
Politička ekonomija globalizacije

Pregledni članak
65.012.4
Primljeno: 20. prosinca 2004.

Model upravljanja i uspjeh tranzicije

MIRJANA DRAGIČEVIĆ*

Sažetak

Primjena modela “Washingtonskog konsenzusa” u manje razvijenim i tranzicijskim zemljama, uz neoliberalan ekonomski razvoj, pretpostavljala je i prelazak od “lošeg” ka “dobrom” upravljanju. Koncept “dobrog” upravljanja zasnovan je na menadžerskoj ideologiji efikasnosti i kvalitetnom pribavljanju javnih dobara. Povećanje efikasnosti i sposobnosti, međutim, ne znači i osposobljavanje upravljanja za dugoročno oblikovanje budućnosti neke države. Model upravljanja u tranziciji u bitnome određuje tranzicijski uspjeh. “Loše” upravljanje u Hrvatskoj proizlazi i iz niske efikasnosti i visoke korumpiranosti, ali i iz nepostojanja strateškog, i kreativnog upravljanja.

Ključne riječi: dobro upravljanje, washingtonski konsenzus, tranzicija, tranzicijska strategija upravljanja, Svjetska banka

Uvod

S obzirom na to da je pitanje tko i kako vlada nekom zemljom od iznimnog značenja za njezin ukupni razvoj, jer dugoročne konzekvence dobrog ili lošeg upravljanja u nekoj zemlji ne utječu samo na njezine današnje stanovnike nego i na buduće naraštaje, u ovom smo radu odlučili istražiti taj fenomen. Razlog tome jest i činjenica što su tranzicijske zemlje (srednje i istočne Europe) primjenjivale različite tranzicijske strategije i postigle različite razvojne rezultate. Odabir strategije prije svega je izvršila vlada, odnosno administrativni aparat koji je vladao ili vlada u svakoj pojedinoj zemlji. U nedostatku strateških sposobnosti upravnog aparata da odredi budućnost tranzicijskog i post-tranzicijskog razdoblja, strategije razvoja su nametnute izvana (slučaj Hrvatske). U takvom slučaju, društveni troškovi tranzicije bili su visoki. Kako je prostor za demokratske, odozdo prema gore (*bottom-up*), stratejske razvojne inicijative bio ograničen, za uspjeh tranzicije bio je presudan dominantan model upravljanja.

* *Mirjana Dragičević*, izvanredna profesorica Ekonomskog fakulteta u Zagrebu na Katedri za ekonomsku teoriju.

Upravljanje u razdoblju washingtonskog i post-washingtonskog konsenzusa

Upravljanje (*governance*) ponajprije se odnosi na oblik provođenja moći, potreban da se dostignu politički, socijalni i drugi ciljevi (Gilpin, 2001.: 400). Ako se upravljanje odnosi na uvjete izvršavanja pravila i kolektivnu akciju, ono se malo razlikuje od “vlade” i to prije svega u smislu *outputa* (ili rezultata). Ključna razlika je u procesu, strukturi, stilu i akterima (Higgott, 2002.: 20).

Glavni zadatak upravljanja nakon Hladnog rata i trijumfa neoliberalizma je olakšavanje slobodne trgovine, slobodnog kretanja kapitala i nerestriktivan pristup multinacionalnih korporacija globalnom tržištu. Ekonomiju treba voditi prema receptima politike neoklasične ekonomije, a temeljna “pravila” njezina funkcioniranja jesu što slobodnije djelovanje tržišta i što manja uloga države u ekonomiji.

Osamdesetih godina 20. stoljeća kratkoročni okvir programa stabilizacije i prilagodbe postao je novom konvencionalnom mudrošću koja je značila da zemlja dužnik koja zahtijeva financijsku pomoć od MMF-a i/ili Svjetske banke, mora pristati na paket strukturalnih ekonomskih reformi.

Tzv. washingtonski konsenzus odnosi se na sporazum između države dužnika i međunarodnih institucija o provedbi neoliberalnog programa ekonomskog razvoja, s naglaskom na tržištu odnosno slobodnom formiranju cijena (*getting prices right*), trgovinskoj liberalizaciji i, u znatnoj mjeri, na smanjenoj ulozi države u ekonomiji. “Paket” politika washingtonskog konsenzusa čini: privatizacija, liberalizacija i stabilizacija. Pretpostavlja se da vlade trebaju deregulirati i privatizirati ekonomiju, provoditi restriktivnu monetarnu i fiskalnu politiku, te uravnotežiti proračunski deficit.

Stiglitz (2002.) osobito upozorava na načine kojima ove institucije utječu na razvoj pojedinih zemalja. Temeljna pogreška je u primjeni koncepta “isti model za sve” (*one size fits all*), odnosno u propisivanju istog “recepta” za sve zemlje koje traže njihovu financijsku i stručnu pomoć. U nedostatku strateškog vođenja i upravljanja razvojem od strane unutarnjih snaga u pojedinim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj, stručnjaci ovih institucija, često nedovoljno poznavajući specifične prilike u pojedinim zemljama, primjenjuju isti model. Kako daljnja financijska potpora uvjetuje disciplinu u primjeni tih reformi, vlade zemalja bez vlastite, interne vizije i razvojne strategije (slučaj Hrvatske)¹ neupitno prihvaćaju sve programe, kao i politike i procedure za njihovu primjenu.

U takvim uvjetima vlade provode politiku financijera, te umjesto da vode ekonomski i socijalni razvoj, postaju provoditelji izvana nametnutih pravila. Tu se, dakako, pojavljuju mogućnosti dužničke ovisnosti pa je stoga od iznimne važnosti za budući razvoj intelektualni kapacitet vlade, koji je u stanju razlikovati dobre od loših savjeta. Strateška, dugoročna vizija razvoja neke zemlje treba upravo proizići iz odluka zasnovanih na konsenzusu privatnoga, javnog i civilnog sektora.

¹ Hrvatska, doduše, ima razvojnu strategiju *Hrvatska u 21. stoljeću*, ali ona predstavlja skup sektorskih, uz tadašnja ministarstva vezanih, međusobno nepovezanih strategija (World Bank, 2003.).

U teorijskom kontekstu washingtonskog konsenzusa, koji je vladao načinom promišljanja u međunarodnoj ekonomskoj misli osamdesetih i devedesetih godina, s naglaskom na liberalizaciji, deregulaciji i privatizaciji, krajem dvadesetog stoljeća dodaju se i potreba jačanja civilnog sektora, socijalnog kapitala, izgradnja kapaciteta, mreža sigurnosti, ali i dobro upravljanje.

Vizija dobrog upravljanja (*good governance*), podrazumijeva univerzalno shvaćanje upravljanja, zasnovano na menadžerskoj ideologiji efikasnosti i efektivnosti. Ovaj univerzalno prihvaćen i neutralan pojam odnosi se ponajprije na racionalnost u odlučivanju i efikasnost rezultata.

Ali poboljšanje sposobnosti upravljanja nije samo pitanje efikasnosti, smanjenja troškova, kvalitete isporuka usluga i mogućnosti upravljanja tekućim problemima. Puno je važnije da vlade budu sposobne suočiti se s obvezama višeg ranga koje oblikuju budućnost nekog društva (Dror, 1997.).

Jednako tako i usmjerenost vlada isključivo na ekonomski razvoj danas više nije dovoljan. U doba globalizacije napušteno je shvaćanje vlade kao ekonomskog pokretača, a naglasak je na odgovornosti vlada za odgovarajuću poslovnu i društvenu klimu.

Krajem 20. i početkom 21. stoljeća dolazi do pomaka u teorijskoj paradigmi modela, od onog koji je dominirao dvama zadnjim desetljećima 20. stoljeća, a bio je zasnovan ponajprije na efikasnosti upravljanja na što slobodnijem tržištu (washingtonski konsenzus). Dolazi do sve snažnijeg utjecaja normativnijih gledanja i naglasku na važnosti ne samo na ekonomskim nego i socijalnim i drugim politikama, jednako važnim za razvoj neke zemlje.

Tako su, primjerice, ekonomisti poput Stiglitz, Rodrika i Krugmana pokazali kritičnost prema neutralnom konceptu washingtonskog konsenzusa, u kojem je dobro upravljanje samo dio "paketa" reformskog procesa i kao takvo je najviše naglašavano, prema mišljenju ovih autora, u čisto tehničkoj, ekonomskoj² literaturi.

Globalizacija – Faza I	Pogled na upravljanje: washingtonski konsenzus Efikasnost, efektivnost Liberalizacija, deregulacija i privatizacija Država: "noćni čuvar" <i>Od političke ekonomije ka ekonomici</i>
Globalizacija – Faza II	<i>Pogled na upravljanje: post-washingtonski konsenzus</i> uz efikasnost i efektivnost: civilno društvo, socijalni kapital, izgradnja kapaciteta upravljanja, izgradnja institucija, transparentnost <i>Povratak normativnoj teoriji</i> <i>Od ekonomike ka političkoj ekonomiji</i>

Izvor: Izvedeno iz šire tablice: Higgott, 2002.: 8.

² Vidjeti: Stiglitz, 2002., Rodrik, 1998., Krugman, 1999.

Higgott (2002.:7) naglašava da je u eri prve faze globalizacije, sedamdesetih i osamdesetih godina, došlo do osobitog snaženja neoklasične paradigme i pomaka od političke ekonomije ka ekonomici, da bi krajem devedesetih, do danas, došlo do povratka od ekonomije glavne struje ka polit-ekonomskom pristupu.

Kritizirajući primjenu menadžerske paradigme u konceptu upravljanja, u kojem se u reformiranju modela upravljanja primjenjuju poslovne prakse privatnog sektora poput restrukturiranja, upravljanja ljudskim resursima, obučavanja zaposlenih i dr., Armstrong (1997.: 6-7) također naglašava potrebu pomaka u modelu upravljanja, k onom u kojem se vodi više računa o razvojnim i institucionalnim promjenama neke zemlje.

Upravljanje	
Menadžerski pristup	Institucionalni pristup
cilj: funkcionalno poboljšanje (činiti stvari drukčije)	cilj: transformacija (činiti drukčije stvari)
jasna, praktična svrha	apstraktna svrha/ novi dizajn
kratkoročan	dugoročan
usmjeren na procedure	usmjeren na vrijednosti
fokus na tehnikama	fokus na viziji
vještina ili promjena procesa	fundamentalna promjena
zahtijeva pristup administrativnim uporištima	zahtijeva potpunu zakonitost
ovisi o položaju zasnovanom na hijerarhijskoj moći	ovisi o vodstvu, mobilizaciji, suradnji
usredotočen na pojedinca/autoritet	izgradnja konsenzusa
može biti <i>ad hoc</i> / radi po dijelovima	usredotočen na grupu/organizaciju
predvidivi rezultati	nepredvidivi rezultati
treba lokalnu potporu	treba potporu iz vrha
potrebno obučavanje provoditelja	nužna organizacija koja uči
zahtijeva tehničko/praktično znanje i iskustvo	zahtijeva strateško mišljenje i visoku razinu politika
determinističko	fleksibilno i inovativno
rutinsko (jednostavno za razumjeti)	inovativno (intelektualno izazovno)
često neemotivno, neosobno	intenzivno emotivno, osobno

Izvor: Armstrong, 1997.: 7.

Konačno, i u studijama Svjetske banke počinje se sve više govoriti o fenomenu siromaštva, socijalnog uključivanja, civilnom društvu, socijalnoj koheziji, izgradnji kapaciteta vlada, institucija, transparentnosti i potrebi strateškog upravljanja (World Bank, 2003.a).

Pokazalo se, također, ne samo da modeli javnih politika zasnovani na menadžerskoj ideologiji ne mogu primjereno odgovoriti na pomak u odnosima između države i tržišta, nego i da same vlade nisu dovoljne za upravljanje zemljama u doba globalizacije. Sve važniji postaje i nevladin sektor – nevladine organizacije, međunarodne organizacije, lokalne zajednice, socijalni pokreti, a razvoj zahtijeva i omogućuje promjene u strukturi

vlada. Vode se polemike o veličini vlada kao i o centralizaciji ili decentralizaciji. Potrebno je ići u pravcu decentralizacije ... (OECD, 1997.) Uključivanje pojedinaca na lokalnoj razini je osnova demokratskog društva. Kako se brojne funkcije vlade danas nužno prenose na lokalnu razinu, važna je potpora razvoju kapaciteta lokalnih vlada (USAID, 2001.: 27).

Tako se upravljanje u doba globalizacije odnosi na mnoštvo važnih sudionika koji sudjeluju u upravljanju i osiguranju javnih usluga. Danas se mijenja konfiguracija javnih institucija. Uloga nadnacionalnih i lokalnih tijela postaje važna, a privatni sektor postaje sve šire i dublje uključen u upravljanje. Novi izazovi, poput brige za okoliš i regionalni razvoj također dovode u pitanje uspostavljene načine upravljanja. Novi odnosi lokalnoga, nacionalnog, regionalnog i globalnog procesa zahtijevaju nove vještine da bi se upravljalo procesima i povezivalo segmentirane, različite, ali i međuzavisne razine. Poboljšanje kvalitete lokalne demokracije može povećati napetosti između lokalnih i centralnih vlasti. Lokalni sudionici moraju postati važni partneri u modelu upravljanja. Putem strateških saveza i konvergencije interesa privatnoga, javnog i civilnog sektora, mogu se stvarati mreže fokusirane na različite primatelje usluga.

Široka raznolikost specifičnih lokalnih i regionalnih državnih struktura, praksa i politika, te administrativnih kultura, znače da nema jednoznačnoga najboljeg modela upravljanja. Zemlje se razvijaju različitim pravcima, različitim brzinama polazeći od različitih početnih pozicija, s različitim ciljevima, prioritetima i standardima.

Upravljanje u tranziciji

Postupna privatizacija ili šok terapija, bila je “vruća” tema devedesetih. Zagovornici postupnog puta kritizirali su “šok terapiju” zbog visokih troškova koje stvara u ekonomiji i društvu. Prema postupnom konceptu, spora liberalizacija cijena, kao bitan uvjet stvaranja privatnog sektora i pristupa tržištu, spriječit će pad BDP-a i osigurati uspješnu tranziciju u tržišnu ekonomiju.

Vežano uz privatizaciju pojavljivao se *trade-off* između brzine i efikasnosti. U zemljama u kojima je naglasak bio na brzini, restrukturiranje je teklo sporije i obratno. (Amsden *et al.*, 1994.; Nolan, 1995.; Laski/Bhaduri, 1997.).

Tranzicijske se zemlje nisu razlikovale samo vezano uz privatizacijske strategije nego i ukupne razvojne strategije i politike, a implementacija reformi ovisila je o sposobnom, ili nesposobnom, strateškom vodstvu vlada i administrativnih mašinerija, kao i o ukupnoj političkoj situaciji i javnoj potpori/ili otporu reformama.

Svim tranzicijskim zemljama bila je zajednička tranzicijska veća ili manja ortodoksija u aplikaciji washingtonskog konsenzusa. Liberalizacija, privatizacija i deregulaciju, zajedno s programima strukturalnog prilagođivanja karakterizirala je početak tranzicije.

Odabir strategije ogledao se u spremnosti “dizajnera” novoga političkog sustava da uzmu u obzir kriterij odgovornosti i zakonitosti u načinu upravljanja.

Zanimljivo je da su ključne odluke za budućnost postsocijalističkih društava donošene bez dubljeg razmišljanja o dugoročnim posljedicama s obzirom na specifične povijesne i socijalne uvjete. Nisu postojale ozbiljne rasprave o izboru političke arhitekture.

Tranzicija, naime, nije spontani proces. Vladajući državni aparat i model upravljanja su arhitekti tranzicije koji ustanovljuje nove odnose i najodgovorniji su za veće ili manje društvene troškove koje izaziva izbor tranzicijskog puta.

Razvoj efikasnog i odgovornog sustava upravljanja nadilazi reforme potrebne za suzbijanje korupcije. On traži promjenu strukture upravljanja koja bi osigurala da se javni interes ne izgubi pred privatnim interesom. Nedostatak javne kontrole nad radom javnih službi, zajedno s niskim kapacitetom javne administracije, stavlja javni sektor u položaj nereformirane “crne rupe”.

Nedostatak odgovornosti i sposobnosti političara i javnih službenika predstavlja i snažnu prepreku razvoju institucija koje djelotvorno podupiru razvoj konkurentskog tržišta. Konkurentska tržišta, naime, nagrađuju one koji imaju najbolje performanse, a tržišta koja to nisu, nagrađuju one s političkim utjecajem. U djelomičnim reformama političari stvaraju rentu za sebe stvarajući visoke troškove društvu.

S političkim sustavom imunim na pritisak javnosti (glas) samo naglo usporavanje ekonomskog rasta i uključivanje vanjskih faktora može izvući ekonomiju iz parcijalnih reformi. Ekonomska kriza najčešće prisiljava vladu da traži vanjsku pomoć, ali ona sama po sebi ne znači i izlaz iz takvog stanja. Izlaz je moguć i u slučaju kad je vlada spremna implementirati ono što preporuča vanjski faktor. Iako vanjski akteri ne mogu biti nadomjestak za vladu, često je bez njihova utjecaja pomak nemoguć (slučaj Hrvatske).³

Ovaj pomak pretpostavlja interakciju javnog i privatnog sektora zasnovanog na definiranim pravilima i poduprtog zakonskom regulativom (Kaminski, 1997.). Stoga proces postsocijalističke transformacije zahtijeva istodobnu reorganizaciju javnog sektora, posebno državnog aparata, promjenu načina upravljanja kao i istodobnu reformu ekonomske strukture.

Upravljanje se odnosi na tradiciju i institucije prema kojima djeluje vlast u nekoj zemlji (Kaufmann/Kraay/Zoldo-Lobaton, 2002.). Ono uključuje (1) proces kojim se vlada bira, nadgleda i zamjenjuje, (2) sposobnost vlade da efikasno formulira i implementira politike i (3) poštovanje institucija koje vladaju ekonomijom te njihove interakcije sa socijalnom sferom od strane građana i državnog aparata.

Značenje izgradnje institucija

Institucionalna dimenzija ekonomije od osobite je važnosti. Institucije su “pravila igre u društvu” (North, 1997.). One osiguravaju okvir inicijativama koje oblikuju ekonomsku, političku i socijalnu organizaciju neke zemlje. Institucije se sastoje od formalnih pravila (zakoni, ustav, pravila), neformalnih pritisaka (konvencije, kodeksi vođenja, norme ponašanja) i njihova djelotvornog provođenja. Korisnost institucija ovisi o spo-

³ *Economic Survey of Europe*, 2001.: 16.

sobnosti javnih službenika (onih koji vladaju). Vlade moraju biti sposobne da stvore pravila igre. Cilj onih koji upravljaju institucijama mora biti u tome da stvore institucije koje će biti konzistentne s javnim interesom. Institucije same po sebi nisu magična formula. One moraju biti stvorene, a kad se stvore, moraju se neprekidno mijenjati (reformirati) (Tanzi/Tsibouris, 2001.). To je smisao izgradnje sposobnosti.

Brojna su istraživanja pokazala empirijsku podudarnost razvoja institucija kao ključnog faktora ekonomskog rasta. Rodrik (1997) je tu podudarnost dokazao na primjeru istočnoazijskoga ekonomskog čuda. Indeks institucionalne kvalitete koji kombinira mjere kvalitete birokracije, snagu zakona prava, rizik eksproprijacije i rizik nepriznavanja sporazuma od strane vlade, pokazuju razlike u ekonomskom razvoju među zemljama.

Rodrikova, Subramanianova i Trebbijeva istraživanja (2002.) analiziraju značenje institucija, trgovine i geografije u određivanju razine dohodaka među državama i zaključuju da je za te razlike bitna razlika u kvaliteti institucija. Svjetska banka u svom Izvještaju o svjetskom razvoju (World Bank, 2003a) također upozorava na značenje institucionalne kvalitete za ekonomski razvoj.

Snažne institucije su pretpostavka za izgradnju vlastitih ekonomskih programa u tranzicijskim zemljama. Osobito je važno da se institucije ne mogu jednostavno preslikati, iz iskustva nekih razvijenih zemalja.

Rodrik (1999.) upozorava na probleme koji se mogu pojaviti u neodgovarajućim institucijama, ako se one jednostavno “uvezu” iz drugih zemalja. Ako se institucije ne stvore unutar neke zemlje i nisu njezino “vlasništvo”, nego se prenesu one koje nameće neki izvanjski faktor, mogu se stvoriti neefikasne institucije. Zato je upravo važna izgradnja sposobnosti.

U početku procesa tranzicije većina je centralnih istočnih europskih tranzicijskih zemalja imala vrlo niske pokazatelje institucionalne kvalitete, mjerene standardima dobro funkcionirajuće tržišne ekonomije. Međutim, i do danas, u nekim zemljama poput Hrvatske model upravljanja postaje bitnim faktorom tranzicijskog neuspjeha.

*Mjerenje upravljanja*⁴

Kaufmann i suradnici razvili su metodologiju mjerenja upravljanja konstruirajući agregatne indikatore upravljanja za šest širih skupina (klastera).⁵ Prvi klaster je glas i

⁴ Najznačajnije institucije koje istražuju, mjere i u usporedbama među zemljama rangiraju upravljanje jesu: Svjetska banka (*The World Banks Worldwide Governance Research Indicators Dataset* – Indikatori Svjetske banke za istraživanje upravljanja u svijetu), Svjetski ekonomski forum (*Global Governance Initiative* – Globalna inicijativa upravljanja), OECD (*OECDs Participatory Development and Good Government Rankings* – OECD-ovo rangiranje participativnog razvoja i dobrih vlada), Freedom House (*Freedom Houses Index and Ranking System of Governance* – Indeks i sustav rangiranja upravljanja Freedom Housea) te *Transparency International* (*Transparency Internationals Rating System for Governance* – Sustav ocjenjivanja upravljanja *Transparency International*). Mjerenja svih institucija zasnovana su na subjektivnom pristupu: agregiranjem ekspertnih mišljenja subjektivno odabranih stručnjaka.

⁵ Mjerenje je zasnovano na 194 različite mjere izvedene iz 17 različitih izvora o subjektivnim podacima upravljanja koji je izvelo petnaest različitih organizacija. Najznačajnije su Svjetska banka, *World Develop-*

odgovornost i uključuje nekoliko pokazatelja koji mjere različite aspekte političkog procesa, civilnih sloboda i političkih prava. Ovi indikatori mjere širinu udjela građana neke zemlje u biranju vlasti.

Drugi klaster političke stabilnosti, uključuje nekoliko indikatora koji mjere percepciju stabilnosti vlasti, a klaster efikasnosti vlade, mjeri sposobnost vlade da formulira i implementira dobre politike i isporuči javna dobra: kvalitetu javnog sektora, kvalitetu birokracije, kompetenciju javnih službenika i njihovu neovisnost o političkom utjecaju.

Sljedeći klaster regulativne kvalitete mjeri utjecaj politika koje djeluju antitržišno kao kontrola cijena, neadekvatna kontrola rada banaka i ograničenja u slučaju prevelike regulacije u vanjskoj trgovini, te one koje dovode u pitanje razvoj društva.

Klaster vladavine zakona mjeri poštovanje zakona od strane građana i državnog aparata. On mjeri povjerenje u zakone, percepciju kriminala, djelotvornost sudstva.

Posljednji klaster kontrole korupcije mjeri percepciju korupcije, koja se konvencionalno određuje kroz korištenje javne moći u privatne svrhe.

Da li su ove solucije tehničke? Iako sami autori ističu da je teško precizno mjeriti upravljanje, izvode zaključak da je institucionalna kvaliteta neke države snažnoj vezi s razinom njezine ekonomske razvijenosti.

Indikatori koji se rangiraju od -2,5 do 2,5, a prvi su izvedeni za 1996. godinu, upućuju na lošu situaciju. Te godine klaster koji mjeri efikasnost vlada u prosjeku je iznosio -0,3 za sve tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe. Prosječni indikator kvalitete regulacije iznosio je -0,4.

Međunarodni vodič rizika zemalja (*International Country Risk Guide*: PRS, 2003.) pokazuje sustav rejtinga rizika koji uključuje demokratsku odgovornost, zakon i red, kvalitetu birokracije i oslobođenost od korupcije. Indikator za tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe pokazuje da je niska kvaliteta birokracije jedan od najvećih institucionalnih problema tih zemalja devedesetih godina prošloga stoljeća.

Upravljanje u Hrvatskoj

Istraživanja pokazuju da je u Hrvatskoj najveći problem upravljanja u niskoj kontroli rastuće korupcije, te niskoj efikasnosti upravljanja.

Očito je, međutim, da ključan problem daljnjeg razvoja i provođenja reformi u Hrvatskoj ostaje upravo spora reforma javnog sektora i načina upravljanja.

Očito je da će Hrvatsku na to, kao i na sve druge promjene te standardizaciju funkcija, prisiliti vanjski akteri: EU, USAID i dr. Problem je u tome što oni koji vode državu sami ne upravljaju promjenama i nemaju dugoročnu stratešku viziju razvoja. Dobro upravljanje (*good governance*) će zbog tromog i prevelikoga državnog aparata, biti

sporo, ali ipak, pod vanjskim pritiscima, postupno provedeno. Ostaje, međutim, otvoreno pitanje: je li standardizacija funkcija upravljanja, tj. je li njegova efikasnost dovoljna za budući dugoročni razvoj Hrvatske, kao i drugih tranzicijskih zemalja koje su pred sličnim dilemama. Jer, podsjetimo, upravljanje ne znači samo visokokvalitetnu i efikasnu isporuku javnih dobara građanima, iako je i to sa stajališta današnje situacije veliki iskorak. Upravljanje pretpostavlja i dugoročnu razvojnu viziju koja će uključiti interese svih strana zainteresiranih za razvoj u nekom društvu: građana, poslovnoga, javnog i civilnog sektora.

Procjena upravljanja

Glas i odgovornost			Politička stabilnost			Efikasnost upravljanja											
2000/1			1997/8			2000/1			1997/8								
Est.	S.E.	N	Est.	S.E.	N	Est.	S.E.	N	Est.	S.E.	N						
0,59	0,36	7	0,47	0,19	5	0,18	0,29	5	0,41	0,24	4	0,10	0,22	6	0,15	0,28	4

Kvaliteta regulacije			Pravila zakona			Kontrola korupcije											
2000/1			1997/8			2000/1			1997/8								
Est.	S.E.	N	Est.	S.E.	N	Est.	S.E.	N	Est.	S.E.	N						
0,20	0,35	5	0,24	0,26	4	0,29	0,20	7	0,15	0,19	6	0,02	0,19	7	-0,48	0,20	5

Est: klast. upravljanja; S.E.: standardna pogreška; N: broj izvora.

Indikatori upravljanja: više vrijednosti odnose se na bolje rezultate, skala od -2,5 do 2,5. Rejting je zasnovan na subjektivnim procjenama iz različitih izvora.

Ovo nisu službeni podatci Svjetske banke.

Izvor: Prema Kaufmann et al. (2002.). Podatci za Hrvatsku izvedeni iz *Tablice 2* (str. 19 i str. 22).

Zaključak

Sukladno dominantnom neoklasičnom modelu ekonomskog rasta, čija je primjena dominirala svjetskom scenom dva zadnja desetljeća dvadesetog stoljeća, razvila se i primjenjivala paradigma “dobrog upravljanja” koja pretpostavlja poboljšanje kvalitete upravljanja povećanom efikasnošću, smanjenjem troškova i podizanjem kvalitete isporuka javnih usluga. U sklopu tzv. washingtonskog konsenzusa, politikama uvjetovanosti daljnje financijske potpore međunarodnih institucija, “dobro upravljanje” postaje dijelom uvjetovanog “paketa”. Standardizacija funkcija upravljanja kroz porast efikasnosti, izgradnju sposobnosti, institucionalnu kvalitetu i nisku korumpiranost, znači rješavanje tehničkog dijela problema. Zamjena, ili postupna preobrazba “lošeg” u “dobro” upravljanje ne pretpostavlja, po sebi, tranzicijski, ili, posttranzicijski uspjeh.

Spora ili brza privatizacija, izgradnja institucionalne infrastrukture za funkcioniranje tržišne ekonomije, ili njezino odlaganje, socijalno uključivanje i izgradnja socijalnog kapitala ili socijalno isključivanje, bitna su strateška pitanja ovisna o dugoročnoj viziji razvoja, ili njezinu nepostojanju, od strane modela upravljanja u nekoj zemlji.

Slučaj Hrvatske pokazuje da u uvjetima nepostojanja dugoročne strateške razvojne vizije postojećeg modela upravljanja “razvoj” i upravljanje ostaju nametnuti izvana. Očito je da ne postoji spremnost za kreativno, strateško upravljanje koje bi dugoročno povezivalo interese svih zainteresiranih strana (*stakeholders*), poslovnoga, javnog i civilnog sektora na svim razinama, i koje bi otvaralo mogućnost tranzicijskoga/posttranzicijskog uspjeha.

Literatura

- Amsden, A./ Kochanowicz, J./ Taylor, L., 1994.: *The Markets Meets its Match: Restructuring Eastern European Economies*, Harvard University Press, Cambridge, MA
- Armstrong, J., 1997.: From Levers to Legitimacy: Governance in Transition, *A Discussion Paper Prepared for the Public Service Commission of Canada*, <http://www.psc-efp.gc.ca/research/merit/levers-legit-e.htm>
- Beeson, M., 2001.: Globalization, Governance and the Political Economy of Public Policy Reform in East Asia, *An International Journal of Policy and Administration*, (14) 4: 481-502
- Chang, H. J., 2002.: *Kicking Away the Ladder? Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, Anthem Press, London
- Dror, Y., 1997.: *The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations*, The Club of Rome
- European Commission, 2002.: Country Strategy Paper for Croatia 2002-2006, *CARDS: Public Administration Reform*, European Commission, Brussels
- Economic Survey of Europe*, 2001, (2)
- Fine, B. et al. 2001.: *Development Policy in the Twenty-First Century-Beyond the Post-Washington Consensus*, Routledge, London
- Gilpin, R., 2001.: *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, New Jersey
- Higgott, R., 2002.: *The Political Economy of Globalisation: Can the Past Inform the Present?*, Trinity College Dublin, August 29-31, *Mimeo*
- Kaminski, A. Z., 1997.: Corruption Under the Postcommunist Transformation, *Polish Sociological Review*, (118) 2: 291-117
- Kaufmann, D./ Kraay, A./ Zoldo-Lobaton, 2002.: Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/1., *The World Bank*, na <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata 2001.htm>
- Kaufmann, D., 2002.a: Rethinking Governance. Empirical Lesson, Challenge, Convention, na: <http://www.worldbankorg/wbi/governance/>
- Kaufmann, D./ Kraay, A./ Mastruzzi, M., 2003.: Governance Matters III. Governance Indicators for 1996-2002., The World Bank Development Research Group, Washington D.C., na <http://www.worldbank.org/governance/pub/govmatters 3.html>

- Knack, S., 2002.: Governance and Growth: Measurement and Evidence, *Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth*, The IRIS Center: USAID, Washington, D.C.
- Kooiman, J., 1993.: *Social-Political Governance: Introduction*, u: Kooiman, J. (ur.), *Modern Governance: New Government Society Interactions*, Sage, London
- Krugman, P., 1999.: *The Return of Depression Economics*, The Allen Lane Press, London
- Laski, K./ Bhaduri, A. 1997.: *Lessons to be Drawn from Main Mistakes in the Transition Strategy*, u: Zecchini S. (ur.), *Lessons from the Economic Transition*, Kluwer, Dordrecht
- Moore, M., 2001.: Political Underdevelopment: What Causes Bad Governance?, *Public Management Review*, (3) 3: 1-34
- Nolan, P., 1995.: *China's Rise, Russia's Fall*, Macmillan, Basingstoke
- North, D. C., 1997.: Prologue, u: Brodak, John N./ Nye, John V.C. (ur.), *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press, San Diego, California
- Nsouli, S. M., 2003.: The Changing Institutional Needs of the Transitional Economies and the Role of the IMF. *East-West Conference*, November 2-4, Vienna, *Mimeo*
- OECD, 1997.: Managing Across Levels of Government, *Overview*
- Olson, M., 1996.: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor, *Journal of Economic Perspectives*, (10) 1
- PRS Group, 2003.: *International Country Risk Guide*, <http://www.icrgonline.com>
- Rodhstein, B., 2003.: Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: The Casual Mechanism, *New Political Economy*; (8) 1: 49-71
- Rodrik, D., 1997.: TFPG Controversies, Institutions and Economic Performance in East Asia, *NBER Working Paper No. 5914*, Cambridge, Massachusetts
- Rodrik, D., 1998.: Had Integration Gone Too Far?, *Institute for International Economics: Washington D.C.*
- Rodrik, D., 1999.: Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them, *Paper prepared for the IMF Conference on Second-Generations Reforms*, Washington, D.C., November 8-9.
- Rodrik, D./ Subramanian, A./ Trebbi, F., 2002.: Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Integration and Geography in Economic Development, *IMF Working Paper 02/189*, International Monetary Fund, Washington D.D.
- Root, H., 1996.: *Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia*, University Press, Oxford
- Saleh, M./ Nsouli, S. M., 2003.: The Changing Institutional Needs of the Transition Economies and the Role of the IMF, Panel to celebrate the opening of the new JVI premises: Human capital and Capacity Building, Experiences and Lessons for the Future. East-West Conference 2003. Vienna, November 2-4, 2003. *Mimeo*

- Stiglitz, J., 2002.: *Globalization and Its Discontent*, W.W. Norton, New York
- Tanzi, V./ Tsibouris, G., 2001.: Transition and the Changing Role of Government, u: Saleh M. Nsouli/ Oleh, Havrylyshyn (ur.), *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*, Washington, D.C.: International Monetary Fund
- USAID, 2001.: *Croatia. Strategic Plan 2001-2005.*, January 2001., *Mimeo*
- International Monetary Fund, 2003.: World Economic Outlook: Growth and Institutions, *World Economic and Financial Surveys*, April, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- World Bank, 2003.: *Croatia. Country Economic Memorandum. A Strategy for Growth through European Integration*, Report No. 25434 Hrv. Volumes I and II, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, World Bank, Washington, D.C.
- World Economic Outlook, 2003.: Growth and Institutions, *World Economic and Financial Surveys*, April, IMF, Washington D.C.
- World Bank, 2003a.: *Building Institutions for Markets, The World Development Report 2002*, The World Bank, Washington D.C.
- World Economic Forum, 2003.: *Global Governance Initiative: An Initiative to Improve State of the World: Statement of the Task Force*, World Economic Forum, Geneva
- World Economic Forum, 2002.: *The Lisbon Review 2002-2003. An Assessment of Policies and Reforms in Europe*, World Economic Forum, Geneva

Mirjana Dragičević

THE MODEL OF GOVERNANCE AND THE TRANSITIONAL SUCCESS

Summary

The implementation of the “Washington consensus” model in less developed and transitional countries, together with the neoliberal economic development, has also implied the transition from the “bad” to the “good” governance. The concept of the “good” governance centres around the governance ideology of effectiveness and the high-quality public service delivery. The increased effectiveness and capability, however, does not necessarily ensure qualifying governance for a long-term shaping of a state’s future. The governance model in transition largely determines the transitional success or failure. The “bad” governance in Croatia is a consequence of low efficacy and rampant corruption as well as of a lack of strategic and creative governance.

Key words: good governance, the Washington consensus, transition, transitional strategy of governance, World Bank



Mailing address: Ekonomski fakultet, Trg J. F. Kennedyya 6, HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* mdragic@efzg.hr