

HANNA GRONKIEWICZ-WALTZ

CZYNNIKI TRANSFORMACJI SYSTEMU POLITYCZNEGO I GOSPODARCZEGO BYŁYCH PAŃSTW KOMUNISTYCZNYCH

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej po 15 latach transformacji systemu politycznego i gospodarczego prowadzi często do konstatacji, że transformacja ustrojowa została dokonana. Dobrze byłoby to przekonanie zweryfikować, analizując sytuację w Polsce na etapie, w którym się znajdujemy, a także szerzej – poprzez porównanie z innymi państwami, które często łączą jedynie czas rozpoczęcia transformacji, ale różni stan zaawansowania zmian. Trzeba bowiem pamiętać, że wśród 27 państw, które powstały po upadku systemu radzieckiego i obecnie są niepodległe, można mówić o bardzo zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego i politycznego.

1 maja 2004 r. osiem byłych państw komunistycznych weszło w skład Unii Europejskiej i wszystkie te państwa spełniły wymogi członkostwa, zarówno co do standardów demokracji jak i gospodarki rynkowej. Nie docenia się wystarczająco osiągnięć krajów bałtyckich, które były częścią Związku Radzieckiego, a szybko zdystansowały wszystkie inne byłe republiki radzieckie w tempie i jakości wprowadzanych reform. Niewątpliwie sprzyjały temu takie czynniki, jak: tradycje przedsiębiorczości z okresu międzywojennego, które nie zostały całkowicie zapomniane i zniszczone, otwartość na kapitał zagraniczny, w szczególności z sąsiednich krajów skandynawskich, oraz niewielki obszar zamieszkały przez zaledwie kilka milionów obywateli.

Za grupą państw przyjętych do Unii Europejskiej w 2004 r. plasują się te, w których tempo transformacji jest wolniejsze: Bułgaria i Rumunia oraz kraje byłej Jugosławii (Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra oraz Macedonia). Wśród pozostałych państw utworzonych po rozpadzie Związku Radzieckiego: Rosji, Kazachstanu, Kirgistanu, Ukrainy, tempo wprowadzania zmian jest nierówne.

I. CZYNNIKI POLITYCZNE

W podobny sposób kształtuje się ocena rozwoju stopnia demokratyzacji systemu politycznego. Ugruntowany system demokratyczny mają już państwa, które stały się członkami Unii Europejskiej, a także kraje stowarzyszone z UE. W drugiej grupie państw są takie, które spełniają wymogi formalne demokracji, tzn. organizują regularnie wybory prezydenckie i parlamentarne, ale w których nie doszło do pogłębionego procesu demo-

kracji. Chodzi tu przede wszystkim o brak rządów prawa, ochrony praw człowieka, wolności mediów, równych szans dla partii opozycyjnych, przy jednoczesnej dowolności przy przedłużaniu kadencji prezydenckiej, czy też zwyczaju „namaszczania” następcy po wyczerpaniu możliwości reelekcji. Do tej grupy należą też państwa, które tak jak w czasach systemu komunistycznego stosują polityczne represje wobec przeciwników politycznych.

Wielokrotnie w przeszłości wykazano, że szczególnie w krajach o bardzo niskim standardzie życia, w których część obywateli żyje w nędzy, polityczna wolność jest czymś luksusowym, co może być w przyszłości dodane po zaspokojeniu podstawowych potrzeb ekonomicznych. W czasie dyskusji na ten temat na konferencji dotyczącej praw człowieka, która odbyła się w Wiedniu w 1993 r. nie krytykowano przedstawicieli Chin i Singapuru za stawianie ekonomicznych potrzeb ponad wolnością. Ale przecież samo postawienie pytania „Co jest ważniejsze?” wydaje się błędne. Tak naprawdę jedno nie może funkcjonować prawidłowo bez drugiego. Albowiem właściwe określenie potrzeb ekonomicznych jest niemożliwe bez otwartej publicznej debaty, która z kolei nie może się odbyć w kraju niedemokratycznym¹. Bliższe przyjrzenie się państwom autorytarnym pokazuje, że w krajach komunistycznych po zaspokojeniu podstawowych potrzeb produkcja na potrzeby wojskowe (państwa autorytarne z istoty swojej mają dużą armię), doprowadziła do niewłaściwej struktury produktu krajowego brutto, gdzie przemysł ciężki był motorem gospodarki, a jednocześnie konsumenci mogli tylko na kartki nabyć część produktów pierwszej potrzeby.

Przykład państw byłych gospodarek centralnie planowanych po 15 latach reform pokazuje, o ile szybciej i wszechstronniej można rozwijać się bez rządów autorytarnych. Gdyby państwa te przez okres 45 lat (a więc 3 razy dłuższy niż okres ostatnich reform) miały szansę na demokratyczny system, byłyby dzisiaj na poziomie Niemiec czy Francji. Stąd twierdzenie, że autorytaryzm ułatwia zarządzanie i wzrost gospodarczy nie jest uzasadnione. System, który gwarantuje polityczne i osobiste prawa człowieka umożliwia ich właściwe artykułowanie i właściwe działanie poprzez wybory, prawo do krytyki, protestu czy strajku, m.in. z tych powodów nigdy nie doszło do śmierci głodowej ludności w krajach demokratycznych. Dlatego też obecnie przeważają poglądy, że system demokratyczny i rządy prawa są istotnym warunkiem zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Transformacja państw o gospodarce centralnie planowanej potwierdza tezę, iż państwa najbardziej zaawansowane w reformach to państwa spełniające zasadnicze standardy demokracji. Dlaczego tak się dzieje? Bo państwa, w których istnieje konkurencja między partiami, mają szansę na „praktykowanie” demokracji poprzez zmianę rządów, co pozwala łatwiej kontrolować organy władzy – parlament, rząd, sądownictwo – i przeprowadzać reformy odważniej i skuteczniej. Jednocześnie same wybory regularnie organizowane to nie wszystko. Potrzebna jest wolność prasy i słowa, rządy prawa, ochrona prawa własności. Te państwa, które rozwój demokracji zatrzymały na poziomie organizowania wyborów, nie posunęły się daleko w transformacji gospodarki.

¹ A. Sen, *Development as Freedom*, New York 1999.

Wszystkie byłe kraje komunistyczne organizują wybory, ale nie wszystkie mają ten sam stopień zaawansowania reform. Jak już wspomniano, wyborom musi towarzyszyć jasne określenie granic ingerencji państwa i zakres ochrony praw jednostki. Bez tych gwarancji reformy przez całe lata nie postępują, a nawet są zaprzeczane. Bez funkcjonowania mechanizmów wynikających z państwa trudno konkurować o inwestycje zagraniczne, tworzyć nowe miejsca pracy, zwłaszcza gdy w sądownictwie istnieje korupcja, a sprawy zalegają latami. Rządy prawa są konieczne dla budowania zaufania między państwem, obywatelami a przedsiębiorstwami².

W państwach o gospodarce centralnie planowanej zaufanie nie istniało ze względu na totalitarny charakter sprawowania władzy. Nikt nie ufał nikomu, ludzie mówili, co innego w pracy, co innego w domu. W sposób paradoksalny szara strefa, która istniała w gospodarkach charakteryzujących się mniejszym lub większym niedoborem podaży dóbr i usług, była punktem wyjścia mechanizmów rynkowych i siłą rzeczy była sferą, która wymagała zaufania w biznesie. Oczywiście, społeczne koszty tego zaufania były duże, ponieważ wiązały się z daniem łapówek. Z kolei w sferze gospodarki legalnej nie było sankcji rynkowych za niedotrzymanie umów³. Biurokracja zmuszała do kontaktów osobistych i omijania oficjalnej drogi.

W jaki sposób zatem zaczęto budować zaufanie w biznesie? Nie ulega wątpliwości, że w sposób bardzo ułomny, ale prawdopodobnie najłatwiejszy ze względu na brak kapitału, proces komercjalizacji i prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych odbywał się poprzez wykorzystywanie dawnych więzi (pracy w zjednoczeniach czy ministerstwach) i układów. To w tym czasie powstał termin „uwłaszczenie nomenklatury”. Wolne wybory i zmiana rządzących motywowała dyrektorów przedsiębiorstw państwowych do prywatyzacji, która często dawała szansę na stanowisko prezesa sprywatyzowanej spółki. Alternatywą było pozyskanie zagranicznego inwestora, które jednak wiązało się z uzależnieniem zarządu od nowych akcjonariuszy. Prezes spółki prywatnej w sposób oczywisty jest mniej niezależny niż dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, nawet skomercjalizowanego, którego pozycja zależy od poparcia w ministerstwie. Rozwój wydarzeń udowodnił jednak, że nie da się budować gospodarki rynkowej bez kapitału i liberalizacja wymusiła konkurencję. We wstępnej fazie transformacji konkurencja ta nie mogła się rozwinąć ze względu na jej blokowanie przez bardziej wpływowych prezesów mających dobre kontakty z „górami”, zatrzymanie tych procesów okazało się jednak niemożliwe. Dopuszczanie do działalności kolejnych graczy na rynku cywilizowało powoli, acz systematycznie przestrzeń, w której budowało się zaufanie coraz bardziej zbliżone do typowego w gospodarce rynkowej. Procesowi przyspieszonej adaptacji zostały poddane państwa starające się o członkostwo w Unii Europejskiej. Te, które nie mają takiego celu, będą prawdopodobnie jeszcze długo opierać się na starych układach gospodarki centralnie planowanej. Stąd zaufanie inwestorów zagranicznych jest zróżnicowane w zależności od sytuacji w konkretnym państwie.

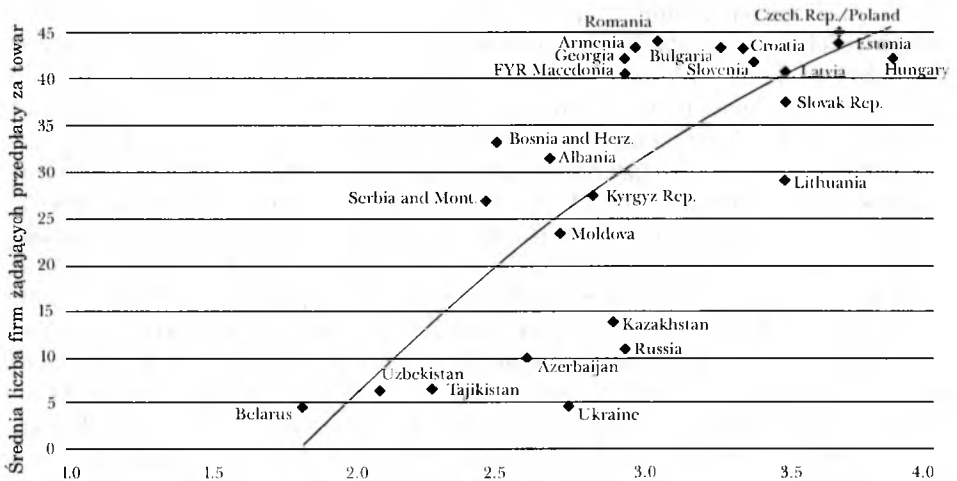
² M. Raiser, *Trust in Transition*, EBRD Working Paper, No 39.

³ Faktycznie nie istniała swoboda kontrahenta.

Można zmienić ustawodawstwo, ale niestety nie da się zadekretować zaufania. Jest ono – lub jego brak – owocem (złym lub dobrym) tożsamości kulturowej i tradycji historycznej⁴. Zaufanie zależy od wiary społeczeństwa w siłę moralnych autorytetów i ich wiarygodności⁵. Ponieważ proces kreatywnej destrukcji jest pozytywny dla kapitalizmu, można nazwać transformację gospodarki centralnie planowanej w rynkową dziejącą się na naszych oczach twórczą destrukcją, często niezrozumiałą dla społeczeństwa. Stąd potrzeba zaufania do elit kierujących procesem transformacji. Przemianom w Polsce nie przeszkodziły, a pomogły częste zmiany politycznych elit zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym⁶, które po odrzuceniu populistycznych obietnic wyborczych stwierdzały konieczność kontynuacji tego procesu. Tam, gdzie elity władzy pozostały bardziej stabilne, np. w Rosji, ingerencja rządu w gospodarkę stała się szkodliwa. Natomiast kryzysy gospodarcze, które zmusiły rządy do zmiany polityki, tak jak to się stało np. na Słowacji czy w Bułgarii, okazały się ozdrowieńcze.

Wykres 1

Zaufanie w biznesie a stopień zaawansowania reform



Wykres został odwrócony, państwa o najniższym stopniu zaufania są na dole, a o wysokim – na górze.

Źródło: Business Environment and Enterprise Performance Survey (2002).

Bardzo istotną miarą rządów prawa jest ochrona prawa własności. Istnienie jej zachęca do właściwej alokacji środków finansowych i środków produkcji. Skuteczna ochrona praw własności jest podstawą do zaangażowania się w procesy inwestycyjne i innowacyjne.

⁴ Np. W wypadku Polski brak własnego państwa przez stosunkowo długi okres, zwłaszcza w XIX w., kiedy kapitalizm się rodził, znacznie utrudniło narodzenie się zaufania w biznesie.

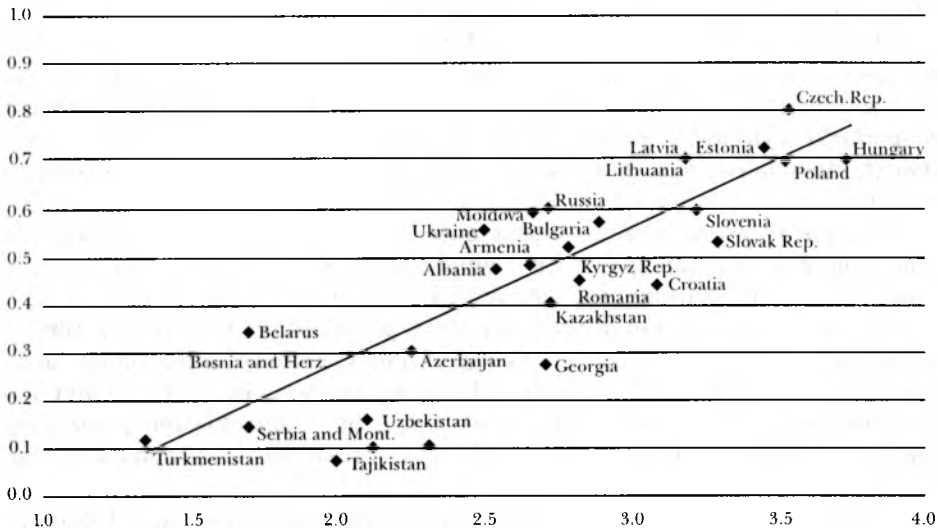
⁵ W Polsce istotną rolę odgrywało stanowisko Ojca Świętego, który popierał zmiany po 1989 r., oczywiście apelując o pomoc najsłabszym. Szczególnie widoczna stała się jego rola w sprawie przynależności Polski do Unii Europejskiej.

⁶ Praktyka pokazała, że chociaż przed wyborami niektóre partie obiecują gruszki na wierzbie, to jednak po dojściu do władzy muszą postępować racjonalnie.

Kolejne zagadnienie to przeciwdziałanie korupcji. Wysoki wskaźnik korupcji świadczy o tym, że struktury państwa są zbyt słabe, by obronić obywateli przed nadużyciami w sferze różnego typu praw obywatelskich. Jednym z ważnych czynników walki z korupcją jest wolność prasy i mediów. Szczególnie uwidacznia się wolność mediów w okresie przedwyborczym, kiedy partie opozycyjne powinny mieć taki sam dostęp do mediów jak partie rządzące. W szczególności publiczne radio i telewizja powinny uważać na to, czy nie są postrzegane jako tuba rządzących. Wolność mediów jest czynnikiem, który w istotny sposób świadczy o jakości demokracji w danym kraju. W Polsce widzimy, że profesjonalne dziennikarstwo śledcze może oddać nieocenioną przysługę pogłębieniu demokracji. Dane Banku Światowego i Uniwersytetu Harvarda potwierdzają tezę, że im bardziej niezależne media, im więcej prywatnych mediów, tym bardziej zaawansowane są reformy.

Wykres 2

Wolność mediów a stopień zaawansowania reform



0 – najniższy stopień wolności mediów
1 – najwyższy stopień wolności mediów

Źródło: Freedom House and EBRD.

II. CZYNNIKI GOSPODARCZE

Oceniając stopień zaawansowania transformacji systemu w poszczególnych państwach, nie uniknie się pewnego stopnia subiektywności. Zwłaszcza trudno jest mówić o konkretnym modelu gospodarki rynkowej, do którego się dąży, chodzi raczej o wypełnienie pewnych standardów. Mamy przecież do czynienia z rynkiem zarówno w Hong Kongu w jego wersji neoliberalnej, w Stanach Zjednoczonych gdzie jest kapitalizm korporacyjny, jak

i w zachodniej Europie, gdzie gospodarka rynkowa jest bardziej społeczna, czy też w Japonii, gdzie dominują duże oligopole. Doświadczenie pokazuje, że każdy z tych systemów podlega zmianom, w zależności od cyklu koniunkturalnego, preferencji rządu, a także niespodziewanych wydarzeń.

Funkcjonowanie gospodarki centralnie planowanej zapewniało standard życia na pewnym skromnym poziomie, ale bez możliwości nadażania za rozwojem technologii, przy równoległe postępującej degradacji środowiska naturalnego. Stojąc na stanowisku, że stosunki gospodarcze między przedsiębiorstwami, przedsiębiorstwami i konsumentami, pracownikami i właścicielami, gospodarstwami domowymi a inwestorami są najlepiej regulowane przez rynek, należy jednocześnie stwierdzić, iż rynek nie może skutecznie funkcjonować bez odpowiednich działań państwa. To państwo ustala reguły gry na rynku i egzekwuje ich stosowanie. Państwo wpływa na działanie rynku różnymi metodami, m.in. przez właściwe ustawodawstwo, skuteczne i niezależne sadownictwo, ochronę konkurencji, przejrzystość procedur przetargowych. Nawet w dziedzinie mikroekonomii państwo oddziałuje poprzez politykę fiskalną i pieniężną, w szczególności dotyczy to wpływu skali opodatkowania i poziomu stóp procentowych na sytuację przedsiębiorstw.

Stopień zaawansowania w transformacji systemu może być oceniany w sposób zróżnicowany. Ja chciałabym się posłużyć metodologią wypracowaną przez EBOiR, którego zasadniczą misją jest: „popieranie wprowadzania gospodarki rynkowej, promowanie prywatnej przedsiębiorczości w państwach stosujących zasady wielopartyjnej demokracji, pluralizmu, ekonomii rynku”⁷.

Stopień zaawansowania reform ocenia się w dziewięciu dziedzinach, które dotyczą czterech głównych elementów gospodarki rynkowej – rynku i handlu, przedsiębiorstw, infrastruktury i instytucji finansowych.

Reforma rynków i handlu jest oceniana przez zakres liberalizacji cen, liberalizację handlu i dostęp do dewiz, stopień ochrony konkurencji. Jeśli chodzi o liberalizację cen, to ich uwalnianie wszędzie odbywało się stopniowo. Przyjmuje się jednak, że docelowo mogą być kontrolowane przez państwo ceny najmu mieszkań, komunikacji i transportu oraz monopoli państwowych.

Handel był również stopniowo liberalizowany, przechodząc od różnego typu ograniczeń administracyjnych i wielu regulowanych kursów waluty, aż do jej pełnej zewnętrznej wymienialności i eliminacji większości barier taryfowych oraz pełnego członkostwa w Światowej Organizacji Handlu. W zakresie budowy i ochrony konkurencji należy dążyć do skutecznego egzekwowania obowiązujących antymonopolowych regulacji, zlikwidowania licencjonowania w większości sektorów oraz likwidacji dominacji wielkich przedsiębiorstw.

Reforma przedsiębiorstw zawiera w sobie przede wszystkim ich prywatyzację i wynikającą z tego restrukturyzację polegającą na likwidacji subsydiowania, wprowadzenie możliwości bankructwa i poprawę nadzoru właścicielskiego.

⁷ EBRD, Transition Report, Growth and Enterprise Performance, London 1992.

Tabela 1

Stopień zaawansowania reform w Środkowej i Wschodniej Europie oraz w WNP

Państwa			Przedsiębiorstwa			Handel i rynki			Instytucje finansowe		Infrastruktura
	Ludność 2001 (mln)	Udział sektora prywatnego w PKB 2002 (%)	Prywatyzacja dużych przedsiębiorstw	Tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw	Restrukturyzacja przedsiębiorstw i zarządzanie	Liberalizacja cen	Handel i prawo dewizowe	Ochrona konkurencji	Reforma systemu bankowego	Reforma instytucji niebankowych i rynku papierów wartościowych	Zaawansowanie reform
Albania	3,4	75	2+	4	2	4-	4+	2-	2+	2-	2
Armenia	3,0	70	3+	4-	2+	4+	4+↑	2	2+	2	2+
Azerbejdżan	8,1	60	2	4-	2+↑	4	4-	2	2+	2-	2-
Białoruś	10,0	25	1	2+↑	1	3-	2+	2	2-	2	1+
Bośnia i Hercegowina	4,3	50	2+	3	2↑	4	4-↑↑	1	2+	2-	2+
Bulgaria	8,1	75	4-	4-	3-↑	4+	4+	2+	3+	2+	3-
Chorwacja	4,6	60	3+↑	4+	3-	4	4+	2+	4-	3-	3-
Czechy	10,3	80	4	4+	3+	4+	4+	3	4-	3	3
Estonia	1,4	80	4	4+	3+	4	4+	3-	4-	3+	3+
Macedonia	2,0	60	3	4	2+	4	4+↑	2	3	2-	2
Gruzja	5,4	65	3+	4	2	4+	4+	2	2+	2-	2+
Węgry	10,0	80	4	4+	3+	4+	4+	3	4	4-	4-
Kazachstan	14,9	65	3	4	2	4	3+	2	3↑	2+	2+
Kirgistan	4,7	65	3	4	2	4+	4+	2	2+	2	1+
Łotwa	2,4	70	3+	4+	3↑	4+	4+	3-↑	4-	3	3-
Litwa	3,7	75	4-	4+	3	4+	4+	3	3	3	3-
Moldawia	4,3	50	3	3+	2-↓	4-	4+	2	2+	2	2
Polska	38,7	75	3+	4+	3+	4+	4+	3	3+	4-	3+
Rumunia	22,3	65	3+	4-	2	4+	4	2+	3-	2	3
Rosja	145,4	70	3+	4	2+	4	3+↑	2+	2	3-↑	2+
Serbia i Czarnogóra	8,6	45	2+↑	3	2	4	3+	1	2+	2↑	2
Słowacja	5,4	80	4	4+	3	4+	4+	3	3+	3-↑	2+
Słowenia	2,0	65	3	4+	3	4	4+	3-	3+	3-	3
Tadżykistan	6,2	50	2+	4-	2-	4-	3+	2-	2-	1	1+↑
Turkmenistan	5,4	25	1	2	1	3-	1	1	1	1	1
Ukraina	49,3	65	3	4↑	2	4	3	2+	2+	2	2
Uzbekistan	25,0	45	3-	3	2-	3-	2-	2-↓	2-	2	2-

Indeks w skali od 1 do 4+, gdzie:

1 – bardzo małe zaawansowanie reform w danej dziedzinie (np. większość cen jest kontrolowanych albo przedsiębiorstwa mają ograniczony dostęp do dewiz);

4+ – standardy typowe dla krajów wysoko rozwiniętych.

Źródło: Indeks 1994-2003, EBRD, Transition Report, London 2003, s. 17.

Przeważająca większość inwestorów na rynkach wschodzących uważa nadzór korporacyjny spółki, co najmniej za równie istotny, jak jej wyniki finansowe. Nadzór korporacyjny jest zjawiskiem stosunkowo nowym w byłych krajach gospodarki centralnie planowanej i – aczkolwiek ujęty jest już dzisiaj w formę prawną – to jednak między literą prawa a jego stosowaniem następuje daleko idąca rozbieżność. Wynika to z zupełnie odmiennego rozłożenia sił w gospodarce rynkowej niż centralnie planowanej. Kiedyś państwu było wszystko wolno, gdyż skupiało w swoim ręku zarówno własność (dominium), jak i władztwo (imperium), co niewątpliwie utrudnia przyswojenie sobie zasad ładu korporacyjnego wtedy, gdy skarb państwa jest zarów-

no nadzorca, jak i akcjonariuszem spółek skomercjalizowanych, a także częściowo sprywatyzowanych. W przypadku przedsiębiorstw skomercjalizowanych skarb państwa-akcjonariusz musi wprowadzić tzw. mur chiński między różnymi częściami organizacyjnymi, tak by nie był uprzywilejowany jako akcjonariusz w dostępie do informacji, a jako nadzorca nie traktował podmiotu państwowego w sposób szczególny. Dlatego też bardzo ważne jest, by w dziedzinach, w których przyjęte standardy wymagają niezależnego od rządu organu nadzoru, organy takie były powoływane. Z kolei w podmiotach częściowo sprywatyzowanych skarb państwa musi szanować prawa innych akcjonariuszy, tzn. działać odpowiednio do swoich udziałów i respektować prawa akcjonariuszy mniejszościowych.

Nadzór właścicielski można podzielić na trzy zadnicze zagadnienia: prawa akcjonariuszy, równorzędne traktowanie akcjonariuszy oraz ujawnianie i przejrzystość informacji.

Prawa akcjonariuszy, takie jak możliwość skutecznego uczestniczenia w walnych zgromadzeniach oraz pełne informacje dotyczące zagadnień, które będą omawiane na posiedzeniu, wydają się oczywiste. Jakże jednak często dowiadujemy się z prasy, że w trakcie obrad zgłoszono punkty niezapowiedziane, a część akcjonariuszy nie była do nich przygotowana.

Ważnym składnikiem praw akcjonariuszy jest ujawnianie wszystkim akcjonariuszom struktur kapitałowych i ustaleń, tak aby uniemożliwić pewnym akcjonariuszom uzyskanie stopnia kontroli nieproporcjonalnego do posiadanego przez nich pakietu akcji. Na tej samej zasadzie nie należy stosować mechanizmów zapobiegających przejmowaniu spółek w celu zabezpieczenia interesu kierownictwa.

Zasady nadzoru właścicielskiego określają obowiązek równorzędnego traktowania wszystkich akcjonariuszy w tej samej klasie. W szczególności możliwość egzekwowania swojego prawa powinni mieć akcjonariusze mniejszościowi i zagraniczni. Nielegalne transakcje przy wykorzystaniu poufnych informacji o spółce będącej przedmiotem tych transakcji oraz samodzielne transakcje z bezprawnym wykorzystaniem swej pozycji powinny być zakazane. Członkowie zarządu i menedżerowie powinni być zobowiązani do ujawniania wszelkich korzyści materialnych z przeprowadzanych transakcji oraz w sprawach mających wpływ na spółkę.

W sferze ujawniania i przejrzystości informacji podstawą jest terminowe i dokładne ujawnianie informacji w zakresie wszelkich istotnych kwestii dotyczących spółki, w tym sytuacji finansowej, wyników, struktury własnościowej i zarządzania spółką. Informacje należy przygotowywać, poddawać audytowi i ujawniać zgodnie z wysokiej jakości standardami księgowości. Kanały rozpowszechniania informacji powinny zapewniać sprawiedliwy, terminowy i rozsądny cenowo dostęp do odnośnych informacji przez użytkowników.

To są główne płaszczyzny, w których działa nadzór właścicielski. Nie istnieje uniwersalna definicja nadzoru właścicielskiego. Jego poziom zależy bowiem nie tylko od przejrzystości w biznesie, ale również od roli otoczenia podmiotów gospodarczych, chociażby efektywności sądownictwa. Nie wystarczy tylko zapisanie tych zasad w kodeksie, ale najważniejsze jest ich

stosowanie w praktyce. Inwestycje, których tak bardzo potrzebują kraje transformujące gospodarkę, pojawią się, jeśli inwestorzy będą mieli zaufanie do instytucji w danym kraju. Zdecydowana większość inwestorów oczekuje przejrzystych reguł gry i uczciwego prowadzenia biznesu. W państwach rozwiniętych coraz bardziej zwraca się uwagę na to, jak bardzo prawidłowy nadzór właścicielski ma wpływ na klimat inwestycyjny w danym kraju. Natomiast w krajach rozwijających się i transformujących, władze mają pełne usta obietnic wobec biednych współobywateli, a bardzo często myślą jedynie o pozyskaniu środków dla swoich ugrupowań politycznych lub dla siebie osobiście. Dopiero kryzysy, w których inwestorzy i obywatele tracą pieniądze, tak jak to się stało w Rosji czy w Albanii, pokazują wagę tego zagadnienia.

Bardzo ważnym elementem oceny zaawansowania przekształcenia gospodarki w rynkową jest funkcjonowanie instytucji finansowych. Oczekuje się swobodnego ustalania stóp procentowych, prywatyzacji co najmniej części sektora bankowego, skutecznego nadzoru, dostosowania do standardów bazylejskich, zapewnienia konkurencyjności tego sektora, tak by zapewnić pośrednictwo finansowe. W wielu krajach na początku zmian, a m.in. w Rosji do dzisiaj, banki są niedokapitalizowane i nie wypełniają roli pośrednictwa finansowego, zwłaszcza wobec wielkich korporacji. Poza sektorem bankowym istotnym elementem rynku finansowego jest stworzenie rynku papierów wartościowych i jego regulacja, tzn. istnienie rejestru i systemu rozliczeń, powstanie prywatnych instytucji ubezpieczeniowych, leasingowych i funduszy emerytalnych, płynności rynku i jego kapitalizacja.

Istotnym sektorem, który odzwierciedla rozmiar podjętych reform jest infrastruktura, na którą składa się telekomunikacja, energetyka, koleje, drogi, zaopatrzenie w wodę. W każdej z tych grup wskaźnik stopnia transformacji określony jest przez zakres komercjalizacji i reformy taryf przedsiębiorstw działających w infrastrukturze oraz jakość regulacji i zaangażowanie sektora prywatnego. W wielu krajach przez stosunkowo długi okres rynek telekomunikacji był zmonopolizowany. Z czasem, zwłaszcza w państwach członkach Unii Europejskiej, dokonano prywatyzacji głównego operatora, stworzono przejrzystą regulację zawierającą m.in. zasady licencjonowania, udzielania koncesji, powołano niezależny organ do regulacji rynku oraz rzecznika praw klientów.

Dostarczanie energii elektrycznej miało w państwach komunistycznych wymiar strategiczny, dlatego też sektor był ściśle podporządkowany państwu i silnie dotowany. Z tego względu jego transformacja odbywała się powoli. Istniejące wcześniej konglomeraty podzielono na przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną i zajmujące się jej dystrybucją. Zmniejszono lub wyeliminowano dotacje, dopuszczono różne modele użytkowania, sprywatyzowano znaczną część przedsiębiorstw, powołano niezależny organ regulacyjny i dopuszczono konkurencję.

Koleje są w wielu państwach Europy zachodniej państwowe i subsydiowane. Nawet jednak i w takich przypadkach podejmuje się prywatyzację (Wielka Brytania) bądź komercjalizację, która ma doprowadzić do obniżenia kosztów choćby przez liberalizację taryf.

Tabela 2

Wskaźniki stopnia zaawansowania reform w infrastrukturze (2003)

Państwa	Telekomunikacja	Energetyka	Koleje	Drogi	Woda i ścieki
Albania	3+	2+	2	2	1
Armenia	2+	3+	2	2+	2
Azerbejdżan	1	2+	2+	2+	2
Białoruś	2	1	1	2	1
Bośnia i Hercegowina	3+	3	3	2	1
Bulgaria	3	3+	3	2+	3
Chorwacja	3+	3	2+	3↑	3+
Czechy	4	3+↑	3↑↑	2+	4
Estonia	4	3	4+	2+	4
Macedonia	2	2+	2	2+	2
Gruzja	2+	3↓	3	2	2
Węgry	4	4	3+	3+	4
Kazachstan	2+	3	3-	2	2-
Kirgistan	3↑	2+	1	1	1
Łotwa	3	3	3+	2+	3+
Litwa	3+	3	2+	2+	3+
Moldawia	2+	3↓	2	2	2
Polska	4	3	4	3↓	3+
Rumunia	3	3	4	3	3
Rosja	3	3↑↑	2+	2+	2+
Serbia i Czarnogóra	2	2+↑	2+	2+	2
Słowacja	2+	4	2+	2+	2+
Słowenia	3	3	3	3	4
Tadżykistan	2+	1	1	1	1
Turkmenistan	1	1	1	1	1
Ukraina	2+	3+	2	2	2-
Uzbekistan	2	2	3	1	2

Indeks w skali od 1 do 4+, gdzie:

1 – bardzo małe zaawansowanie reform w danej dziedzinie (np. większość cen jest kontrolowanych albo przedsiębiorstwa mają ograniczony dostęp do dewiz);

4+ – standardy typowe dla krajów wysoko rozwiniętych.

Źródło: Indeks 1994-2003, EBRD, Transition Report, London 2003, s. 17.

Również drogi były permanentnie niedoinwestowane i administrowane wyłącznie przez państwo. Reformy wymagały oddzielenia administrowania od utrzymania i użytkowania, a zmienione prawo pozwoliło na użytkowanie tych dróg przez prywatne przedsiębiorstwa, w drodze przetargów lub koncesji. Wprowadzono też publiczną konsultacje ważniejszych projektów. Stanem docelowym jest ustawodawstwo pozwalające na pełne obciążenie użytkowników kosztami i stosowania na szeroką skalę partnerstwa prywatno-publicznego.

Wysokie skażenie środowiska naturalnego z powodu braku oczyszczalni ścieków było zjawiskiem powszechnym w państwach gospodarki planowej. Początkowo więc decentralizowano przedsiębiorstwa wodociągowe, potem liberalizowano opłaty, a wreszcie znaczną część w różnych państwach sprywatyzowano w drodze kontraktów leasingowych lub poprzez danie koncesji.

Przepaść w rozwoju infrastruktury między grupą 15 państw „starej” UE, a grupą nowych państw członkowskich jest ogromna. Bank Światowy oszacował potrzeby inwestycyjne tych państw w tej dziedzinie na 65 miliardów

dów EUR w ciągu najbliższych 15 lat. Polska, ze względu na jej wielkość i poziom zaniedbania, będzie potrzebowała 20 miliardów EUR. W dalszej kolejności znajdują się: Czechy, Bułgaria, Rumunia, Węgry, Słowacja, Estonia, Litwa i Łotwa. Stan infrastruktury jest bardzo ważny dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego, ponieważ niedostateczna sieć transportowa podraża koszty dostaw produktów i zniechęca zagranicznych inwestorów. Od około 20 lat również inwestorzy prywatni są źródłem środków finansowych na infrastrukturę. Jest to z jednej strony spowodowane ograniczeniami budżetowymi, z drugiej zaś na ogół wyższą efektywnością projektów prywatnych. Doświadczenia z Wielkiej Brytanii i Holandii wykazuje, że udział inwestorów prywatnych może stanowić nawet około 15%. Partnerstwo Publiczno-Prywatne (tzw. PPP) nie rozwiąże oczywiście trudności związanych z rozwojem infrastruktury, gdyż nadal 85% projektów infrastrukturalnych jest finansowanych w sposób tradycyjny (z budżetu). Warunkiem sukcesu PPP jest stworzenie ram prawnych, jasnych reguł dostaw, zapewnienie konkurencji, dostosowanie właściwych instrumentów finansowych, określenie właściwych projektów, zwiększenie wydolności i wydajności sektora publicznego, znalezienie wsparcia ze strony funduszy europejskich. PPP jest już stosowane na Węgrzech (drogi, szkolnictwo, gospodarka wodna, oczyszczalnie), w Czechach (gospodarka wodna, obrona narodowa, drogi), w Rumunii (gospodarka wodna, drogi, turystyka), chociaż są to dopiero początki.

III. PODSUMOWANIE

Ogólna ocena zaawansowania reform politycznych wskazuje wyraźnie na różnice między państwami przyjętymi do Unii Europejskiej a państwami byłego Związku Radzieckiego czy byłej Jugosławii. Grupę państw najbardziej zaawansowanych w reformach łączy:

- wybór systemu demokracji parlamentarnej, a nie systemu prezydenckiego,
- międzywojenna tradycja gospodarki rynkowej,
- brak konfliktów terytorialnych po upadku komunizmu.

W Bułgarii i Chorwacji stosunkowo szybkiemu postępowi reform gospodarczych towarzyszył rozwój instytucji demokratycznych, w Rumunii ten rozwój był mniej widoczny, a kilka państw byłej Jugosławii zawiesiło reformy na pewien okres.

Z kolei mimo szybkiego wzrostu gospodarczego w Rosji i na Ukrainie, struktury państwowe ingerując w procesy gospodarcze, jednocześnie coraz silniej ograniczają wolność mediów. Freedom House oceniający wolności mediów obniżył obu krajom indeks z „częściowo niezależne” na „nie niezależne”. Rządy prawa w tych państwach zostały naruszone przez interwencje w sądach i w mediach, przy jednoczesnych próbach ograniczenia możliwości wypowiedzi głosów opozycyjnych. Widzimy zatem, że wzrost gospodarczy sam w sobie, oparty zwłaszcza na eksploatacji bogactw naturalnych, nie powoduje rozwoju instytucji demokratycznych. Gospodarki te charakteryzują

się bardziej drastycznymi różnicami w dochodach różnych grup społecznych oraz niepewnością co do tempa rozwoju, będącą skutkiem zmienności cen surowców na rynkach. Państwa te powinny starać się zróżnicować strukturę dochodów rozwijając inne dziedziny gospodarki. Rozszerzenie Unii Europejskiej o pierwszą grupę państw pokomunistycznych powinno mieć pozytywny wpływ i dać dobry przykład państwom, w których proces reform został zatrzymany lub spowolniony. Rządy tych państw nie zdają sobie często sprawy, że nie ma „swoistych” typów demokracji, że system demokratyczny narodził się na zachodzie Europy i tam (nie bez komplikacji zresztą) ma swe korzenie. Im szybciej instytucje demokratyczne zakorzenią się i w ich państwach, tym łatwiej zapewnić będzie można godziwy poziom życia obywateli.

POLITICAL AND ECONOMIC FACTORS OF TRANSITION IN POST-COMMUNIST COUNTRIES

Summary

The paper presents the factors affecting political and economic transition in post-communist countries. The political indicators are: elections with even chances for the opposition in the media during the campaign; rule of law; human rights protection; freedom of the media; protection of property rights and level of corruption.

The economic indicators show the level of reform in four sections of the economy – market and trade, enterprise, infrastructure, and financial institutions. The assessment concerns legal regulation: for instance, corporate governance, privatization and liberalization of markets.

The overall evaluation leads to the conclusion that there are significant differences in the level of transition among the new members of the EU, the CIS countries and former Yugoslavian countries. The most advanced countries in terms of economic reform are those which also meet a high standard of democracy.

The enlargement which took place on 1 May 2004 should have a positive impact on those countries in which the reform process has either stopped or slowed down.