike ovisnosti o državi?
12. Jesu li vlasnička prava sigurna? Imaju li građani pravo osnivanja poduzeća?
13. Postoje li osobne društvene slobode kao jednakost spolova, izbor bračnog partnera, izbor veličine obitelji?
14. Postoji li jednakost mogućnosti, što uključuje slobodu od zavisnosti o zemljoposjednicima, poslodavcima, vođama sindikata itd.?

Na svakom pitanju može se dobiti 4 boda pa je maksimum 56. Bodove se dijeli u razrede od 8 bodova i svakom se razredu dodjeljuje ocjena od 1 do 7, i to tako da je od 0 do 8 bodova ocjena 7.

Prilog 7.

Struktura javne uprave u Hrvatskoj

a) Vladini uredi:

Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske
Ured za javnu nabavu
Ured za ljudska prava
Ured za nacionalne manjine
Ured za odnose s javnošću
Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske
Ured za protokol
Ured za ravnopravnost spolova
Ured za socijalno partnerstvo
Ured za suzbijanje zlouporabe opojnih droga
Ured za udruge
Ured za unutarnji nadzor
Ured za zakonodavstvo
Ured za provođenje projekta sukcesije

b) Ministarstva:

Ministarstvo europskih integracija
Ministarstvo financija
Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva,
Ministarstvo kulture
Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
Ministarstvo obrane
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva
Ministarstvo pravosuđa
Ministarstvo unutarnjih poslova
Ministarstvo vanjskih poslova
Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa

c) Središnji državni uredi:

Središnji državni ured za razvoju strategiju
Središnji državni ured za e-Hrvatsku
Središnji državni ured za upravu
Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom

d) Državne upravne organizacije:

Državna geodetska uprava
Državni hidrometeorološki zavod

Državni inspektorat
Državni zavod za statistiku
Državni zavod za intelektualno vlasništvo, normizaciju i mjeriteljstvo
Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo

e) Uredi državne uprave u županijama

Prilog 8: Dužnosnici Republike Hrvatske

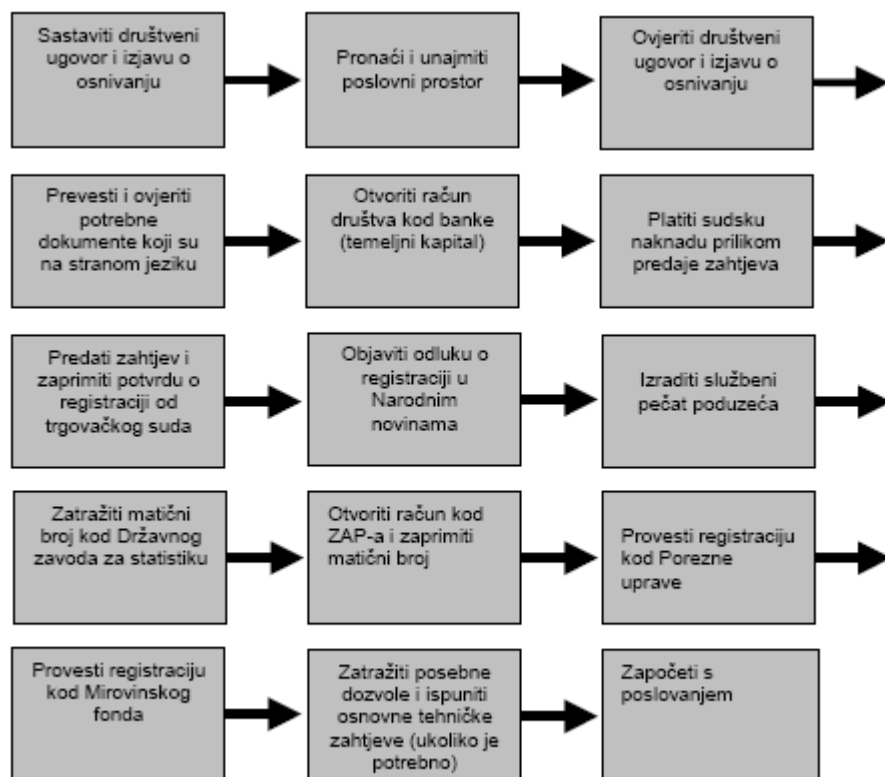
"Dužnosnici u smislu ovoga Zakona jesu:

- predsjednik Republike Hrvatske,
- predsjednik i potpredsjednici Hrvatskoga sabora,
- zastupnici u Hrvatskom saboru,
- predsjednik i članovi Vlade Republike Hrvatske,
- predsjednik, zamjenik predsjednika i suci Ustavnog suda Republike Hrvatske,
- guverner, zamjenik guvernera i viceguverner Hrvatske narodne banke,
- glavni državni revizor i njegovi zamjenici,
- pučki pravobranitelj i njegovi zamjenici,
- tajnik Hrvatskoga sabora,
- tajnik Vlade Republike Hrvatske,
- glavni tajnik Ustavnog suda Republike Hrvatske,
- tajnik Vrhovnog suda Republike Hrvatske,
- zamjenik tajnika Hrvatskoga sabora,
- zamjenik tajnika Vlade Republike Hrvatske,
- državni tajnici,
- pravobranitelj za djecu i njegovi zamjenici,
- pravobranitelj za ravnopravnost spolova i njegovi zamjenici,
- pomoćnici ministara,
- tajnici ministarstava,
- zamjenici državnih tajnika u središnjim državnim uredima,
- ravnatelji, zamjenici i pomoćnici ravnatelja državnih upravnih organizacija,
- predsjednik i zamjenik predsjednika Hrvatskog fonda za privatizaciju,
- ravnatelj i pomoćnici ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje,
- direktor, zamjenik direktora i pomoćnici direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje,
- rektori i prorektori sveučilišta,
- glavni državni rizničar,
- predstojnici ureda, ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske,
- dužnosnici u Uredu predsjednika Republike koje imenuje Predsjednik Republike Hrvatske sukladno odredbama posebnog zakona."

Izvor: Narodne novine, br. 16/04

Prilog 9.

Redoslijed događaja prilikom registracije trgovačkog društva u Hrvatskoj



Napomena: Otvaranje trgovačkog društva u Republici Hrvatskoj zahtijeva registraciju kod Trgovačkog suda, Državnog zavoda za statistiku, Zavoda za platni promet, Porezne uprave i Carinske uprave (ako trgovačko društvo želi sudjelovati u međunarodnoj razmjeni). Uobičajeno je da domaći pravnik ili neki drugi pravni zastupnik nadgleda navedene poslove. Pravni zastupnik zatim nastavlja proces kod javnih bilježnika, revizora i registarskih sudova.

Izvor: FIAS (2001: 35).

Prilog 10.

Tablica 14: Pojednostavljeni prikaz dvaju različitih viđenja tranzicije

	<i>Washingtonski konsenzus</i>	<i>Evolucijsko-institucionalno viđenje</i>
1. Politička ekonomija reformi i strategija reformi		
Stav prema nesigurnosti	Inzistiranje na sigurnim dobitima od efikasnosti; povjerenje u društvenu prilagodbu	Inzistiranje na agregatnoj nesigurnosti; skepticizam prema društvenoj prilagodbi
Naglasak političke ekonomije	Iskoristiti prilike za stvaranje ireverzibilnosti	Osigurati kontinuiranu i rastuću podršku za reforme
Viđenje o parcijalnim reformama	Stvaraju rente koje blokiraju budući napredak reformi	Ovisi o redosljedu: mogu stvoriti trenutak za daljnje reforme ili odugovlačiti s njima
Viđenje o dopunskim elementima reformi	Nevažno; potrebno je pokrenuti gospodarstvo s čim više simultanih reformi	Vrlo važno, ali nije potrebno odmah krenuti sa svim reformama; neke od početnih reformi mogu stvoriti podršku za daljnje reforme. Početne institucije se mogu postupno razviti prema boljima.
Glavna skupina za podršku reformama	Vlasnici privatiziranih poduzeća	Srednja klasa i novi privatni sektor
Fokus reformi	Liberalizacija, stabilizacija, privatizacija	Stvoriti institucionalne temelje tržišta za jak razvoj poduzetništva
Stav prema institucionalnim promjenama	Naglasak na usvajanju zakona	Opsežne promjene: pravne i financijske promjene, provedba zakona, reforma ustroja države, razvoj društvenih normi
Stav prema početnim uvjetima	Krenuti iz početka; rušenje komunističke državne strukture	Iskoristiti postojeće institucije kako bi se spriječili ekonomski poremećaji i društveni nemiri za vrijeme razvoja novih institucija
2. Alokativne promjene		
Stav o tržištu i liberalizaciji	Tržište će se razviti spontano uz uvjet da država ne intervenira; naglasak analize je na ponudi i potražnji	Važnost institucionalnih temelja za rast tržišta; minimalno pravno okruženje, provedba zakona, politička stabilnost, izgradnja poslovnih mreža i dugoročnih partnerstva; naglasak analize na ekonomskim agentima i njihovom institucionalnom okruženju
Stav o neefikasnim državnim poduzećima	Agresivno zatvaranje	Obuzdavanje i politički izvedivo smanjivanje; oslanjati se na razvoj privatnog sektora koji će smanjiti državni sektor
Stav o državi	Oslabiti ju čim više moguće kako ne bi intervenirala na tržištu	Uloga države u provedbi zakona i zaštiti vlasničkih prava
3. Promjene države		
Privatizacija	Brz transfer vlasništva u privatni sektor kroz masovnu privatizaciju, kako bi se slomila moć države. Povjerenje u tržište da će osigurati efikasne rezultate	Naglasak na organskom razvoju privatnog sektora. Naglasak na prodaji "outsiderima" kako bi se osigurao efikasan prijenos vlasništva
Glavne reforme države	Smanjiti veličinu države	Reforme u organizaciji države na način da se interesi državnih

		službenika okrenu prema razvoju tržišta
Smanjenje proračunske potrošnje	Egzogen izbor politike koji ovisi o političkoj volji	Endogen ishod institucionalnih promjena

Izvor: Roland (2001: 34-35).

SAŽETAK

Ekonomska povijest, nova teorija rasta i dosadašnja ekonometrijska istraživanja pružaju pregršt dokaza o tome da su institucije bitne za ekonomski rast. Formalne institucije proizlaze iz javnog upravljanja koje je u ovom radu definirano kao način na koji država koristi vlast u upravljanju institucionalnim okruženjem, čime utječe na akumulaciju faktora rasta. Kao dobro javno upravljanje definirano je ono koje pospješuje ekonomski rast. Kvaliteta javnog upravljanja pokazala se naročito važnom u tranzicijskim zemljama, pa tako i Hrvatskoj, budući da su te zemlje prolazile kroz proces brojnih reformi. Upravo stoga što su te zemlje prolazile kroz slične reforme, a imale drugačije stope rasta i razine BDP-a, bilo je postavljeno pitanje koji čimbenici dovode do tih razlika. Kao ključne institucionalne slabosti tranzicijskih zemalja prepoznate su vladavina prava i niska kvaliteta javne uprave. Cilj ovog rada bio je vidjeti koliko su vladavina prava i javna uprava utjecale na ekonomski rast tranzicijskih zemalja (8 zemalja novih članica i 3 kandidatkinje za ulazak u EU), kao i kakav je relativni položaj Hrvatske u odnosu na promatrane tranzicijske zemlje i EU-15 prosjek. Vladavina prava definirana je kao sustav u kojem su svi građani jednaki pred zakonom i u kojem se svako kršenje zakona vjerodostojno sankcionira. Dobrom javnom upravom smatrana je ona koja je efikasna u otklanjanju barijera poduzetništvu i ona čiji službenici ne zloupotrebljavaju vlast za privatnu korist. Temeljem panel analize s fiksnim efektima ustanovljena je statistički značajna veza vladavine prava i korupcije s razinama BDP-a, s tim da je veza jača za tranzicijske zemlje nego za prosjek starih članica EU. Pokazano je da su Hrvatska, Bugarska i Rumunjska zemlje koje imaju nizak stupanj vladavine prava, visoke percepcije o raširenosti korupcije, ispolitiziranu javnu upravu, nedovoljno slobodne medije i visoke administrativne prepreke. Posljedica toga je da je institucionalno okruženje oblikovano na način koji ne potiče investicije i inovacije što negativno utječe na ekonomski rast. To ujedno znači da ne postoje dovoljno razvijeni mehanizmi ograničenja vlasti. U radu su pokazani i temeljni nedostaci hrvatskog pravosuđa i javne uprave te predložene mjere reformi.

SUMMARY

Economic history, new growth theory and empirical research give enough evidence about importance of institutions for economic growth. Formal institutions are a result of public governance which is, in this paper, defined as the manner in which the state uses its power to manage the institutional environment, by which it influences accumulation of growth factors. Good governance is the one that contributes to better economic growth results. The quality of public governance has proven to be especially important in transition countries, including Croatia, since those countries went through a process of numerous reforms. Due to the fact that those countries went through similar reforms and still had different growth rates and levels of GDP, the question asked was which factors contribute to these differences. The rule of law and the low quality of public administration were recognised as the key institutional weaknesses. The goal of this paper was to estimate how much have the rule of law and public administration influenced economic growth of transition countries (8 new member states and 3 EU candidates). Furthermore, the paper's objective was to investigate relative position of Croatia in comparison to selected transition countries and EU-15 average. The rule of law was defined as a system in which all citizens are equal by law and in which every violation of laws is sanctioned. Good public administration is the one which is efficient in removing administrative obstacles to entrepreneurship and investment and the one of which employees don't abuse public office for private gain. Panel analysis with fixed effects showed statistically significant relationship of the rule of law and corruption with levels of GDP. The relationship was shown to be stronger for transition countries than for the EU average. It was shown that Croatia, Bulgaria and Romania have a low level of the rule of law, high perceptions about corruption, politicised public administration, media that are not free enough, and high administrative barriers. The result of it is an institutional environment that does not encourage investment and innovation which negatively influences economic growth. That also means that the mechanisms of controlling government officials and public servants aren't developed enough. The main shortcomings of Croatian judiciary and public administration were also described in this paper. The paper ends with policy recommendation.

KLJUČNE RIJEČI

Birokracija, demokracija, ekonomski rast, Europska unija, Hrvatska, javna uprava, javno upravljanje, korupcija, pravosuđe, tranzicija, vladavina prava

KEY WORDS

Bureaucracy, democracy, economic growth, European Union, Croatia, public administration, governance, corruption, judiciary, transition, rule of law

ŽIVOTOPIS

Rođena sam 8. listopada 1977. godine u Varaždinu gdje sam završila osnovnu školu i opću gimnaziju. Ekonomski fakultet u Zagrebu upisala sam 1996. godine. Tijekom četvrte godine studija bila sam demonstrator na kolegiju Gospodarstvo Hrvatske. Ljeti 1999. godine pohađala sam "American Institute on Political and Economic Systems" u Pragu, u organizaciji Georgetown Universityja. Na početku studija bila sam stipendist Županije Varaždinske, a od 2000. godine do kraja studija primala sam stipendiju Hrvatske narodne banke. Te iste godine dobila sam Rektorovu nagradu. Studij sam završila u veljači 2001. godine s odličnim uspjehom.

Od srpnja 2001. godine zaposlena sam na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, u zvanju znanstvenog novaka na Katedri za makroekonomiju i gospodarski razvoj. U akademskoj godini 2002/03. sudjelovala sam u izvođenju seminara iz kolegija Gospodarstvo Hrvatske. Sljedeće akademske godine (2003/04.) izvodila sam vježbe iz kolegija Makroekonomija te seminare iz kolegija Ekonomska povijest. U akademskoj godini 2004/05. surađujem na kolegijima Ekonomska povijest i Gospodarstvo Hrvatske. Poslijediplomski studij Ekonomija i razvoj upisala sam u svibnju 2002. godine. U srpnju 2002. godine pohađala sam ljetnu školu "Integrity and Transparency in the Marketplace" u Maastrichtu. Od kolovoza do studenog 2002. godine bila sam na studijskom boravku u Londonu na University of Greenwich, kao dobitnica British Scholarship Trust stipendije. Nalazim se na popisu recenzenata časopisa International Review of Economics and Business za 2003. godinu. Do sada sam objavila nekoliko radova i sudjelovala na četiri konferencije (od čega tri međunarodne). Aktivno govorim engleski jezik i služim se njemačkim jezikom.