

## ČLANCI

---

# KVALITETA JAVNOG UPRAVLJANJA I EKONOMSKI RAST HRVATSKE

Mr. sc. Marijana BAĐUN\*  
Ekonomski fakultet u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak\*\*  
UDK: 35.07(497.5)  
JEL O470

### Sažetak

*Cilj je ovoga rada pokazati kako je opravdano i važno kvalitetu javnog upravljanja (governance) eksplicitno uvesti u raspravu o ekonomskom rastu Hrvatske. Javno upravljanje definira se kao način na koji se država koristi vlašću u upravljanju institucionalnim okruženjem, čime utječe na akumulaciju činitelja. Iako postoje brojni elementi kvalitete javnog upravljanja, u radu se naglasak stavlja uglavnom na dva: na vladavinu prava i kvalitetu javne uprave. Kako bi se ostvario cilj rada, najprije se razmatra veza između javnog upravljanja i ekonomskog rasta u teoriji rasta i dosadašnjim empirijskim istraživanjima. Nakon toga provodi se ekonometrijska (panel) analiza kvalitete javnog upravljanja i ekonomskog rasta na uzorku zemalja Europske unije (EU) te Hrvatske, Bugarske i Rumunjske (zemlje kandidatkinje za ulazak u EU), a zatim se razmatraju promjene u kvaliteti javnog upravljanja u Hrvatskoj. Iz usporedbe vrijednosti pokazatelja vladavine prava i kvalitete javne uprave, kao i dinamike i prirode reformi u pravosuđu i javnoj upravi, proizlazi da su nositelji vlasti u Hrvatskoj više koncentrirani na traženje renti (rent-seeking) nego što su to u prosjeku zemlje EU. Institucionalni nedostaci utjecali su na sadašnju razinu realnog BDP-a po stanovniku Hrvatske, a brže i učinkovitije reforme pravosuđa i javne uprave, kao i suzbijanje korupcije i jačanje demokracije (kao mehanizma kontrole nad nositeljima vlasti) imali bi pozitivan utjecaj na njezin budući ekonomski rast.*

*Ključne riječi: javno upravljanje, ekonomski rast, Hrvatska, vladavina prava, javna uprava*

---

\* Autorica zahvaljuje na korisnim komentarima Vojmiru Franičeviću, Stevu Pejovichu i trojici anonimnih recenzenta te preuzima odgovornost za sve eventualne pogreške.

\*\* Primljeno (Received): 27.5.2005.

Prihvaćeno (Accepted): 1.12.2005.

## 1. Uvod

U prijašnjim se istraživanjima kvalitete javnog upravljanja (*governancea*)<sup>1</sup> u Hrvatskoj utvrdilo da po pokazateljima vladavine prava i kvalitete javne uprave Hrvatska znatno zaostaje za prosjekom članica EU-15, ali i za novim članicama EU,<sup>2</sup> no uz nešto manji jaz (Ott, 2004). Svjetska banka (2003) prepoznala je neprimjereno utvrđena vlasnička i vjerovnička prava i loše funkcioniranje sudstva kao glavne prepreke za brzi i održivi rast Hrvatske, a za uklanjanje tih prepreka navode se zakonodavne reforme i, što je još važnije, efikasna reforma javne uprave. EBRD (2003), također unutar ključnih reformi za Hrvatsku, ali i za Bugarsku i Rumunjsku, na prvome mjestu navodi jačanje kapaciteta javne uprave i povećanje učinkovitosti sudstva kako bi se stvorilo povoljno poslovno okruženje. Razumljivo je učestalo spominjanje vladavine prava i kvalitete javne uprave od međunarodnih organizacija jer su se ta dva područja pokazala kao temeljne slabosti u institucionalnom razvoju tranzicijskih zemalja (Shleifer, 1997; Murrell, 2002).

Usprkos “kritikama” međunarodnih organizacija, za koje bi se moglo reći da su došle kasnije no što su trebale,<sup>3</sup> čini se da nositelji vlasti u Hrvatskoj ne shvaćaju potpuno koliko su institucionalne slabosti utjecale na sadašnju veličinu realnog BDP-a po stanovniku Hrvatske i kakve posljedice može imati neprovođenje navedenih reformi na buduću ekonomski razvoj. Cilj je ovoga rada pokazati kako je opravdano i važno kvalitetu javnog upravljanja eksplicitno uvesti u raspravu o ekonomskom rastu Hrvatske. Ovdje ćemo javno upravljanje definirati kao način na koji se država koristi vlašću u upravljanju institucionalnim okruženjem, čime utječe na akumulaciju činitelja ekonomskog rasta.<sup>4</sup> U skladu s tim, dobrim javnim upravljanjem smatrat će se ono koje pridonosi ekonomskom rastu. Iako postoje brojni elementi kvalitete javnog upravljanja, ovdje će posebni naglasak biti na dva: na vladavini prava i kvaliteti javne uprave, i to upravo zbog navedenih razloga. Vladavina prava u ovom radu označava sustav u kojemu su svi građani jednaki pred zakonom i u kojemu se svako kršenje zakona dosljedno sankcionira. Dobrom javnom upravom smatrat će se ona koja je efikasna u uklanjanju barijera poduzetništvu i ulaganjima (nizak stupanj birokratizacije),<sup>5</sup> te ona čiji službenici ne zloupotrebljavaju vlast za privatnu korist (nepostojanje korupcije). Očito je da postoje i drugi kriteriji prema kojima bi se mogla ocjenjivati kvaliteta javne uprave, ali oni nisu predmet ovog rada.

Na samom početku rada razmotrit ćemo vezu između javnog upravljanja i ekonomskog rasta u teoriji rasta i dosadašnjim empirijskim istraživanjima. Nakon toga provest ćemo ekonometrijsku analizu kvalitete javnog upravljanja i ekonomskog rasta na uzorku

---

<sup>1</sup> Kad se u ekonomskoj literaturi spominje *governance*, često se misli na upravljanje poduzećima (odnosno na *corporate governance*). U ovom se radu *governance* odnosi na javno upravljanje.

<sup>2</sup> U radu se neće uzimati u obzir Cipar i Malta već samo Češka, Estoniju, Mađarska, Latvija, Litva, Poljska, Slovačka i Slovenija.

<sup>3</sup> Kašnjenje se odnosi na nedostatke *washingtonskog konsenzusa* (v. npr. Ahrens i Meurers, 2000).

<sup>4</sup> Institucije 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).

<sup>5</sup> Birokracija u ovom kontekstu ima negativno značenje i odnosi se na nepotrebne komplikacije i tromost u obavljanju zadataka, na nepreglednost postupaka i nedostupnost informacija.

zemalja EU te Hrvatske, Bugarske i Rumunjske (zemlje kandidatkinje za ulazak u EU), a zatim razmotriti koliko se brzo događaju promjene u kvaliteti javnog upravljanja u Hrvatskoj i kakve su one prirode. Na temelju toga moći će se ocijeniti koliko su nositelji vlasti u Hrvatskoj fokusirani na vlastitu korist, a koliko na stvaranje poticajnog okruženja za rast.

## 2. Javno upravljanje i ekonomski rast

Kroz povijest su postojali brojni pokušaji pokretanja ekonomskog rasta, ali su tek malobrojni trajnije uspjeli. Tražeći najčešći zajednički nazivnik svih primjera sprečavanja rasta, povjesničar Jones uočio je da je to upravo općepostojeća 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). Kad se s time poveže Northova (1990:107) tvrdnja da su institucije temeljna odrednica dugoročne uspješnosti gospodarstva, nazire se važnost kvalitete javnog upravljanja u ekonomskom rastu, osobito dugoročnome.

### 2.1. Javno upravljanje i teorijski modeli rasta

Iako je javno upravljanje postojalo u deskriptivnim studijama ekonomskog rasta te, posebno, u području ekonomske povijesti, zanemarivano je u standardnim modelima rasta. Solowljev model, primjerice, temelji se na brojnim pretpostavkama, a jedna od njih je da su vlasnička prava sigurna. Dakle, glavni nedostatak tog modela sa stajališta javnog upravljanja jest to što ne uzima u obzir nedostatke u kvaliteti javnog upravljanja, odnosno pretpostavlja da oni ne postoje. Iako su tzv. neoklasični modeli rasta još uvijek aktualni u ekonomiji i premda su objasnili mnogo toga u mehanizmu rasta, oni ipak ne daju njegovo fundamentalno objašnjenje (Acemoglu i sur., 2004:1). Pitanje na koje Solowljev model nije odgovorio jest *zašto* u nekim zemljama pojedinci više ulažu u fizički i ljudski kapital, odnosno *zašto* više sredstava ulažu u inovacije nego u nekim drugim zemljama.

Trenutačno vodeća hipoteza (unutar nove teorije rasta) koja objašnjava razlike u odrednicama BDP-a među zemljama odnosi se na tzv. društvenu infrastrukturu, pojam sličan javnom upravljanju.<sup>6</sup> Pod društvenom infrastrukturom Hall i Jones (1999) razumijevaju institucije i državnu politiku koje potiču investicije i proizvodnju, a ne potrošnju i traženje renti (*rent-seeking*).<sup>7</sup> Stvaranjem odgovarajućih institucija država smanjuje nesigurnost i transakcijske troškove, čime se povećava efikasnost razmjene, ohrabru-

<sup>6</sup> Razlika u nazivu proistekla je iz toga što su različiti istraživači gotovo istodobno u postojećim modelima rasta pronašli isti nedostatak i onda ga nazvali drugačijim imenima. *Društvena infrastruktura* pojam je koji se pojavljuje u makroekonomskim udžbenicima, a *javno upravljanje* spominje se u brojnim empirijskim istraživanjima, posebno onima koje je potaknula Svjetska banka. Bitno je napomenuti da se u ovom radu pri definiciji javnog upravljanja naglašava država kao primarni čimbenik koji stvara okruženje za poslovanje i investicije. Dakle, društvena infrastruktura ipak je širi pojam od javnog upravljanja jer obuhvaća i neformalne mreže.

<sup>7</sup> Traženje renti može se definirati kao realokacija vlasničkih prava putem političke intervencije, a ne kao tržišna konkurencija (Kasper i Streit, 1998:39). Političari i državni službenici, kao i svi ostali ljudi, slijede osobne interese koji nužno ne moraju odgovarati interesima izbornog tijela.

je specijalizacija i potiču investicije u fizički i ljudski kapital te ideje. Naravno, upravo ta moć kreiranja i provođenja zakona omogućuje samoj državi da postane glavni agent u traženju renti.

Društvena infrastruktura, kao i kvaliteta javnog upravljanja, mogu utjecati i na oblik investicija koje se poduzimaju. Primjerice, u okruženju s nesigurnim vlasničkim pravima isplativije je ulagati u trgovinu nego u neke inovativne projekte koji su dugoročni i uključuju sporu akumulaciju kapitala. Jednako tako, ako je opasnost od kažnjavanja za uzimanje mita u javnoj upravi malena, pojedinci će nastojati steći vještine koje će im omogućiti dobivanje posla u javnoj upravi umjesto da ulažu u znanja koja bi unaprijedila proizvodnju.

Nažalost, razrađeni teorijski modeli rasta koji obuhvaćaju javno upravljanje ili pak društvenu infrastrukturu kao cjelokupne koncepte ne postoje. Umjesto toga prevladavaju intuicija i povijesno iskustvo iz kojih onda proizlaze empirijska istraživanja.

## 2.2. Empirijski nalazi

Sve donedavno smatralo se kako je nemoguće ekonometrijski potvrditi hipotezu da kvaliteta javnog upravljanja utječe na ekonomski rast jer se “institucije ne mogu vidjeti, osjetiti, dodirnuti ni mjeriti” (North, 1990:107). Kako je kvaliteta javnog upravljanja na teorijskoj i političkoj razini postajala sve priznatija kao odrednica veličine i stope rasta BDP-a, tako se povećavao i broj istraživanja te teme. Njihovoj popularnosti pridonijela je i sve veća raspoloživost podataka za brojne dimenzije javnog upravljanja. U ekonometrijskim istraživanjima pokušali su se pronaći različiti čimbenici koji potiču investicije u fizički i ljudski kapital te izdaci za istraživanje i razvoj, ili se jednostavno nastojao objasniti ekonomski rast, bez obraćanja previše pozornosti kanalima kroz koje se on ostvaruje. Velik dio istraživanja izravno spominje javno upravljanje, a u drugima se ono promatra kroz institucije. Ne postoji nijedan rad koji obuhvaća sve dimenzije javnog upravljanja, već se svaki autor koncentrira na samo nekoliko njih. Najčešće se spominju vladavina prava, zaštita vlasničkih prava, učinkovitost/kvaliteta javne uprave, korupcija, demokracija, politička stabilnost i veličina administrativnih prepreka.

Nalazi tih radova mogli bi se sažeti u nekoliko točaka:

- postoji pozitivna korelacija između brojnih elemenata kvalitete javnog upravljanja i dugoročnih stopa rasta BDP-a (Mauro, 1995; Knack i Keefer, 1995; Rodrik, 1997; Evans i Rauch, 1999; itd.);
- loše javno upravljanje obilježje je zemalja koje imaju nisku razinu realnog BDP-a po stanovniku (Hall i Jones, 1999; Kaufmann i Kraay, 2002; Acemoglu i sur., 2004);
- rast se može pokrenuti bez velikih institucionalnih promjena (Glaeser i sur., 2004), ali su dobre institucije nužne za održavanje dugoročnih stopa rasta (Rodrik, 2004);
- poboljšano javno upravljanje nije automatska nuspojava povećanog bogatstva zemlje (Kaufmann i Kraay, 2002);
- granični doprinosi poboljšanju institucija veći je u tranzicijskim zemljama (Moers, 1999);

- vladavina prava najvažniji je element kvalitete javnog upravljanja za rast tranzicijskih zemalja (Campos, 2000).

Prigovori ekonometrijskim istraživanjima kvalitete javnog upravljanja i ekonomskog rasta uglavnom se odnose na podatke u njima. Među kritikama izdvajamo:

- neprecizni su i subjektivni jer ne postoje izravne mjere javnog upravljanja;
- ne može se uvijek odrediti koliko dobro razdvajaju percepcije o lošim institucijama od niske ekonomske uspješnosti;
- mnogi pokazatelji bolje oslikavaju investicijsko okruženje za strance nego za domaće investitore jer su njima prvotno i namijenjeni;
- postojeći pokazatelji ne održavaju neka trajna obilježja institucija već rezultate politike u nekoj zemlji u prethodnom razdoblju;
- pojedine dimenzije javnog upravljanja mjere se vrlo široko;
- kad je riječ o komercijalnim agencijama kao što je Political Risk Services,<sup>8</sup> transparentnost formiranja indeksa prilično je niska – metodološka je vrijednost tih podataka upitna jer se nigdje ne kaže po kojim se načelima biraju konzultanti koji će formirati indeks za neku zemlju.

Usprkos tim kritikama, posebno onima koje se odnose na subjektivnost, činjenica je da postoje komercijalne agencije koje ostvaruju visoke prihode prodajući pokazatelje kvalitete javnog upravljanja, što znači da one ipak daju korisne informacije potencijalnim investitorima. Također se može reći da su u demokratskom društvu percepcije prilično važne. Za investitora je npr. bitniji osjećaj sigurnosti od postojanja nekog zakona; subjektivni pokazatelji ocjenjuju koliko se stvarno primjenjuju formalne institucije.<sup>9</sup> U posljednje se vrijeme često koriste agregatni pokazatelji koji se temelje na nekoliko izvora pa su samim time i bolji. Od samih pokazatelja ipak je važnije pitanje kauzalnosti, odnosno povratnog utjecaja rasta na institucije, koje još uvijek nije uspješno riješeno. Nije poželjno olako zaključiti da institucije *uzrokuju* rast već je bolje reći da ga potiču. Među ostalim nedostacima postojećih istraživanja ističemo ove:

- zanemaruje se problem multikolinearnosti;
- veza između javnog upravljanja i rasta možda nije uvijek linearna, a u modelima se pretpostavlja da je takva;
- kad je riječ usporedba sa “sličnim” zemljama, kriterij sličnosti ne bi smio biti samo BDP po stanovniku već i neki drugi elementi kao što su npr. ovisnost o trgovini, zemljopisni položaj ili kulturno i povijesno naslijeđe;
- pretpostavka da isti regresijski model vrijedi za bogate i siromašne zemlje uglavnom nije točna (problem poznat kao heterogenost parametara);

<sup>8</sup> Political Risk Services (2005) objavljuje *International Country Risk Guide* (ICRG) koji sadržava brojne pokazatelje kvalitete javnog upravljanja. Zanimljivo je vidjeti da cijena ICRG-a s mjesečnim podacima za jednu godinu iznosi 4595 USD.

<sup>9</sup> U nekom bi budućem istraživanju trebalo vidjeti povećava li se s ekonomskom razvijenošću osjetljivost na institucionalne nedostatke i utječe li to onda na subjektivne pokazatelje kvalitete javnog upravljanja. Također bi trebalo istražiti jesu li neki narodi pesimističniji od ostalih i koliko se zapravo percepcije razlikuju od stvarnosti.

- često se za rješavanje problema endogenosti ne izabiru dobre instrumentalne varijable, odnosno upitno je postoje li uopće takve;
- nedovoljno se pozornosti pridaje ostalim neovisnim varijablama koje se uključuju u model, što može znatno utjecati na rezultate – potrebno je varirati kontrolne varijable i tek onda donijeti zaključke;
- može se dogoditi da se iz modela isključe upravo one varijable koje objašnjavaju i BDP i institucije pa tada nastaje prividna regresija;
- istraživači koji su promatrali kraća vremenska razdoblja zanemarili su ciklička kretanja BDP-a.

Premda su kritike brojne, bilo bi nerazumno unaprijed odbaciti ekonometriju u istraživanju ekonomskog rasta jer ona iz godine u godinu nudi nova rješenja, podaci se poboljšavaju, a k tome ekonometrija upućuje na potencijalno zanimljive odnose varijabli koje tek treba interpretirati.<sup>10</sup> Usprkos tome, ipak bi bilo poželjno ekonometrijske studije dopuniti analizom individualnih gospodarstava i dodatnim istraživanjima politologa, sociologa, institucionalnih ekonomista – svih koje to područje zanima. U skladu s time, u ovom ćemo radu najprije provesti ekonometrijsku analizu, a onda se koncentrirati na individualno gospodarstvo – hrvatsko.

### 3. Ekonometrijska analiza kvalitete javnog upravljanja i ekonomskog rasta

Prijelaz u tržišno gospodarstvo u svim zemljama središnje i istočne Europe te u baltičkim zemljama uzrokovao je često i dramatičan početni pad realnog BDP-a po stanovniku te do 2001. godine nisu sve zemlje uspjele dosegnuti razinu iz 1990. godine.<sup>11</sup> Među njima je bila i Hrvatska. S razlogom se postavilo pitanje zašto su se neke tranzicijske zemlje razvijale brže od ostalih kad su sve prolazile kroz sličan proces reformi: stabilizaciju gospodarstva, liberalizaciju tržišta i privatizaciju.

Institucionalni vakuum koji je uslijedio nakon pada socijalizma nalazio se u ishodištu uspjeha i propasti ekonomskih reformi (Campos, 2000). Pokazalo se da su na početku tranzicije morale postojati minimalne institucije za razvoj tržišta koje će ograničavati nepoželjne oblike ljudskog ponašanja i smanjiti nesigurnost. Tranzicija je 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). U tranziciji su se potvrdile političke teorije o razvoju institucija:<sup>12</sup> instituci-

---

<sup>10</sup> Vezano za to može se navesti komentar koji se pripisuje Georgeu Boxu: svi su modeli pogrešni, ali neki su korisni (Kennedy, 2003:81). Theil (1971:VI) napisao je da se modeli trebaju primjenjivati, ali da im ne treba vjerovati.

<sup>11</sup> Spominje se 2001. godina jer je to posljednja godina za koju postoje raspoloživi podaci o BDP-u po stanovniku u internacionalnim Gheary-Kamis dolarima iz 1990. Internacionalni je dolar 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 onda se normira tako da je razina BDP-a SAD-a u američkim dolarima jednaka onoj u internacionalnim dolarima.

<sup>12</sup> Za klasifikaciju teorija o razvoju institucija vidjeti La Porta i sur. (1999).

je oblikuju oni koji su na vlasti kako bi i dalje ostali na vlasti te usmjerili resurse prema sebi. Naravno, tranzicijske se zemlje međusobno razlikuju, pa stoga ni proces traženja renti nije bio jednako snažan u svim zemljama, što je moglo utjecati na razlike u njihovoj ekonomskoj uspješnosti.

Nalazi već provedenih i spomenutih ekonometrijskih istraživanja potvrđuju da postoji statistički signifikantna veza između kvalitete javnog upravljanja te stopa rasta i razina realnog BDP-a po stanovniku. Ovdje je cilj provjeriti te rezultate na uzorku EU-14 zemalja<sup>13</sup> i 11 tranzicijskih zemalja (8 novih članica<sup>14</sup> i 3 zemlje kandidatkinje). Važno je napomenuti da se rasprave ekonomista o rastu obično odnose na rast BDP-a po stanovniku u dugom roku. U slučaju tranzicijskih zemalja rast se, međutim, odnosi na kratkoročnu dinamiku BDP-a po stanovniku (Campos i Coricelli, 2002). Možda bi za tranzicijske zemlje zbog kratkih vremenskih serija zapravo trebalo promatrati vezu javnog upravljanja i poslovnih ciklusa, ali to ćemo ostaviti za neko buduće istraživanje. Poticaji koji utječu na veličinu štednje, investicija i tehnološki napredak ionako se međusobno bitno ne razlikuju ovisno o vremenskom razdoblju koje se analizira, posebno kad se ti poticaji odnose na institucionalnu strukturu.

Institucije su u ekonometrijska istraživanja rasta tranzicijskih zemalja uključene tek krajem 1990-ih, ali uz već navedene probleme. Kad se u uzorku nalaze tranzicijske zemlje, oni postaju još složeniji.<sup>15</sup> Naime, svako istraživanje koje obuhvaća tranzicijske zemlje unaprijed je ograničeno ne samo zbog kratkog vremenskog razdoblja za koje su podaci raspoloživi već i stoga što nisu sve zemlje imale jednak tempo provođenja reformi. Samim time te su zemlje mogle imati drugačije modele rasta. Osim standardnih nedostataka pokazatelja kvalitete javnog upravljanja, u tranzicijskim je zemljama upitna i vjerodostojnost veličine BDP-a po stanovniku zbog opsežnoga neslužbenog gospodarstva.

U istraživanjima se pojavljuje dvojba treba li zavisna varijabla u empirijskoj analizi ekonomskog rasta biti stopa rasta ili njegova razina. Većina se dosadašnjih istraživača kao zavisnom varijablom koristila prosjekom stope rasta realnog BDP-a tijekom razdoblja od 15 i više godina, ali u ovom ćemo radu zbog kratkoće promatranog razdoblja i velikih strukturnih promjena kroz koje su prolazile tranzicijske zemlje promatrati razine

<sup>13</sup> Luksemburg ima atipičnu vrijednost realnog BDP-a po stanovniku pa ćemo ga izostaviti.

<sup>14</sup> Moglo bi se reći kako su nove članice već završile tranziciju. Ovdje ćemo ih ipak smatrati tranzicijskima jer su u EU ušle tek 2004. godine, dok serija podataka kojima ćemo se koristiti u ovom radu završava 2001.

<sup>15</sup> Sama Hrvatska dosad je bila uključena u samo četiri istraživanja javnog upravljanja i rasta: Ahrens i Meurers (2000), Campos (2000), Havrylyshyn i Rooden (2003) te Beck i Laeven (2005). Prvo je pokazalo veću povezanost javnog upravljanja s FDI-jem po stanovniku nego s BDP-om po stanovniku, drugim je utvrđena veza vladavine prava s razinama i stopama rasta BDP-a po stanovniku, treće je pokazalo da je utjecaj institucija u rastu tranzicijskih zemalja relativno malen, a četvrto ima upravo suprotan rezultat: institucije su znatno utjecale na rast tranzicijskih zemalja. Najčešće se spominje rad Havrylyshyna i Roodena (2003), ali njegovi su nedostaci brojni: a) kao mjeru institucija sadržava indeks ekonomskih sloboda, a on zapravo obuhvaća različite ocjene trgovine, oporezivanja, nadnica, cijena, fiskalne politike itd. – institucije su definirane prilično neprecizno; b) korelacija između institucionalnih pokazatelja kojima su se koristili u jednadžbi rasta 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); c) autori nisu uzeli u obzir da su učinci liberalizacije, stabilizacije i privatizacije drugačiji s obzirom na različite institucionalne okvire; d) institucionalni pokazatelji odnose se na 1997. godinu, a njima se mjerio rast od 1991. do 1998.

BDP-a po stanovniku, a ne stope rasta.<sup>16</sup> Dvojbeno je treba li primijeniti samo jednu jednadžbu za rast ili dvije (od kojih jedna ima investicije kao zavisnu varijablu) jer visok rast u kratkom roku može povećati potražnju investicija. Najčešće se primjenjuje samo jedna jednadžba pa ćemo tako postupiti i u ovom radu. Čak i ako je upitan razmjer utjecaja investicija (posebno stranih) na rast tranzicijskih zemalja, ostaje činjenica da javno upravljanje utječe i na ukupnu produktivnost činitelja rasta i na ulaganje u ljudski kapital koje se često izostavlja iz analiza.

Postavlja se pitanje na koji način najbolje provesti ekonometrijsku analizu. Budući da agregirani pokazatelji kvalitete javnog upravljanja za Hrvatsku postoje tek od 1995. godine, a da je posljednji raspoloživi BDP po stanovniku u internacionalnim dolarima iz 1990. za 2001. godinu, analiza vremenske serije očito nije dobro rješenje.<sup>17</sup> *Cross-country* analiza za jedno razdoblje također nije prihvatljiva jer je sveukupno riječ o 25 zemalja koje vjerojatno treba podijeliti u dvije skupine (EU-14 i tranzicijske zemlje), što bi rezultiralo premalim brojem opažanja. Umjesto toga, provest ćemo panel-analizu, i to putem modela s fiksnim efektima koji se preporučuje kad su jedinice promatranja zemlje (Wooldridge, 2002:473), što potvrđuje i Hausmanov test.<sup>18</sup>

Polazni linearni regresijski model koji želimo ocijeniti jest:

$$\log y_{it} = \alpha_{it} + \beta_i x'_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

za jedinice promatranja (zemlje)  $i = 1, 2, \dots, N$ , pri čemu je  $N = 25$ , i vremenska razdoblja  $t = 1, 2, \dots, T$ . Budući da je izabran model fiksnih efekata,  $\alpha$  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  $\beta$  ocijeniti za svaku zemlju posebno ili za cijeli uzorak; ovdje ćemo izabrati zajednički  $\beta$  radi veće vjerodostojnosti rezultata (veći broj opažanja kad se promatraju sve zemlje), s tim da će se  $\beta$  ocijeniti i za dvije podskupine zemalja: EU-14 i 11 tranzicijskih zemalja. Pritom je  $x_{it}$   $k$ -dimenzionalni transponirani vektor koji će predstavljati pokazatelje vladavine prava i kvalitete javne uprave, a  $\varepsilon_{it}$  je pogreška relacije (*error term*).<sup>19</sup> Parametre ćemo ocije-

<sup>16</sup> Hall i Jones (1999) također su zagovarali analizu razina BDP-a po stanovniku jer se stope ionako proučavaju zato što utječu na razine.

<sup>17</sup> U radu ćemo se koristiti agregiranim pokazateljima jer se temelje na više izvora pa bolje oslikavaju stvarno stanje. Primjerice, pomalo je čudno da se pokazatelj zaštite vlasničkih prava organizacije Heritage Foundation (2005) za Hrvatsku uopće nije mijenjao od 1997. do 2005. godine. Isto vrijedi i za administrativne prepreke pri osnivanju poduzeća.

<sup>18</sup> Model fiksnih efekata djelomično rješava problem heterogenosti parametara, ali treba imati na umu da je taj problem karakterističan za sva društvena istraživanja. Panel-analiza daje veći uvid u dinamičke učinke institucionalnih promjena koje mogu biti velike čak i u kratkom roku; to nije moguće s *cross-country* analizama jer se koriste prosjecima za određeno (dulje) razdoblje. Njezina je prednost i to što je bolja za rješavanje problema izostavljenih varijabli koje se neznatno mijenjaju kroz vrijeme (kao što je npr. geografski položaj), ali njome se ne rješava pitanje poslovnih ciklusa unutar promatranoga vremenskog razdoblja. U dosadašnjim panel-analizama podaci su se uglavnom grupirali u petogodišnje prosjeke (Islam, 1995), što bi trebalo odgovarati poslovnim ciklusima, ali to je upitno. Nažalost, u ovom je radu razdoblje promatranja prekratko za grupiranje u prosjeke dulje od dvije godine (1995/96, 1997/98, 1999/00. i 2001/02). Grupiranje će se obaviti ponajprije zato što se raspoloživi agregirani pokazatelji kvalitete javnog upravljanja odnose na prosjeke za dvije godine. Za posljednju skupinu BDP po stanovniku postoji samo za 2001. godinu.

<sup>19</sup> Budući da je korelacija između različitih pokazatelja kvalitete javnog upravljanja vrlo visoka, nećemo ih zajedno uvrštavati u istu jednadžbu kako bi se izbjegao problem multikolinearnosti. Pritom  $k$  označava broj nezavisnih varijabli.



nuti ponderiranom metodom najmanjih kvadrata (GLS), a da 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 ( $\Delta$ ) između dva razdoblja.

Najvažniji ograničavajući element ovog istraživanja jest to što će se javno upravljanje smatrati egzogenom varijablom, odnosno neće se uzeti u obzir povratni utjecaj ekonomskog rasta na kvalitetu javnog upravljanja. Iako je teško utvrditi veličinu tog povratnog utjecaja, zasad raspoložive procjene sugeriraju da je ona u kratkom roku minimalna (Kaufmann, Kraay i Mastruzzi, 2005).<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> U nastavku donosimo analizu odnosa vladavine prava i kvalitete javne uprave s ekonomskim rastom.

### 3.1. Vladavina prava i ekonomski rast

Definicija vladavine prava iz ovog rada naglašava ulogu sudstva. Ona je dvostruka: prije svega 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 prava, ne provodi ugovore i pravodobno, ne rješava sporove onda se smanjuje motiviranost za investiranje i inovacije, odnosno smanjuju se poticaji za produktivne aktivnosti, a povećavaju oni za traženje renti. Jednako tako, ako je sudstvo korumpirano, to upućuje 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 i oslabiti reforme te utjecati na ekonomski rast (Feld i Voigt, 2003). Nepoštovanje vladavine prava uzrokuje pad povjerenja u pravosuđe, a njezino poštovanje pak korelira s razinom investicija (World Bank, 1997:36).

Podaci iz istraživanja Kaufmanna, Kraaya i Mastruzzija (2003) sadržavaju agregatni pokazatelj vladavine prava. Njime se procjenjuje koliko se poštuju pravila društva, a uključuje percepcije (građana, investitora, analitičara) o rasprostranjenosti kriminala, djelotvornosti sudstva i provođenju ugovora. Kreće se od -2,5 do 2,5 pri čemu veći broj označava bolji rezultat.<sup>22</sup> Nedostatak tog pokazatelja jest to što sadržava relativno veli-

<sup>20</sup> Radovi u kojima se dokazuje jak utjecaj javnog upravljanja na BDP po stanovniku jesu npr. Hall i Jones (1999), Kaufmann i Kraay (2002), Acemoglu i sur. (2004), Rodrik i sur. (2004). Za suprotno mišljenje vidjeti Sachs i sur. (2004).

<sup>21</sup> Vjerojatno će neki čitatelji negodovati zbog jednostavnosti modela koji se primjenjuje u ovom radu, ponajprije zbog isključivanja kontrolnih varijabli koje se odnose na mjere politike. Međutim, Acemoglu i sur. (2003) pokazuju da zemlje s lošom makroekonomskom politikom (visoka inflacija, visoki proračunski deficiti, neodgovarajući (*mismatched*) tečaj) ujedno imaju i slabe institucije (nedovoljnu zaštitu prava investitora, rasprostranjenu korupciju, nedovoljno ograničene političke elite). Drugim riječima, makroekonomski problemi odraz su institucionalnih problema. Nažalost, pitanje kvalitete javnog upravljanja i ekonomskog rasta previše je složeno da bi se prikazalo elegantnim teorijskim modelom, ali istodobno postoji previše prepreka da bi se moglo osloniti samo na ekonometriju. Zbog toga se u ovom radu odnosu kvalitete javnog upravljanja i ekonomskog rasta nastoji prići sa što više strana, što može ostaviti dojam površnosti jer je prostor za analizu ograničen zahtjevima koji se odnose na duljinu članka.

<sup>22</sup> Vrijednosti od -2,5 do 2,5 ponderirani su prosjeci rezultata (*scores*) za svaku zemlju koji su se pretvorili (*rescale*) u zajedničke jedinice. Ponderi su proporcionalni preciznosti podataka iz korištenih izvora, a preciznost ovisi o tome koliko je jaka korelacija između pojedinačnih izvora.

ke pogreške u mjerenju (u odnosu prema rasponu pokazatelja) jer se temelji na percepcijama i jer pojedini indeksi koji su se primjenjivali pri agregiranju možda ne oslikavaju najbolje koncept koji se želio 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 primjenjivati za praćenje globalnih trendova u institucionalnom razvoju jer se pri agregiranju polazilo od toga da je aritmetička sredina vrijednosti globalnog pokazatelja u svakom razdoblju jednaka, ali može dobro pokazati relativni položaj zemlje s obzirom na globalni prosjek (za oko 200 zemalja), čak i kroz vrijeme. Pokazatelj za Hrvatsku znatno je manji od onoga za EU-15, Hrvatska također zaostaje za novim članicama, a samo je ispred Bugarske i Rumunjske.<sup>23</sup> Pozitivno je što se ta razlika smanjuje.

Korištenjem tog pokazatelja vladavine prava i Maddisonovih podataka za realni BDP po stanovniku u internacionalnim dolarima iz 1990. (Maddison, 2005), dobiju se sljedeći statistički signifikantni rezultati na razini od 1%: ako se pokazatelj vladavine prava poveća za 1, onda će se  $\Delta \log y$  povećati za 0,067982, odnosno realni BDP po stanovniku porast će za 7,03% [ $(e^{0,067982}-1) \times 100$ ], što vrijedi za 25 zemalja iz uzorka (korigirani  $R^2 = 0,83$ ). Za EU-14 porast je 4,28% (korigirani  $R^2 = 0,91$ ), a za 11 tranzicijskih zemalja 15,04% (korigirani  $R^2 = 0,80$ ).<sup>24</sup> Budući da porast pokazatelja vladavine prava za 1 zvuči apstraktno, na primjeru Hrvatske to bi značilo da bi dosezanje vladavine prava kakva je npr. u Španjolskoj značilo i porast realnog BDP-a po stanovniku za 15,04%. Te bi postotke trebalo uzeti s velikim oprezom zbog brojnih ograničenja, ali iz njih su sigurno vidljive dvije stvari: 1. zemlje mogu ostvariti korist poboljšanjem kvalitete javnog upravljanja čak i u kratkom roku; 2. učinak kvalitete javnog upravljanja na rast veći je u tranzicijskim zemljama nego u starim članicama EU.

### 3.2. Kvaliteta javne uprave i ekonomski rast

U sklopu kvalitete javne uprave razmotrit ćemo odnos korupcije i stupnja birokratizacije s ekonomskim rastom.

Sve je više empirijskih dokaza o negativnom utjecaju korupcije na ekonomski rast; zemlje s rasprostranjenom korupcijom imaju niže razine i stope porasta BDP-a (Mauro, 1995; Knack i Keefer, 1995; Brunetti, Kisunko i Weder, 1997). Mogući kanali kroz koje korupcija smanjuje ekonomski rast jesu niže domaće i strane investicije,<sup>25</sup> usmjeravanje državne potrošnje u manje efikasne projekte koji omogućuju češće primanje mita, odnosno smanjena produktivnost javnih investicija, ali ne i njihov udio u BDP-u (Tanzi i Davoodi, 1997; Rose-Ackerman, 2002). Čak i kad korupcija i ekonomski rast koegzistira-

---

<sup>23</sup> U ovom se radu kao posljednji pokazatelj vladavine prava rabio podatak za 2001/2002. jer raspoloživa serija BDP-a po stanovniku u internacionalnim dolarima iz 1990. završava s 2001. godinom. Međutim, postoji podatak i za 2003/2004. na temelju kojega je ocjena vladavine prava u Hrvatskoj nešto malo lošija nego dvije godine prije toga (Kaufmann i sur., 2005). U radu nije navedena tablica s podacima za sve zemlje iz uzorka zato što se njihov grafički prikaz već nalazi u Bađun (2004).

<sup>24</sup> Tablice koje sadržavaju konstante za svaku zemlju i ostale ekonometrijske rezultate dane su u prilogu (tabl. I, II. i III).

<sup>25</sup> Privatne su investicije u uvjetima rasprostranjene korupcije manje jer ona djeluje kao svojevrsni porez na investitore, unosi dodatni trošak, ali i nesigurnost.

ju, korupcija unosi troškove i distorzije u alokaciju resursa.<sup>26</sup> U korumpiranim će društvima postojeći poticaji navesti najtalentiranije pojedince na aktivnosti koje maksimiziraju korist od korupcije, što može imati negativne posljedice na rast.

Kad je u pitanju korupcija, teško je raditi komparativne analize na čvrstim dokazima jer broj procesuiranih slučajeva korupcije može više govoriti o sudstvu nego o stvarnoj rasprostranjenosti korupcije. Umjesto toga, koriste se različiti indeksi koji pokazuju percepcije o korupciji. Među agregatnim pokazateljima istraživača Svjetske banke (Kaufmann, Kraay i Mastruzzi, 2003) nalazi se i pokazatelj rasprostranjenosti korupcije čiji je raspon također između -2,5 i 2,5. Hrvatska i na temelju tog pokazatelja znatno zaostaje za EU-15 i novim članicama, a rezultat joj je bolji samo od onoga za Bugarsku i Rumunjsku.<sup>27</sup>

Postupak ekonometrijske analize identičan je kao u vladavine prava samo što je zavisna varijabla pokazatelj rasprostranjenosti korupcije. Ako se njegova vrijednost poveća za 1 onda će se za 25 zemalja realni BDP po stanovniku povećati za 0,69% (korigirani  $R^2 = 0,76$ ); za EU-14 nije utvrđena statistički signifikantna veza, a za tranzicijske zemlje porast će iznositi 7,31% (korigirani  $R^2 = 0,85$ ).<sup>28</sup> Na primjeru Hrvatske to bi izgledalo ovako: kad bi se percepcije o korupciji toliko promijenile da budu slične onima u Portugalu, realni BDP po stanovniku povećao bi se za oko 7%. Iz tih se rezultata može pretpostaviti da je učinak korupcije na BDP po stanovniku u tranzicijskim zemljama veći nego u EU-14. Zanimljivo je i to što se potvrđuju rezultati autora prijašnjih istraživanja prema kojima je učinak vladavine prava na BDP po stanovniku veći nego učinak korupcije. To se može objasniti time što korupcija proizlazi i iz nepoštovanja vladavine prava, pa je vladavina prava ipak onaj prvotni (i snažniji) čimbenik koji utječe na ekonomski rast. Drugo je objašnjenje da investitori jednostavno doživljavaju nepoštovanje vladavine prava većom preprekom nego korupciju.

Putem korupcije moguće je promatrati neizravan odnos stupnja birokratizacije i ekonomskog rasta.<sup>29</sup> Naime, komplicirane i dugotrajne administrativne procedure ulaze u skupinu vrlo važnih destimulansa za potencijalne investitore, posebno strane. Visok stupanj birokratizacije može otjerati investitore bez obzira na postojanje velikodušnih poticaja i solidne pravne sigurnosti. Budući da je vrijeme novac, investitori će biti spremni platiti da izbjegnu svaku odgodu prilikom osnivanja poduzeća ili za vrijeme poslovanja.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Kao primjer toga može se navesti Italija, odnosno razlike u razvijenosti sjevera i juga te zemlje. Italija se često navodi kao primjer zemlje u kojoj korupcija i rast koegzistiraju, ali zaboravlja se na pitanje koliki bi bio BDP po stanovniku Italije da je korupcija u njoj manja. 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 rasprostranjena, ali ishodi i učinci plaćanja mita manje izvjesni. Naravno, to je samo špekulacija koju treba provjeriti.

<sup>27</sup> Kao i kod vladavine prava, pokazatelj rasprostranjenosti korupcije iz Kaufmann i sur. (2005) pogoršao se u razdoblju od 2001/2002. do 2003/2004.

<sup>28</sup> Tablice s rezultatima ekonometrijske analize dane su u prilogu (tablice IV, V, i VI).

<sup>29</sup> Nažalost, ne postoje odgovarajući podaci za panel-analizu izravnog odnosa birokratizacije i ekonomskog rasta.

<sup>30</sup> Nekad se smatralo da korupcija može pogodovati razvoju jer ubrzava određene postupke (Leff, 1964), ali ubrzanje postupka nije dovoljno dobar argument za toleriranje korupcije.

Nasuprot tome, postojanje propisa i različitih procedura kroz koje potencijalni investitor mora proći daje državnom službeniku svojevrsnu monopolnu moć – oni mogu odbiti izdavanje dozvole ili im može trebati nekoliko mjeseci da to učine (Tanzi, 1998:566). Zato se mogu koristiti svojom moći za zahtijevanje mita. Mitom se može mijenjati i redoslijed po kojemu 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.

Kad poduzetnik ima neki plan i želi ga ostvariti, najprije će naići na administrativne i pravne procedure koje mora proći kako bi registrirao, tj. osnovao poduzeće. Svjetska banka (2005a) kreirala je bazu podataka *Doing Business* u kojoj se nalaze informacije o postojećim procedurama za osnivanje poduzeća, ali i podaci o minimalnom trajanju i trošku registracije poduzeća.<sup>31</sup> Tablica 1. pokazuje da postupak registracije poduzeća u Hrvatskoj i nije tako kompliciran, dugotrajan i skup u usporedbi s prosjekom EU-14, ali ti podaci ne govore mnogo o stvarnoj situaciji jer ne sadržavaju birokratske zastoje u javnoj upravi, odugovlačenja na trgovačkim sudovima, a ni vrijeme potrebno za priključenje na komunalije ili vrijeme koje poduzetnik izgubi na traženje određenih informacija vezanih za osnivanje poduzeća. Čak i bez birokratskih zastoja, 49 dana čini se mnogo u usporedbi s 5 dana u Danskoj, kao i 12 procedura u odnosu na 3 u Švedskoj. Dvanaest procedura ujedno je više nego u ostalim tranzicijskim zemljama. Iz tablice 1. 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 prosjeka EU-14. Možda je to posljedica uvođenja “načela prešutnosti” u svibnju 2003. godine; ako javna uprava u Rumunjskoj ne odgovori poduzeću na zahtjev za nekom dozvolom u roku 30 dana, smatra se da je dozvola odobrena (EBRD, 2003:181).

Istraživanje Djankov i sur. (2002) 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 rasprostranjenija i da je neslužbeno gospodarstvo veće. Također je pokazano da su administrativne prepreke manje u zemljama u kojima postoje veća ograničenja izvršne vlasti i veća politička prava, čak i kad je kao nezavisna varijabla uključen BDP po stanovniku.<sup>32</sup> Njihov rezultat govori da administrativne prepreke služe za izvlačenje renti; oni koji ostvaruju najveću korist od njih državni su dužnosnici i službenici. Zemlje koje imaju manja politička prava i manju kontrolu nad vlašću imat će i veći broj administrativnih prepreka.

---

<sup>31</sup> 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 poduzetnik želi osnovati tipizirano je, i to tako da ima do 50 zaposlenih, početni kapital koji je 10 puta veći od BND-a po stanovniku gospodarstva, u 100-postotnom je domaćem vlasništvu, poslovat će u najnaseljenijem mjestu, baviti se proizvodnjom ili trgovinom, neće dobivati posebne olakšice itd. Određene pretpostavke koje se odnose na standardizirano poduzeće smanjuju kompleksnost osnivanja poduzeća jer zasigurno nije isto osnivati poduzeće u Zagrebu ili u nekom malom gradu. Metodologija ovog istraživanja razvijena je u Djankov i sur. (2002).

<sup>32</sup> Time su željeli pokazati da zemlje nemaju manje administrativne prepreke zato što su bogate pa imaju razvijenije tržište i manju potrebu za regulacijom.

Tablica 1. Osnivanje poduzeća i indeks percepcije korupcije (CPI)

Zemlja	Broj procedura	Broj dana	Trošak (% BND-a po stanovniku)	CPI <sub>2005</sub>
Austrija	9	29	5,7	8,7
Belgija	4	34	11,1	7,0
Danska	3	5	0	9,5
Finska	3	14	1,2	9,6
Francuska	7	8	1,2	7,5
Grčka	13	49	24,6	4,3
Irska	4	24	5,3	7,4
Italija	9	13	15,7	5,0
Nizozemska	7	11	13,0	8,6
Njemačka	9	24	4,7	8,2
Portugal	11	54	13,4	6,5
Španjolska	10	47	16,5	7,0
Švedska	3	16	0,7	9,2
Velika Britanija	6	18	0,7	8,6
<i>Prosjek EU-14</i>	7	25	8,1	7,7
Bugarska	11	32	9,6	4,0
Češka	10	40	9,5	4,3
Estonija	6	35	6,2	6,4
<i>Hrvatska</i>	12	49	13,4	3,4
Latvija	7	18	4,2	4,2
Litva	8	26	3,3	4,8
Mađarska	6	38	22,4	5,0
Poljska	10	31	22,2	3,4
Rumunjska	5	11	5,3	3,0
Slovačka	9	25	5,1	4,3
Slovenija	9	60	10,1	6,1
<i>Prosjek 11 tranzicijskih zemalja</i>	8	33	10,1	4,4

*Napomena: podaci Svjetske banke odnose se na početak 2005. godine. CPI se kreće od 0 (potpuna korupcija) do 10 (bez korupcije). Rezultati indeksa percepcije korupcije sastavljeni su na temelju ukupno 18 ispitivanja koje su provele strane nezavisne ustanove, a ispitanici su bili uglavnom poslovni ljudi i analitičari.*

*Izvor: Svjetska banka (2005b) i Transparency International Hrvatska (2005)*

Spomenuto istraživanje odnosi se na podatke za 1999. godinu, a kad se primijene podaci za 2005. godinu, onda koeficijent jednostavne linearne korelacije između broja procedura i CPI<sub>2005</sub> pokazatelja (*Corruption Perceptions Index* organizacije Transparency International, tablica 1) za EU-14 iznosi -0,71, za tranzicijske zemlje -0,28, a ukupni je -0,57. Prvi pokazatelj označava čvrstu korelaciju, drugi slabu, a treći korelaciju

srednje jačine, dok negativni predznak označava kretanje varijabli u suprotnom smjeru: manji broj procedura povezan je s većim CPI indeksom, koji označava i manju predodžbu o korupciji. Kad se promatra odnos broja dana i  $CPI_{2005}$ , onda koeficijent korelacije za EU-14 iznosi -0,57, a za tranzicijske zemlje pozitivnog je predznaka i iznosi 0,48. Pozitivni predznak znači da je u tranzicijskim zemljama veći broj dana povezan s manjom predodžbom o korupciji. Koeficijenti za EU-14 potvrđuju prijašnje rezultate: veći broj dana i procedura potreban za osnivanje poduzeća povezan je i s većom korupcijom. Zašto to ne vrijedi i za tranzicijske zemlje?

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 na stvaran broj dana. Uključivanje birokratskih zastoja sigurno bi promijenilo rezultate, ali to na žalost zasad ne možemo provjeriti jer ne postoje odgovarajući podaci. Drugi je razlog to što u tranzicijskim zemljama mito možda nije toliko nužno za ubrzanje postupka osnivanja poduzeća koliko za dobivanje određenih pogodnosti pri osnivanju i za neutemeljeno stavljanje nekih investitora u povoljniji položaj. Treća je teza da bi rezultati bili drugačiji kad bi se razmatralo i vrijeme potrebno za upis vlasništva u zemljišne knjige jer ono nije uključeno u proces registracije poduzeća. Isto bi se vjerojatno dogodilo kad bi se uračunalo i vrijeme potrebno za priključenje na komunalije.

Što se može zaključiti iz ekonometrijske analize provedene u ovom radu? Institucionalni nedostaci utjecali su na sadašnju razinu realnog BDP-a po stanovniku Hrvatske, kao što bi brže i učinkovitije promjene kvalitete javnog upravljanja pridonijele njezinu budućem ekonomskom rastu. To posebno vrijedi za reformu pravosuđa i javne uprave, za suzbijanje korupcije, ali i za jačanje demokracije mehanizma za kontrolu nositelja vlasti. Takav zaključak može djelovati nedovoljno utemeljeno ponajprije zbog brojnih ekonometrijskih ograničenja, osobito onoga koje se odnosi na javno upravljanje kao egzogeni varijablu. Međutim, većina dosad provedenih istraživanja s temom institucija i rasta pokazuje da je utjecaj jači iz smjera institucija prema rastu nego obratno. Kako sve ne bi ostalo na možda neuvjerljivim ekonometrijskim dokazima, teoriji rasta koja nije dovoljno razrađena, diskutabilnim činjenicama tranzicije i mišljenjima dvojice znanstvenika s područja ekonomske povijesti (Jones i North), u nastavku ćemo dati kratak komentar promjena kvalitete javnog upravljanja u Hrvatskoj. To je posljednji pokušaj uvjeravanja da su institucije imale (i još uvijek imaju) važnu ulogu u ekonomskom rastu Hrvatske, ali ovaj put s naglaskom na one koji ih kreiraju.

#### **4. Promjene kvalitete javnog upravljanja u Hrvatskoj**

Problemi hrvatskog pravosuđa i javne uprave već su identificirani (v. npr. Ott, 2004) i poznati nositeljima vlasti (v. npr. Vlada RH, 2003). Očito je i da Hrvatska po okruženju koje bi poticalo investicije u fizički i ljudski kapital te u inovacije zaostaje za zemljama EU, odnosno da se otprilike nalazi u skupini s Bugarskom i Rumunjskom. U ovom se radu to vidi iz pokazatelja vladavine prava, pokazatelja rasprostranjenosti korupcije i administrativnih prepreka pri osnivanju poduzeća.<sup>33</sup> Ono o čemu se nešto manje raspra-

---

<sup>33</sup> Za detaljniju usporedbu Hrvatske s prosjekom EU te Bugarskom i Rumunjskom (kroz vrijeme) na temelju različitih pokazatelja kvalitete javnog upravljanja vidjeti Bađun (2004).

vlja jest brzina kojom dolazi do promjena u kvaliteti javnog upravljanja u Hrvatskoj i priroda tih promjena.

Vjerojatno se prvi prigovor upućenog čitatelja odnosi na administrativne prepreke te je očekivano pitanje: a što je s HITRO.HR?<sup>34</sup> Prva poboljšanja (pojednostavnjenja) u postupku registracije poduzeća u Hrvatskoj počela su se događati tek 2001. godine. Tada je osnovana i posebna radna skupina za uklanjanje administrativnih prepreka, ali je njezino djelovanje investitorima bilo gotovo neprimjetno. Vlada se 2002. obvezala da postupak registracije poduzeća neće trajati dulje od 30 dana, ali ta mjera nije zaživjela jer je prethodno bilo potrebno provesti informatizaciju trgovačkih sudova te sređivanje zemljišnih knjiga. Godine 2003. Vlada je najavila osnivanje *one-stop-shopa*, što se ostvarilo tek u svibnju 2005. godine (HITRO.HR). U međuvremenu nije riješen problem preopterećenosti trgovačkih sudova pa se postavlja pitanje učinkovitosti tog servisa. Nadalje, on će biti dostupan samo u većim gradovima pa problemi u manjim i udaljenim mjestima i dalje ostaju, a upravo lokalni državni službenici počesto previše improviziraju, odnosno imaju velik prostor za slobodnu interpretaciju propisa (FIAS, 2001).

S djelovanjem državnih službenika prema diskrecijskim načelima povezana je korupcija. Do 2000. godine nositelji vlasti u Hrvatskoj nisu poduzimali aktivne mjere za njezino suzbijanje. Od tada je donesen Nacionalni program za borbu protiv korupcije (NN 34/02), osnovan Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala – USKOK (NN 88/01), donesen Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03), usvojen Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03) i ratificirane konvencije o korupciji. Postojanje potrebnih zakona i uključenost međunarodne zajednice bude optimizam glede suzbijanja korupcije u Hrvatskoj. Međutim, u Hrvatskoj vrlo mali broj optužnica podignutih za korupciju završava pravomoćnom presudom, a broj građana koji su osuđeni zatvorskom kaznom na temelju djelovanja USKOK-a gotovo je zanemariv.<sup>35</sup> To zasigurno nije u skladu s javnom percepcijom rasprostranjenosti korupcije: 55% ispitanika smatra je vrlo razvijenom, a 34% razvijenom (Transparency International Hrvatska, 2005). Indikativan je i indeks percepcije korupcije (Transparency International, 2005) koji od 2001. do 2005. godine kontinuirano pada, što znači da poslovni ljudi i analitičari ne primjećuju nikakve pozitivne pomake u suzbijanju korupcije u Hrvatskoj.<sup>36</sup>

Dakle, veći dio problema leži u primjeni samih zakona: npr. iako postoji Zakon o pravu na pristup informacijama, učestale su pritužbe novinara da im tijela javne uprave

<sup>34</sup> Riječ je o *one-stop-shopu*, putem kojega bi se osnivanje društva s ograničenom odgovornošću provodilo u četiri koraka i trajalo 15 dana.

<sup>35</sup> USKOK se uglavnom bavi postupcima protiv anonimnih građana zbog zanemarivog mita. Njegove zahtjeve za pokretanjem istrage protiv javnosti poznatih državnih i pravosudnih dužnosnika odbio je Vrhovni sud. Dosadašnje iskustvo pokazuje da USKOK djeluje u neprijateljskoj atmosferi i okružju u kojemu se njegovo djelovanje onemogućuje (Kregar, 2004). Njegovu neučinkovitost ne treba toliko pripisivati njegovoj slabosti koliko snazi pojedinaca i interesnih skupina protiv kojih se bori.

<sup>36</sup> Zanimljivo je vidjeti i kako su godišnje stope rasta BDP-a po stanovniku za Hrvatsku od 2002. do 2004. godine padale s 5 na 4 i 2% (World Bank, 2005). Istodobno, CPI za Rumunjsku se poboljšavao, a stope rasta od 2002. do 2004. bile su 6,5 i 8%. Ti brojevi sugeriraju da se rezultati ekonometrijske analize provedene u ovom radu vjerojatno ne bi znatno mijenjali kad bi raspoloživi podaci za BDP po stanovniku u internacionalnim dolarima iz 1990. postojali do 2004. godine.

onemogućuju pristup informacijama.<sup>37</sup> No još uvijek ima mjesta i za nove zakone (npr. nedostaje zakon o financiranju političkih stranaka<sup>38</sup>), a katkad je upitan i sadržaj postojećih zakona. Tako je Zakon o sprečavanju sukoba interesa, donesen 2003, već doživio dvije izmjene, i to tako da je proširen krug dužnosnika, zadržan 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. Drugi je primjer Zakon o postupku primopredaje vlasti (NN 94/04), koji nije dovoljno precizan niti obuhvaća lokalnu razinu, čime se pridonosi ionako visokoj politiziranosti hrvatske javne uprave (Koprić, 2001).

Teško je reći je li u Hrvatskoj veći problem korupcija državnih dužnosnika ili službenika, ali vjerojatno je prvi ipak razorniji kad je riječ o ekonomskom rastu. Riječ je o postupcima pojedinaca, grupa i poduzeća koji, radeći za svoju korist, utječu na formiranje zakona, propisa, rezultata sudskih presuda i Vladinih mjera, a pritom državnim dužnosnicima koji im pomažu na netransparentan način priskrbljuju privatnu korist. 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.<sup>39</sup> No mogućnost takvog ponašanja veća je u zemljama u kojima je ekonomska moć koncentrirana, u kojima su formalni kanali političkog utjecaja nerazvijeni i u kojima su društveni interesi koji bi bili suprotstavljeni takvom ponašanju slabi, a to sve vrijedi za Hrvatsku. Kad je riječ o cjelovitoj strategiji reforme javne uprave u Hrvatskoj, dovoljno je reći da ona još ne postoji.

Preostaje još samo osvrt na reforme u hrvatskom pravosuđu, ali prije toga korisno je navesti mišljenja građana i investitora. Prema istraživanju društvenog kapitala iz 1995. godine, oko 42% ispitanika u Hrvatskoj imalo je nizak stupanj povjerenja u institucije pravnog sustava dok im gotovo 7% nije uopće vjerovalo (Štulhofer, 2001:29). Godine 1999. ti su brojevi porasli na 50 i 19%. Osim toga, istraživanje Transparency Internationala Hrvatska (2005) pokazalo je da je pravosuđe drugo prioritetno područje za suzbijanje korupcije. Istraživanje Svjetske banke BEEPS<sup>40</sup> (2002) kojim se ispituju stajališta poduzetnika pokazalo je da je hrvatsko pravosuđe prema korumpiranosti, brzini rješavanja slučajeva te nepristranosti (pravednosti) u skupini lošije rangiranih zemalja promatranih u ovom radu.

Zanimljivo je da tijekom 2002, 2003. i do svibnja 2004. godine pred Državnim sudbenim vijećem (DSV-om) nije bilo nijednog postupka zbog korupcije u pravosuđu (Grčar, 2004). Djelotvorna kontrola sudaca i sudskih službenika još uvijek ne postoji; ocjenjivanje sudaca od strane DSV-a ostaje samo na papiru. Stegovni postupci protiv pravosudnih dužnosnika rijetko su pokretani, a izrečene kazne bile su previše malobrojne i simbolične da bi preventivno utjecale na ponašanje pravosudnih dužnosnika. Glede percepcije javnosti o ispolitiziranosti hrvatskog pravosuđa, problemi najvećim dijelom proistječu također od

---

<sup>37</sup> Transparency International Hrvatska (2005a) poslao je 200 upita tijelima javne vlasti tijekom kolovoza i rujna i dobio 56% odgovora, što je zabrinjavajuće jer je Zakon na snazi od listopada 2003. godine.

<sup>38</sup> Moguće je rješenje je dorada postojećeg Zakona o političkim strankama (NN 76/93).

<sup>39</sup> To potvrđuje i istraživanje Svjetske banke (World Bank, 2004).

<sup>40</sup> The Business Environment and Enterprise Survey. Godine 2002. istraživanje je provedeno u 24 zemlje na uzorku od 4000 poduzeća.



DSV-a i sustava zapošljavanja (više o tome v. u Uzelac, 2001). Primjerice, jedan od kriterija za odabir suca su "iskazane radne sposobnosti", što ostavlja dosta prostora za manipulaciju. Centar za stručnu obuku sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika osnovan je 1999. godine, ali tek 2003. djelomično počeo raditi. Pohvalno je što je u tijeku elektronička obrada zemljišnih knjiga, ali taj je projekt mogao početi i znatno prije. Strategija reforme pravosuđa prihvaćena je tek 2002. godine, s tim da je operativni plan usvojen 2003.

Nažalost, reforme pravosuđa i javne uprave u Hrvatskoj samo su polovične, a volja za njihovim provođenjem je upitna, što se vidi i iz nedostatka jasne vizije reforme.<sup>41</sup> Često se problemi "rješavaju" samo donošenjem novih zakona i/ili strategija, uz zanemarivanje činjenice da su beskorisni ako se ne provode. Nadalje, zakoni se gotovo uvijek donose u žurbi (po hitnom postupku), i to prema prioritetima političara jer donošenjem zakona nastoje ostaviti dojam da su aktivni (Schönfelder, 2004:12). Budući da su promjene zakona učestale, time se unosi dodatna nestabilnost u poslovanje poduzetnika.

Mediji mogu ubrzati reformu u brojnim političkim sustavima, ali u situaciji kad je, primjerice, dužnosnicima koji razotkriju slučajeve korupcije i oni stvore jaku potporu promjenama, potrebno dodatno planiranje i stručni savjeti, proces promjene odmah se zaustavlja. Dodatan je problem i to što prema pokazateljima slobode medija Hrvatska zaostaje za zemljama promatranim u ovom radu (Freedom House, 2005) te da je do 2000. godine smatrana djelomično slobodnom zemljom – na temelju poštovanja političkih prava i građanskih sloboda (Freedom House, 2005a). Demokracija u Hrvatskoj još uvijek nije dovoljno razvijena da bi bila jak mehanizam za kontrolu nositelja vlasti.<sup>42</sup>

Institucije se, naravno, ne moraju uvijek mijenjati nabolje, dapače, može doći i do institucionalne skleroze zbog političkog oportunitizma, ali je olakšavajuća okolnost to što je većinu tranzicijskih zemalja očekivani ulazak u EU motivirao na pozitivne promjene institucija i povećao legitimnost reformi. Do institucionalne promjene lakše dolazi kad su oni koji imaju korist od postojećih institucija prisiljeni prihvatiti nove institucije, što se događa pri ulasku u EU. Pojačana konkurencija među zemljama kandidatkinjama (sadašnjim članicama) smanjivala je dobit 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).

Hrvatskoj, Bugarskoj i Rumunjskoj zajedničko je to što su imale vlast koja se od samog početka 1990-ih nije ponašala "proeuropski", s tim da je Hrvatska specifična i zbog rata. Zbog kašnjenja s početkom procesa pridruživanja, a i odgađanja početka pregovora, Hrvatska se nalazila u nezahvalnoj situaciji jer je čak i egzogeni čimbenik kao što je EU polako gubio svoj utjecaj. Problemi mogu nastati upravo onda kad stanovnici određene zemlje smatraju da im institucije EU ne odgovaraju pa stoga one neće ni opstati (Rodrik,

<sup>41</sup> Od 2002. do 2004. Hrvatska je uzela samo 10% sredstava koje je Svjetska banka stavila na raspolaganje za reformu pravosuđa.

<sup>42</sup> Rivera-Batiz (2002) u svom je radu pokazao da demokracija utječe na ekonomski rast jer poboljšava javno upravljanje. Kvalitetu javnog upravljanja (zavisna varijabla) mjerio je pokazateljem što su ga konstruirali Hall i Jones (1999), a demokraciju je ocijenio pokazateljima političkih prava organizacije Freedom House. Također je utvrdio da poštovanje političkih prava smanjuje korupciju, čime se stimuliraju inovacije, povećava stopa povrata na kapital i stopa rasta u ravnotežnom stanju.

2003). Iako su pregovori počeli, nije poznato koliko će trajati, a mogu biti i obustavljeni. Pozitivno je što EU, kad je riječ o Hrvatskoj, osobito inzistira na reformi pravosuđa i javne uprave, pa bi to trebalo ubrzati izlazak iz loše institucionalne (ne)ravnoteže u kojoj se Hrvatska nalazi i pridonijeti ekonomskom rastu.

Ono što valja imati na umu, koliko god to djelovalo banalno, jest da je hrvatske nositelje vlasti izabrao narod kao svoje predstavnike. Postavlja se pitanje do kakvih bi sve promjena trebalo doći u cijelom hrvatskom društvu kako bi jedan njegov mali (izabrani) dio samoinicijativno osnovao dobre formalne institucije. Isključivanje neformalnih institucija iz analize, kao što je to učinjeno u ovom radu, vjerojatno nas neće približiti pronaženju odgovora.

## **5. Zaključak**

U ovom je radu pokazano kako je izrazito važno kvalitetu javnog upravljanja eksplicitno uvesti u raspravu o ekonomskom rastu Hrvatske. Dokazi za to pronađeni su u novoj teoriji ekonomskog rasta, postojećim empirijskim istraživanjima rasta, ekonometrijskoj (panel) analizi javnog upravljanja i ekonomskog rasta na uzorku zemalja EU i triju zemalja kandidatkinja za ulazak u EU (među kojima je i Hrvatska) te analizom brzine promjena u kvaliteti hrvatske javne uprave i pravosuđu, kao i razmatranjem prirode tih promjena.

Ako u nekoj zemlji nema efikasnih kontrolnih mehanizama nad radom državnih službenika i dužnosnika (niska razina vladavine prava, nedovoljno slobodni mediji, nepoštovanje političkih prava i građanskih sloboda), ako su politizacija i korupcija rasprostranjeni u javnoj upravi i sudstvu te ako je stupanj birokratizacije visok, onda to pokazuje da se država više negativno koristi vlašću za oblikovanje institucionalnog okruženja. Za Hrvatsku vrijede spomenuti kriteriji pa proizlazi da su nositelji vlasti u Hrvatskoj koncentriraniji na traženje renti nego što su to u prosjeku zemlje EU. Institucionalni nedostaci utjecali su na sadašnju razinu realnog BDP-a po stanovniku Hrvatske, a brže i učinkovitije reforme pravosuđa i javne uprave, kao i suzbijanje korupcije i jačanje demokracije imali bi pozitivan utjecaj na njezin budući ekonomski rast. Budući da je vjerojatnost endogene revolucije u Hrvatskoj malena, očekivani ulazak u EU važan je čimbenik koji bi trebao utjecati na pozitivne promjene u kvaliteti javnog upravljanja. U ovom radu nipošto nismo željeli reći da ekonomska politika nije bitna, već da postoje prioritete, od kojih je najvažniji vladavina prava. Takva tvrdnja nije uopće nova, potječe barem od Adama Smitha, ali se na nju katkad zaboravlja.

Znanost je tek na samom početku inkorporiranja institucija u teorije rasta. Iako smo ovim radom nastojali pridonijeti raspravi o vezi između javnog upravljanja i ekonomskog rasta, ostala su brojna pitanja empirijske i teorijske naravi za daljnja istraživanja. Glavno pitanje koje ostaje neriješeno jest 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 mogu utjecati na današnju razinu BDP-a? 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 poredak bude prisila nametnuta društvu izvana? Kao što to uvi-

jek biva, najzanimljivija pitanja često ostaju neriješena i ostavljaju se za buduća istraživanja. Možda uistinu mnogo toga u ekonomskom rastu ovisi samo o sreći, ali istraživačima je to teško prihvatiti.

## LITERATURA

**Acemoglu, D. [et al.], 2003.** "Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth". *Journal of Monetary Economics*, 50, 49-123.

**Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J., 2004.** "Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth". *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 10481.

**Ahrens, J. and Meurers, M., 2000.** "Institutions, Governance, and Economic Performance in Post-Socialist Countries: A Conceptual and Empirical Approach". *4<sup>th</sup> International Conference "Institutions in Transition"*, 23 – 24 lipanj, Portorož, Slovenija.

**Bađun, M., 2004.** "Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji" u K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 125-153.

**Beck, T. and Laeven, L., 2005.** "Institution Building and Growth in Transition Economies". *World Bank, Policy Research Working Paper*, No. 3657.

**Brunetti, A., Kisunko, W. and Weder, B., 1997.** "Institutional Obstacles for Doing Business". *World Bank Working Paper*, No. 1759.

**Campos, N. F. and Coricelli, F., 2002.** "Growth in Transition: What We Know, What We Don't, and What We Should". *William Davidson Institute Working Paper*, No. 470.

**Campos, N. F., 2000.** "Context is Everything: Measuring Institutional Change in Transition Economies". *World Bank Working Paper*, No. 2269.

**Djankov, S. [et al.], 2002.** "The Regulation of Entry". *The Quarterly Journal of Economics*, 117 (1), 1-37.

**EBRD, 2003.** *Integration and Regional Cooperation. Transition Report 2003*. Amsterdam: European Bank for Reconstruction and Development.

**Evans, P. and 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.

**Feld, L. P. and Voigt, S., 2003.** "Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators". *CESifo Working Paper*, No. 906.

**FIAS, 2001.** "Hrvatska: administrativne prepreke stranim ulaganjima" [online]. Foreign Investment Advisory Service. Dostupno na: [[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)].

**Franičević, V., 2001.** "The Postsocialist States in Southeast Europe: Challenges and Dilemmas". *Politička misao*, 38 (5), 62-86.

**Freedom House, 2005.** *Press Freedom Survey* [online]. Available from: [<http://freedomhouse.org/research/ratings.XLS>].

**Freedom House, 2005a.** *Freedom in the World* [online]. Available from: [<http://freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>].

**Glaeser, E. L. [et al.], 2004.** “Do Institutions Cause Growth?”. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No.10568.

**Grčar, I., 2004.** “DSV nije pokrenuo ni jedan postupak zbog korupcije sudaca”. *Dnevnik*, 5.4.2004., str. 8.

**Hall, R. and Jones, C. I., 1999.** “Why do some countries produce so much output per worker than others?”. *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1), 83-117.

**Havrylyshyn, O. and van Rooden, R., 2003.** “Institutions Matter in Transition, but so do Policies”. *Comparative Economic Studies*, 55, 2-24.

**Heritage Foundation, 2005.** *Index of Economic Freedom* [online]. Available from: [<http://www.heritage.org/research/features/index/pastScores.xls>].

**Islam, N., 1995.** “Growth Empirics: A Panel Data Approach”. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (4), 1127-1170.

**Jones, E. L., 2003.** *Ekonomski rast u svjetskoj povijesti*. Zagreb: Politička kultura.

**Kasper, W. and Streit, M. E., 1998.** *Institutional Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.

**Kaufmann, D. and Kraay, A., 2002.** “Growth Without Governance” [online]. *World Bank Working Paper*, No. 2928. Available from: [<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>].

**Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M., 2003.** “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002” [online]. Washington: The World Bank: draft for comment. Available from: [<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf>].

**Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M., 2005.** “Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004” [online]. Washington: The World Bank: draft for comment. Available from: [<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters%20IV%20main.pdf>].

**Kennedy, P., 2003.** *A Guide to Econometrics*. Oxford: Blackwell Publishing.

**Knack, S. and Keefer P., 1995.** “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures”. *Economics and Politics*, 7 (3), 207-227.

**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.

**Kregar, J., 2004.** “USKOK je preslab za borbu s korupcijom” [online]. Dostupno na: [<http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/fset.html>].

**La Porta, R. [et al.], 1999.** “The Quality of Government”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1), 222-279.

**Leff, N., 1964.** "Economic Development Through Bureaucratic Corruption". *American Behavioral Scientist*, 8-14.

**Maddison, A., 2005.** "Historical Statistics" [online]. Available from: [[http://www.eco.rug.nl/~Maddison/Historical\\_Statistics/horizontal-file.xls](http://www.eco.rug.nl/~Maddison/Historical_Statistics/horizontal-file.xls)].

**Mauro, P., 1995.** "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 681-712.

**Moers, L., 1999.** "Growth Empirics with Institutional Measures and Its Application to Transition Countries: A Survey". *Tinbergen Institute Discussion Papers*, No. 98-126/2

**Murrell, P., 2002.** "The Relative Levels and the Character of Institutional Development in Transition Economies" [online]. Available from: [<http://ssrn.com/abstract=337082>].

**Nacionalni** program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije, NN 34/02. Zagreb: Narodne novine.

**North, D., 1990.** *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

**North, D., 1994.** "Economic Performance Through Time". *The American Economic Review*, 84 (3), 359-368.

**Orenstein, M. A., 2001.** *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Post Communist Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

**Ott, K. (ur.), 2004.** *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert.

**Political Risk Services, 2005.** "International Country Risk Guide" [online]. Available from: [<http://www.icrgonline.com/>].

**Rivera-Batiz, F. L., 2002.** "Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence". *Review of Development Economics*, 6 (2), 225-247.

**Rodrik, D., 1997.** "TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia". *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 5914.

**Rodrik, D., 2003.** "Growth Strategies" [online]. Rad pripremljen za objavljivanje u *Handbook of Economic Growth*. Available from: [[http://econ.ucsd.edu/seminars/draft\\_30.pdf](http://econ.ucsd.edu/seminars/draft_30.pdf)].

**Rodrik, D., 2004.** "Getting Institutions Right". *CESifo DICE Report*, 2, 10-15.

**Rodrik, D., Subramanian, A. and Trebbi, F., 2004.** "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth*, 9 (2), 131-165.

**Rose-Ackerman, S., 2002.** *Korupcija i vlada – Uzroci, posljedice i reforma*. Zagreb: Progres.

**Sachs, J. [et al.], 2004.** "Ending Africa's Poverty Trap". *Brookings Papers on Economic Activity*, (1).

**Schönfelder, B., 2004.** "Postcommunist judicial system: The deep-rooted difficulties of overcoming communist legacies. With special regard to Croatia". *65<sup>th</sup> anniversary conference of the Institute of Economics*, 18-19 November, Zagreb

**Shleifer, A., 1997.** "Government in transition". *European Economic Review*, 41, 385-410.

**Svjetska banka, 2003.** *Ekonomski memorandum za Hrvatsku – Strategija za gospodarski rast kroz europske integracije*. Regija Europe i srednje Azije: Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsku politiku, svezak 1.

**Štulhofer, A., 2001.** "Dynamics of Social Capital 1995-1999" in: *Human Development Report Croatia 2001*. Zagreb: UNDP, 27-32.

**Tanzi, V. and Davoodi, H., 1997.** "Corruption, Public Investment, and Growth". *International Monetary Fund Working Paper*, No. 139.

**Tanzi, V., 1998.** "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures". *International Monetary Fund Staff Papers*, 45 (4), 559-594.

**Theil, H., 1971.** *Principles of Econometrics*. New York: John Wiley.

**Transparency International Hrvatska, 2005.** *Istraživanje javnog mnijenja o korupciji, javnosti informacija i sukobu interesa* [online]. Anketa na reprezentativnom uzorku građana Hrvatske. Available from: [[http://www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/omnibus\\_04\\_2005\\_korupcija.pdf](http://www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/omnibus_04_2005_korupcija.pdf)].

**Transparency International Hrvatska, 2005a.** "Gotovo polovica tijela javne vlasti ne poštuje Zakon o pravu na pristup informacijama" [online]. Dostupno na: [<http://www.transparency.hr/index.php?id=122>].

**Transparency International, 2005.** *Corruption Perceptions Index* [online]. Available from: [<http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpj>].

**Uzelac, A., 2001.** "Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize". *Politička misao*, 38 (2), 3-41.

**Vlada RH, 2003.** "Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003-2007." [online]. Dostupno na: [[www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)].

**Wooldridge, J. M., 2002.** *Introductory Econometrics – A Modern Approach*. South-Western College Pub, 2<sup>nd</sup> ed.

**World Bank, 1997.** *The State in a Changing World*. World Development Report 1997. Oxford: Oxford University Press.

**World Bank, 2002.** *The BEEPS II Interactive Dataset: Enterprise Survey in Transition 2002* [online]. Available from: [<http://info.worldbank.org/governance/beeps2002/>].

**World Bank, 2004.** *Anticorruption in Transition II: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002*. Washington: The World Bank. Washington.

**World Bank, 2005.** *Doing Business 2005: Removing Obstacles to Growth* [online database]. Washington: The World Bank. Available from: [<http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/StartingBusiness/CompareAll.aspx>].

**World Bank, 2005.** *World Development Indicators* [online]. Available from: [<http://www.worldbank.org/data/onlinebases/onlinebases.html>].

**Zakon o političkim strankama**, NN 76/93, 111/96, 164/98, 36/01. Zagreb: Narodne novine.

**Zakon** o postupku primopredaje vlasti, NN 94/04. Zagreb: Narodne novine.

**Zakon** o pravu na pristup informacijama, NN 172/03. Zagreb: Narodne novine.

**Zakon** o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 163/03, 94/04, 48/05. Zagreb: Narodne novine.

**Zakon** o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. NN 88/01, 12/02. Zagreb: Narodne novine.

### **Marijana Bađun: The Quality of Governance and Economic Growth in Croatia**

#### *Abstract*

*The objective of this paper is to show the justification and importance of explicit inclusion of quality of governance in the debate on economic growth in Croatia. Governance is defined as the manner in which the state employs its power in handling the institutional environment, thus affecting the accumulation of factors. Although there are numerous elements in the quality of governance, this paper places the emphasis on the whole on two of them: the rule of law and the quality of the public administration. In pursuit of its objective, the paper first of all considers the links between governance and economic growth in growth theory and empirical research to date. After that an econometric (panel) analysis of quality of governance and economic growth on a sample of European Union (EU) countries and Croatia, Bulgaria and Romania (EU accession candidate countries) is performed, and then changes in the quality of governance in Croatia are considered. From a comparison of the values of indicators of the rule of law and quality of the public administration, and the dynamics and nature of reform in the administration of justice and the civil service, it appears that those in whom power is vested in Croatia are more focused on rent-seeking than is the case in the average of EU countries. Institutional shortcomings have affected the current level of real per capita GDP in Croatia, and more rapid and effective reforms of the justice and public administration sectors, as well as fighting corruption and boosting democracy (as mechanism for controlling those in whom power is vested) would have a positive effect on future economic growth.*

*Key words: governance, economic growth, Croatia, rule of law, public administration*

## PRILOG

### Rezultati ekonometrijske analize: realni BDP po stanovniku (PPP) i vladavina prava

Tablica I. Cijeli uzorak

Zavisna varijabla:  $\ln(BDP)$

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 (EU-14 + 11 tranzicijskih zemalja)

Uravnoteženi uzorak

Ukupan broj panel-opažanja: 75

t-statistika i standardna pogreška heteroskedastički su konzistentne prema Whiteu.

Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dVLP	0,067982	0,006176	11,00786	0,0000
<i>Fiksni efekti</i>				
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 <sup>2</sup>	0,889201	aritmetička sredina z.v.		0,099373
korigirani R <sup>2</sup>	0,832671	standardna devijacija		0,076370
standardna pogreška regresije	0,031240	zavisne varijable		
Durbin-Watson	3,012025			



Tablica II. 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 (EU-14)

Uravnoteženi uzorak

Ukupan broj panel-opažanja: 42

t-statistika i standardna pogreška heteroskedastički su konzistentne prema Whiteu.

Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dVLP	0,041877	0,005899	7,098820	0,0000
<i>Fiksni efekti</i>				
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 <sup>2</sup>	0,942706	aritmetička sredina z.v.		0,078299
korigirani R <sup>2</sup>	0,912998	standardna devijacija		0,067134
standardna pogreška regresije	0,019802	zavisne varijable		
Durbin-Watson	3,078786			

Tablica III. Tranzicijske zemlje

Zavisna varijabla:  $\ln(BDP)$

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 heteroskedastički su konzistentne prema Whiteu.

Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dVLP	0,140082	0,025281	5,541033	0,0000
<i>Fiksni efekti</i>				
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 <sup>2</sup>	0,865765	aritmetička sredina z.v.		0,106239
korigirani R <sup>2</sup>	0,795451	standardna devijacija		0,092685
standardna pogreška regresije	0,041919	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,892103			

## Rezultati ekonometrijske analize: realni BDP po stanovniku (PPP) i rasprostranjenost korupcije

Tablica IV. Cijeli 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 (EU-14 + 11 tranzicijskih zemalja)				
Uravnoteženi uzorak				
Ukupan broj panel-opažanja: 75				
t-statistika i standardna pogreška heteroskedastički su konzistentne prema Whiteu.				
Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dCTRLK	0,006872	0,001913	3,591627	0,0008
<i>Fiksni efekti</i>				
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 <sup>2</sup>	0,846362	aritmetička sredina z.v.		0,100226
korigirani R <sup>2</sup>	0,767975	standardna devijacija		0,070236
standardna pogreška regresije	0,033832	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,865730			

Tablica V. EU-14

Zavisna varijabla:  $\ln(BDP)$

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 (EU-14)

Uravnoteženi uzorak

Ukupan broj panel-opažanja: 42

t-statistika i standardna pogreška heteroskedastički su konzistentne prema Whiteu.

Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dCTRLK	0,001166	0,002078	0,560986	0,5794
<i>Fiksni efekti</i>				
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 <sup>2</sup>	0,903482	aritmetička sredina z.v.		0,076390
korigirani R <sup>2</sup>	0,853436	standardna devijacija		0,056889
standardna pogreška regresije	0,021779	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,950997			

Tablica VI. 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 heteroskedastički su konzistentne prema Whiteu.

Varijabla	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika	p-vrijednost
dCTRLK	0,070508	0,012944	5,44709	0,0000
<i>Fiksni efekti</i>				
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 <sup>2</sup>	0,899014	aritmetička sredina z.v.		0,128330
korigirani R <sup>2</sup>	0,846117	standardna devijacija		0,110905
standardna pogreška regresije	0,043506	zavisne varijable		
Durbin-Watson	2,702724			

*Tablica VII. Izvori podataka*

---

BDP po stanovniku u internacionalnim dolarima iz 1990.	Historical Statistics, <a href="http://www.eco.rug.nl/~Maddison/Historical_Statistics/horizontal-file.xls">http://www.eco.rug.nl/~Maddison/Historical_Statistics/horizontal-file.xls</a>
Vladavina prava	World Bank, <a href="http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf">http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf</a>
Rasprostranjenost korupcije	World Bank, <a href="http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf">http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf</a>
Osnivanje poduzeća	World Bank, <a href="http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/StartingBusiness/CompareAll.aspx">http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/StartingBusiness/CompareAll.aspx</a>
Indeks percepcije o korupciji (CPI)	Transparency International, <a href="http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi">http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi</a>

---