

AKTUALNI OSVRTI

Izvešće EBRD-a o tranziciji – Boljim upravljanjem do boljih ekonomskih rezultata

KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Nalazi najnovijeg EBRD-ov Izvešća o tranziciji 2019.-2020. koje se bavi pitanjima boljeg upravljanja u cilju postizanja boljih ekonomskih rezultata, prilično su zabrinjavajući jer ukazuju da je Hrvatska po kvaliteti upravljanja bliža prosjecima Jugoistočne Europe, pa čak i Istočne Europe i Kavkaza, nego prosjeku regije kojoj pripada – Srednje Europe i Baltika.

Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD) objavila je Izvešće o tranziciji 2019.-2020. pod nazivom **Boljim upravljanjem do boljih ekonomskih rezultata**. Izvešće je usredotočeno na zaostajanje EBRD država¹ za razvijenim državama te na značaj upravljanja² za njihov rast i blagostanje. Analiziraju se trendovi upravljanja na nacionalnim, regionalnim i lokalnim razinama, te upravljanja poduzećima (uključujući i odnos prema okolišu). Ocjenjuje se i napredak država u strukturnim reformama, neophodnim za održivo tržišno gospodarstvo i njihove pokazatelje: konkurentnost, dobro upravljanje, ekološki pristup, uključenost (rodna, regionalna, dobna), otpornost (na financijske šokove, energetska otpornost) i integriranost (vanjskotrgovinska, financijska, infrastrukturna).

Napredak u upravljanju se usporio

Nadovezujući se na ranije **Izvešće 2017.-2018. – Održavanje rasta**³, prema kojem se duga razdoblja snažnog, ali i niskog ekonomskog rasta, u prvom redu mogu objasniti (ne)kvalitetom ekonomskih i političkih institucija, ovogodišnje je fokusirano na upravljanje. Upravljanje podrazumijeva kvalitetu institucija koje određuju pravila ponašanja u društvu kao i ograničenja i poticaje kojima podliježu i politički i ekonomski sudionici. Institucije podupiru upravljanje na svim razinama, od središnje države do regionalnih i lokalnih razina, te poduzeća; često su neformalne, ovisne o kulturnim normama i

¹ EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) je osnovan 1991. kako bi pomogao i ubrzao tranziciju država Srednje i Istočne Europe, no u međuvremenu je proširio djelovanje, pa je sad aktivan u sljedećim regijama i državama: Srednja Europa i Baltik (Hrvatska, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija); Jugoistočna Europa (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Cipar, Crna Gora, Grčka, Kosovo, Rumunjska, Srbija); Turska; Istočna Europa i Kavkaz (Armenija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Gruzija, Moldavija, Ukrajina); Rusija; Srednja Azija (Kazahstan, Kirgizija, Mongolija, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan); Južni i Istočni Mediteran (Egipat, Jordan, Libanon, Maroko, Tunis, Zapadna obala i Gaza). U početku se među EBRD državama nalazila i Češka, no od 2008. EBRD je više ne smatra tranzicijskom državom.

² Za englesku riječ *governance* koja obuhvaća sve aspekte vlasti i odlučivanja i odgovornosti ne postoji posve adekvatan hrvatski pojam, no uobičajeno se prevodi kao upravljanje.

³ Vidi Ott, K., 2017. Izveštaj EBRD-a o tranziciji prema održivom tržišnom gospodarstvu: Hrvatska zaostaje za najboljima. *Aktualni osvrt*, br. 98.

običajima. Stoga i u državama sa sličnim zakonskim okvirima, zbog razlika u načinu provedbe zakona i propisa dolazi do vrlo različitih ekonomskih ishoda.

Kvaliteta upravljanja u EBRD državama početkom 1990-ih bitno je zaostajala za onom u državama usporedivih razina dohotka po stanovniku. Zahvaljujući tranziciji, a kod nekih država i prilagodbama EU-u, u prvim se godinama tranzicije značajno poboljšavala, no s vremenom se taj napredak usporavao. Stoga one i danas uglavnom značajno zaostaju za razvijenim državama u kvaliteti upravljanja, premda su zaostajanje u dohotku ipak uspjele dobrim dijelom smanjiti. Pritom su najveća poboljšanja postigle u kvaliteti regulacije gospodarstva, no znatno manje u kontroli korupcije, vladavini zakona i efikasnosti vlada.

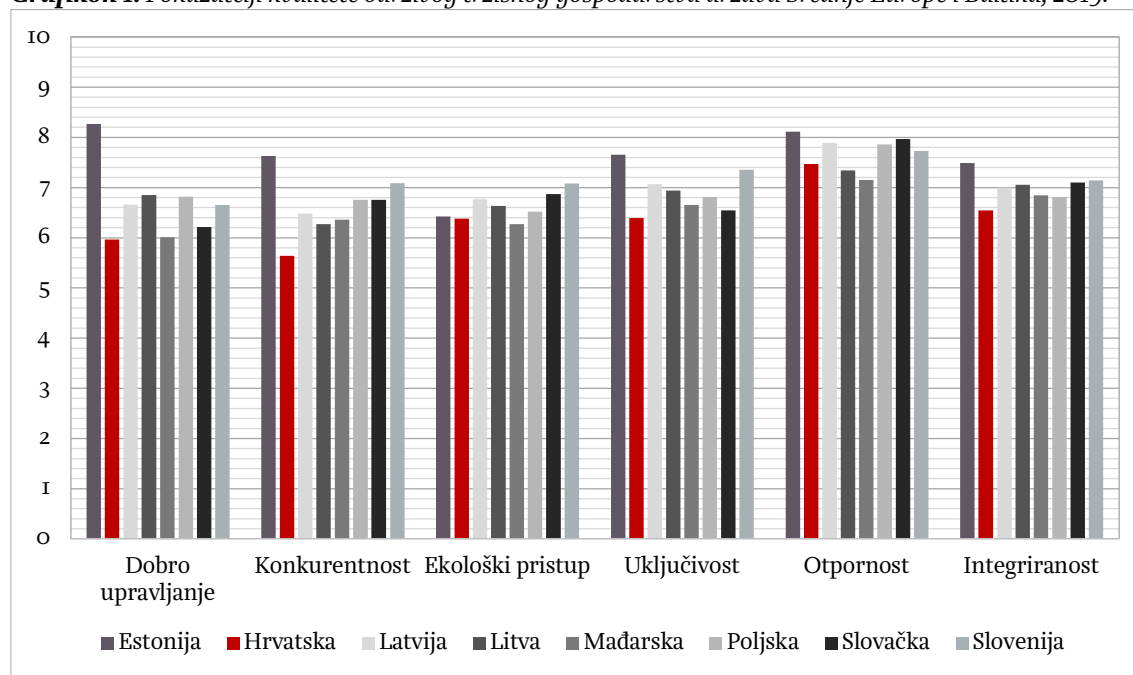
Zaostajanje u upravljanju itekako je značajno, jer vodi nižim investicijama i neefikasnoj alokaciji resursa, na temelju osobnih veza („ti meni, ja tebi“), umjesto na temelju tržišnih zakonitosti. Budući da suvremene ekonomije postaju sve ovisnije o inovacijama i poduzetništvu, loše upravljanje postaje sve većom preprekom postizanju razina dohodaka razvijenih država. Hrvatskoj bi, primjerice, za konvergenciju s prosječnim dohotkom po stanovniku G-7 država⁴ – uz pretpostavku prosječnih stopa rasta iz razdoblja 2010.-2018. i uz bitno poboljšanje upravljanja – trebalo gotovo 40 godina, no uz te iste stope, a bez poboljšanja upravljanja, moglo bi joj trebati čak i više od 120 godina.

Izvješće ukazuje da bi u EBRD državama i manje sustizanje razlika u upravljanju, utjecalo na znatno veće sustizanje razine ekonomskog rasta. Na taj bi način poboljšanja u upravljanju povećala dohotke stanovništva i zadovoljstvo kvalitetom života te smanjila poticaje za emigriranje. No, učinak poboljšanja upravljanja na kvalitetu života i odluke o emigriranju znatno je veći od učinaka koji bi se mogli objasniti samo podizanjem dohotka stanovništva. Drugim riječima, stanovništvo koje je zadovoljnije institucijama i u budućnosti očekuje bolje društvene i ekonomske ishode radije će ostati u svojim državama i manje teži emigriranju.

Hrvatska zaostaje za zemljama Srednje Europe i Baltika

Grafikon 1. ukazuje na vrlo loš položaj Hrvatske u okviru svoje skupine: na zadnjem je mjestu po gotovo svim pokazateljima. Od Hrvatske je samo Mađarska nešto lošija u ekološkom pristupu, te Mađarska i Litva u otpornosti. Po konkurentnosti Hrvatska ima najnižu ocjenu od svih kategorija i svih država u regiji.

Grafikon 1. Pokazatelji kvalitete održivog tržišnog gospodarstva država Srednje Europe i Baltika, 2019.*



* Pokazatelji se kreću od 1 do 10, pri čemu 10 predstavlja dostignuti standard održivog tržišnog gospodarstva. Izvor: Autorica na temelju Izvješća.

⁴ Sedam najrazvijenijih država: SAD, Kanada, Japan, Njemačka, Italija, Francuska i UK.

Tablica 1. pokazuje kako je po kvaliteti upravljanja Hrvatska 14. među svim EBRD državama i poprilično zaostaje za vodećom Estonijom, ali i za prosjekom svoje skupine (Srednje Europe i Baltika). S tim je rezultatom, zapravo, bliža prosjeku Jugoistočne Europe, pa i prosjeku Istočne Europe i Kavkaza. Na istom je mjestu i u istim odnosima s prosjecima skupina zemalja i po konkurentnosti (14.), dok nešto bolje stoji po uključenosti (12.) i integriranosti (11.), ali i znatno bolje po ekološkom pristupu (7.) i otpornosti (6.).

U dijelu u kojem procjenjuje stanje pojedinačnih država, EBRD za Hrvatsku ističe pozitivan trend ekonomskog razvoja, povratak investicijskog rejtinga i planiranje pristupanja eurozoni, no navodi i prioritete kojima bi se u 2020. morala posvetiti, a to su:

- Unaprijeđenje reformi usmjerenih na pripreme za pristupanje europskoj monetarnoj i bankovnoj uniji. Makroekonomski su se pokazatelji popravili, no *vlada mora ubrzati i ključne strukturne reforme te se posebice usredotočiti na poboljšanje upravljanja javnim sektorom.*
- Uvođenje mjera za trajno i održivo suočavanje s akutnim nestašicama kvalificiranih radnika. Određeni se sektori, posebice turizam, već duže vrijeme suočavaju s nedostatkom kvalificiranih radnika. Povećane kvote za zapošljavanje stranih radnika mogu kratkoročno riješiti taj problem, no neophodna su dugotrajna rješenja, uključujući i *daljnja smanjenja rigidnosti tržišta rada.*
- Reforme poslovnog okruženja i dalje moraju biti prioritet. Unatoč određenim poboljšanjima, birokratski su postupci i dalje prepreka uspješnom poslovanju. Dodatno, poduzeća u državnom vlasništvu i dalje dominiraju u određenim sektorima, te je neophodna njihova *privatizacija, uključujući i njihove izlaske na burzu, čime će se privući investitori i povećati konkurentnost gospodarstva.*

Preporuke Hrvatskoj se iz godine u godinu iz raznih izvora (EBRD, MMF, EK...), manje-više ponavljaju, pozitivni pomaci su spori, u nekim segmentima ih čak ni nema, a usporedbe s usporedivim državama nisu ohrabrujuće. I ovo Izvješće, primjerice, pokazuje čak i na pogoršanje pokazatelja kvalitete upravljanja i integriranosti 2019. u odnosu na 2018. Stoga bi i ova hrvatska vlada, ali i svi oni koji misle vladati nakon idućih parlamentarnih izbora, morali pažljivo proučiti preporuke Hrvatskoj, ali i općenite preporuke za poboljšanje upravljanja, prije svega na razini središnje države koje se odnose na:

- *Reformu javne uprave* – profesionalna javna uprava s transparentnim postupcima zapošljavanja i nagrađivanja na temelju kompetentnosti najznačajniji je element jačanja institucija.
- *Pojednostavnjenje nepotrebno komplicirane regulacije* – prije svega poreznog sustava i zakona, jer nepotrebna složenost omogućuje javnim službenicima zlouporabu položaja i ovlasti.
- *Uvođenje suvremenih tehnologija* – uz pomoć kojih se može dramatično povećati transparentnost javnih podataka, što je posebice značajno po pitanjima javne nabave, porezne uprave i objavljivanja podataka o javnim poduzećima.
- *Zaštitu slobode medija* – jer mjere za povećanje transparentnosti i borbu protiv korupcije su tim djelotvornije što su mediji slobodniji. Pritom, sloboda medija, naravno, ovisi i o kvaliteti i snazi demokratskih institucija.
- *Jačanje međunarodne suradnje u borbi protiv korupcije* posebice je značajno jer otežava korumpiranim političarima da svoj imetak koji ne mogu opravdati transferiraju u inozemstvo.

Ukoliko ne bude političke volje za konačnim rješavanjem problema netransparentnog javnog sektora i nekompetentne javne uprave iz kojih neminovno proizlaze klijentelizam, nepotizam i korupcija, Hrvatska će se i dalje nalaziti među zemljama u kojima vladaju nezadovoljstvo, apatija i iseljavanje stanovništva u države s boljim upravljanjem i boljim ekonomskim rezultatima.

Tablica 1. Pokazatelji kvalitete održivog tržišnog gospodarstva država EBRD-a, 2019.*

	Dobro upravljanje	Konkurentnost	Ekološki pristup	Uključivost	Otpornost	Integriranost
Estonija	8,27	7,63	6,42	7,66	8,11	7,49
Cipar	7,07	6,68	6,32	6,66	5,60	7,68
Litva	6,85	6,27	6,63	6,94	7,34	7,05
Poljska	6,82	6,76	6,52	6,81	7,86	6,81
Prosjek Srednje Europe i Baltika	6,68	6,62	6,62	6,93	7,69	7,00
Latvija	6,66	6,48	6,77	7,07	7,89	7,00
Slovenija	6,65	7,09	7,08	7,35	7,73	7,14
Gruzija	6,40	4,98	5,32	5,14	6,19	6,35
Jordan	6,23	4,18	5,85	4,36	6,18	5,81
Slovačka	6,21	6,76	6,87	6,54	7,97	7,10
Turska	6,18	5,42	5,28	5,01	7,02	5,70
Crna Gora	6,11	5,44	5,41	5,98	6,44	6,15
Rumunjska	6,04	6,01	6,14	5,74	7,11	6,75
Mađarska	6,01	6,36	6,27	6,65	7,15	6,84
Hrvatska	5,97	5,64	6,38	6,39	7,47	6,54
Rusija	5,90	5,83	5,09	6,83	6,42	5,00
Bugarska	5,79	5,71	6,04	6,24	6,91	6,85
Azerbajdžan	5,79	4,39	5,35	4,94	3,97	5,59
Armenija	5,78	4,97	5,72	5,97	6,40	5,45
Kazahstan	5,67	5,26	5,36	6,46	5,95	4,91
Republika Sjeverna Makedonija	5,57	6,02	5,16	5,90	5,93	5,75
Prosjek Jugoistočne Europe	5,55	5,56	5,42	5,90	6,12	6,10
Srbija	5,52	5,36	5,79	6,16	5,86	5,99
Prosjek EBRD-a	5,46	5,09	5,53	5,68	5,97	5,64
Prosjek Istočne Europe i Kavkaza	5,45	4,77	5,53	5,75	5,37	5,42
Maroko	5,34	4,49	5,87	3,17	5,73	4,88
Grčka	5,22	5,78	6,13	6,24	7,04	6,41
Bjelorusija	5,15	5,17	6,22	6,63	4,16	5,43
Albanija	5,11	5,14	4,49	5,31	5,22	5,66
Mongolija	5,11	4,22	5,36	5,19	5,37	4,53
Tunis	4,88	3,93	4,92	3,82	5,10	4,33
Egipat	4,83	3,08	5,19	3,51	5,60	4,43
Prosjek Južnog i Istočnog Mediterana	4,83	3,82	5,17	3,91	5,34	4,80
Moldavija	4,81	4,36	4,68	5,58	5,82	4,94
Ukrajina	4,78	4,77	5,87	6,21	5,67	4,75
Kosovo	4,56	4,78	3,47	5,28	5,18	4,67
Bosna i Hercegovina	4,53	4,68	5,20	5,48	5,91	5,08
Uzbekistan	4,45	3,39	4,41	5,41	3,96	3,93
Prosjek Srednje Azije	4,21	3,83	4,76	5,36	4,55	4,30
Kirgistan	4,12	4,04	4,48	4,62	5,12	4,92
Zapadna obala i Gaza	3,88	2,87	4,07	3,84	4,95	4,65
Libanon	3,84	4,36	5,10	4,73	4,48	4,70
Tadžikistan	3,63	3,25	4,84	5,05	3,68	3,51
Turkmenistan	2,28	2,81	4,09	5,41	3,21	3,97

*Zemlje i regije su poredane po pokazatelju dobrog upravljanja prikazanom u prvoj koloni. Pokazatelji se kreću od 1 do 10, pri čemu 10 predstavlja dostignuti standard održivog tržišnog gospodarstva.

Izvor: Autorica na temelju Izvješća.