

# 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 država<sup>1</sup> za razvijenim državama te na značaj upravljanja<sup>2</sup> 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, uključivost (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**<sup>3</sup>, 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

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

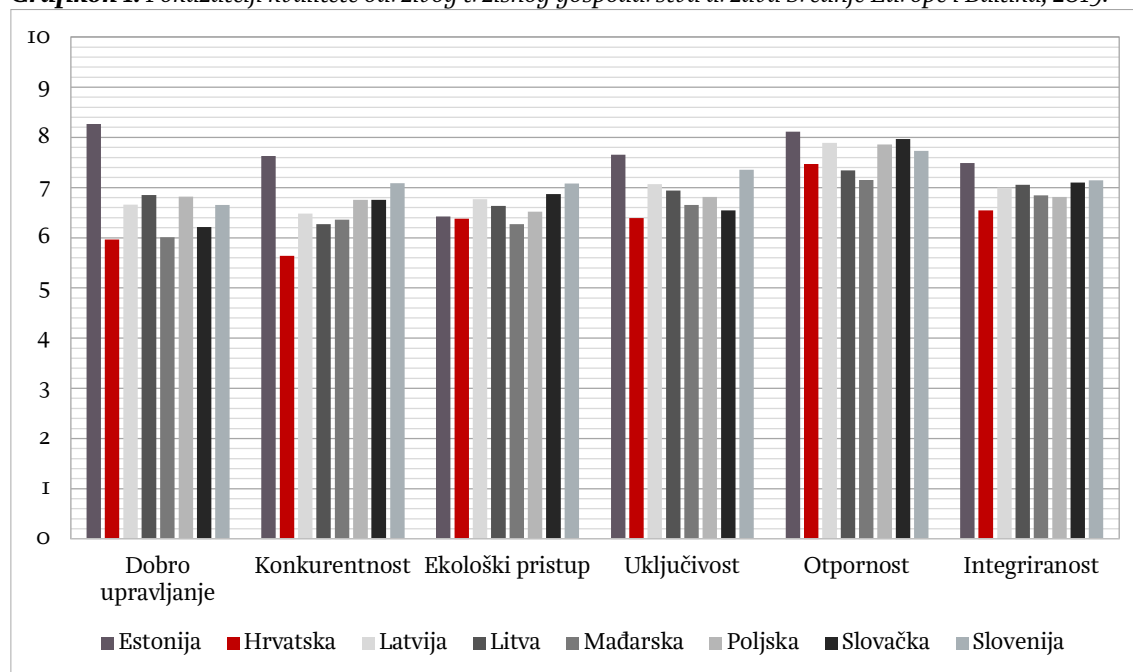
Zaostajanje u upravljanju itekako je značajno, jer vodi nižim investicijama i neefikasnoj alokaciji resursa, na temelju osobnih veza („ti meni, ja tebi“), umjesto na temelju tržišnih zakonitosti. Budući da suvremene ekonomije postaju sve ovisnije o inovacijama i poduzetništvu, loše upravljanje postaje sve većom preprekom postizanju razina dohodaka razvijenih država. Hrvatskoj bi, primjerice, za konvergenciju s prosječnim dohotkom po stanovniku G-7 država<sup>4</sup> – 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.

Izješće 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 Izješća.

<sup>4</sup> 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          |
| <b>Hrvatska</b>                      | <b>5,97</b>       | <b>5,64</b>   | <b>6,38</b>      | <b>6,39</b> | <b>7,47</b> | <b>6,54</b>   |
| 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.