

Tranzicija

Prvih deset godina

Analize i lekcije za istočnu Evropu i bivši Sovjetski Savez

Sadržaj

Uvod

Priznanja

Pregled

Potruga za rastom: promoviranje discipline i ohrabrenja

Druga strana: zaštita i obeshrabrenje

Zasjenjivanje klasifikacije

Nova preduzeća potiču ekonomski rast

Kada je tranzicija gotova?

Da li centralna Evropa i baltičke zemlje ukazuju na put naprijed?

Možemo li imati oba načina: ohrabrenje bez discipline?

Učiti od Kine?

Institucije su bitne, ali su bitne i politike

Politička ekonomija discipline i ohrabrenja

Mijenjanje političkih prioriteta da bi se uračunalo iskustvo i novi uslovi

Zaključci

Dodatak 1. Disciplina i ohrabrenja: program reforme

Dio 1. Prva dekada u tranziciji

1. Kakav je bio učinak ekonomija u tranziciji?

Rezultati oštro opali

Industrija se smanjila – usluge porasle

Privatna preduzeća preuzela državni sektor

Izvoz se povećao – kretanje prema industrijskim zemljama

Siromaštvo se oštro povećalo

2. Objašnjenje varijacija u rezultatima performansi

Da li su početni uslovi uticali na performanse?

Vanjski ekonomski šokovi usporili oporavak

Politike – da li su bitne?

Koji su početni uslovi bitni i zašto su bitni?

Šta ako su same politike endogene?

Da li je bitna brzina reformi?

Dodatak 2.1. Sažetak terenske empirijske literature o rastu u ekonomijama u tranziciji

Dodatak 2.2. Dodatne empirijske analize

Dio 2. Politike i institucionalni izazovi koji se očekuju

3. Potraga za rastom

Priča o dva pristupa

Pridruženo fiskalno prilagođavanje

... i uloga tržišta rada

4. Disciplina i ohrabrenja

Nova preduzeća vode tranziciju

Mali broj malih preduzeća sa visokom produktivnošću nije dovoljan

Možemo li imati oba načina, tj. zaštititi stara naslijeđena preduzeća i ohrabriti nova preduzeća?

Dodatak 4.1. Pretpostavke za mala i nova preduzeća

Dodatak 4.2. Implikacije visoke produktivnosti srednjih i malih preduzeća (SME)

5. Nametanje discipline

Blaga ograničenja na budžet mogu stvoriti makroekonomske krize

Neplaćanje oslabljuje poticaje za efikasnost i restrukturiranje

Izlazni mehanizmi – implementiraj sada, revidiraj kasnije

Konkurencija je povezana za inovativnost i rast

6. Pružanje ohrabrenja

Korupcija i nekonkurentne cijene ometaju investicionu klimu

Preduzećima nedostaje pouzdanja u pravne i sudske institucije

Finansijsko produblјivanje je sporo ali progresivno

Privatizacija privlači strane direktne investicije, i pozitivni dotoci slijede

Poreska reforma: proširivanje osnove i spuštanje stopa

Međuresorni fiskalni odnosi daju potporu disciplini i ohrabrenju

7. Privatizacija: Lekcije i plan rada za budućnost

Tradicionalna privatizacija ili brza privatizacija?

Zašto su zemlje učinile ono što su učinile

Da li su vaučeri greška i drugi "šta ako"

Sažetak lekcija

8. Socijalne politike koje daju potporu

Reformiranje penzionog sistema

Socijalna pomoć treba štiti djecu i one sa najmanje osnovnih sredstava za život, dodajući više kako budžet dozvoljava

Oštra smanjenja finansiranja kompromitirala su kvalitetu obrazovanja

Obuzdavanje troškova činiće zdravstvenu zaštitu dostupnu onima kojima je najviše potrebna

Dio 3. Politička ekonomija discipline i ohrabrenja

9. Pobjednici i gubitnici u disciplini i ohrabrenju

Ko dobiva a ko gubi?

Vlada mora biti kredibilna i u stanju da obuzda oligarhe i upućene osobe

10. Klasificiranje političkih sistema u tranziciji

Konkurentne demokratije imaju visoko političko osporavanje...

... i često mijenjaju vlade

11. Politički sistemi utiču na izbore ekonomskih reformi

Politički sistemi stvaraju prilike za traženje dohotka

Kako politički sistemi utiču na ekonomske reforme?

12. Suočavanje sa političkim izazovima

Za koncentrirane političke režime, mobiliziranje potencijalnih pobjednika
Za ratom razorene političke sisteme, vraćanje stabilnosti i umanjene nesigurnosti
Za nekonkurentne političke sisteme, iskorištavanje državnog kapaciteta
Za konkurentne demokratije, korištenje zamaha za izgradnju koalicije za reformu
Zaključak

Izabrani bibliografski vodič za političke ekonomije u tranziciji

Reference

Kvadrati

1. Povećana nejednakost
- 1.1 Ograničenja BNP statistika za ekonomije u tranziciji
- 2.1 Regionalni uticaj globalne finansijske krize i oporavka
- 3.1 Anketa o poslovnom okruženju i performansama preduzeća
- 3.2 Problemi sa kanalisanjem
- 4.1 Mogu li CIS učiti iz kineskog iskustva u reformama?
- 4.2 Njemačko iskustvo
- 4.3 Bjelorusija
- 5.1 Vanjski dug i fiskalna održivost u CIS zemljama sa niskim prihodima
- 6.1 Umanjivanje troškova ulaska u, i poslovanja u Armeniji
- 7.1 Historijske protučinjenice: masovna privatizacija u Rusiji

Grafikoni

1. Dobitnici i gubitnici iz reformi
- 1.1 Promjene u stvarnim rezultatima, 1990.-2001. godina
- 1.2 Stope rasta rezultata, 1990.-2001. godina
- 2.1 Napredak u reformama politike, devedesete godine
- 3.1 Distribucija proizvodnje novih, restrukturiranih i starih preduzeća
- 3.2 Performanse starih i novih preduzeća, 1996.-1999. godina
- 4.1 Udio privatnog sektora u BNP-u, 1999. godina
- 4.2 Udio zaposlenosti u malim preduzećima, 1989.-1998. godina
- 4.3 Udio dodane vrijednosti u malim preduzećima, 1989.-1998. godina
- 4.4 Vrijednost dodana po zaposleniku u malim preduzećima, 1998. godina
- 4.5 Indeks BNP i udjela dodatne vrijednosti i zaposlenika uračunatih za mala preduzeća, 1989.-1998. godina
- 4.6 Zaposlenost i BNP, 1990.-1998. godine
- A4.1 Granica faktora cijene: SME i ostatak ekonomije
- A4.2 Dobitak efikasnosti od 10 procentnog faktora raspodjele za SME sektor
- 6.1 Nesigurnost imovinskih prava u ekonomijama u tranziciji, 1999. godina
- 6.2 Kvalitet pravnih nacrtu u ekonomijama u tranziciji, 1999. godina
- 6.3 Kvalitet sudskog sistema u ekonomijama u tranziciji
- 6.4 Domaći krediti od strane banaka za depozit novca privatnom sektoru, 1998. godina
- 6.5 Kapitalizacija burze i prihoda po osobi, 1998. godina
- 6.6 Operativni troškovi do totalnih dobara u bankarskom sektoru, 1997. godina
- 6.7 Širenje kamatne stope, 1998. godina
- 6.8 Ukupne strane direktne investicije po osobi i zaposlenosti u malim preduzećima, 1998. godina
- 8.1 Javni rashodi o obrazovanju u ekonomijama u tranziciji, 1998. godina
- 8.2 Rashodi za zdravstvo, 1998. godina
- 9.1 Dobitnici i gubitnici iz reformi

- 10.1 Klasificiranje političkih sistema u ekonomijama u tranziciji, 1990.-1999. godina
- 10.2 Indeks veto poena, 1989.-1999. godina
- 10.3 Glavni politički izvršni preokreti, 1989.-1999. godina
- 11.1 Politički sistemi i rezultati ekonomskih reformi, 2000. godina
- 11.2 Indeks državne zapljene, 1999. godina

Tabele

- 1.1 Recesija tranzicije
- 1.2 Sastav rezultata, 1990.-1991. i 1997.-1998. godina
- 1.3 Rast privatnog sektora, devedesete godine
- 1.4 Rast izvoza i destinacije, devedesete godine
- 1.5 Glavni primaoci stranih direktnih investicija, 1992.-1999. godina
- 1.6 Prosječne stope siromaštva, 1990. i 1998. godina
- 1.7 Promjene u nejednakosti u toku tranzicije, razne godine
- A2.1 Regresija prosječnog rasta na početnim uslovima, 1990.-1999. godina
- A2.2 Regresija rasta godišnjih rezultata na politikama i početnim uslovima koji dozvoljavaju različite efekte početkom tranzicije, 1990.-1999. godina
- 4.1 SME imaju veću produktivnost rada, 1998. godina
- A4.1 Razlike između novih preduzeća i malih preduzeća, 1995. i 1998. godina
- 7.1 Metode privatizacije srednjih i velikih preduzeća
- 8.1 Opcije reformi za programe socijalne zaštite
- 8.2 Odnos učenik – učitelj u osnovnom obrazovanju, 1990. i 1997. godina

Pregled

Prošlo je 12 godina od kad je svijet bio svjedokom euforije koja je pozdravila pad Berlinskog zida. Prošlog ljeta je bilo 10 godina od kada je Boris Jeltsin zauzeo svoje mjesto u historiji tako što se popeo na tenk na ulicama Moskve, prkoseći zadnjim braniocima raspadajućeg Sovjetskog Saveza. Tako je i marš od plana do tržišta zaokupio svjetsku maštu. U tim nepromišljenim danima, slavno nazivanim vremenom "izvanredne politike" od strane vodećih reformista iz regije, sve se činilo mogućim (Balcerowicz, 1995. godina).

Na početku novog milenijuma, vrlo duboka podjela leži između centralne i jugoistočne Evrope i Baltika (CSB) i Komonvelta nezavisnih država (CIS).¹ U CSB-u, zvanično izmjereni bruto domaći proizvod (BNP) oporavio se od tranzicijske recesije, vratio se na svoj nivo iz 1990. godine do 1998. godine, i prešao taj nivo za šest procenata u 2000. godini. Međutim, u CIS-u BNP iz 2000. godine iznosio je svega 63% svoga nivoa iz 1990. godine. Dok se BNP u Poljskoj, zemlji sa najviše stanovništva u CSB-u, povećao za više od 40 procenata između 1990. i 1999. godine, BNP se smanjio za 40% u toku istog perioda u Ruskoj Federaciji, najnaseljenijoj zemlji u CIS-u.^{2,3}

U 1998. godini jedna od pet osoba u regiji je preživljavala na manje od 2.15 USD po danu, što je standardna linija siromaštva.⁴ Dekadu prije manje od jedne od 25 osoba živjelo je u takvom apsolutnom siromaštvu. Dok je takvo apsolutno uskraćivanje prihoda na tim nivoima praktično nepostojeće u mnogim zemljama centralne Evrope, njegovo postojanje je čak 68 procenata u Tadžikistanu, 50 procenata u Republici Kirgistan i 40 procenata u Armeniji. Nejednakost, koja se jedva povećala u centralnoj Evropi od naleta tranzicije, toliko se povećala CIS zemljama poput Armenije, Republike Kirgistana i Rusije, da su došli do toga da se mogu natjecati sa zemljama sa najvećom nejednakošću u svijetu (kvadrat 1).

Slična podjela može se pronaći širom političkog horizonta. Natjecateljske demokratije – podupriete široko raširenim političkim pravima za učestvovanje u višestranačkim izborima i širokim opsegom građanskih sloboda – pustile su korijene u gotovo svim zemljama centralne Evrope i Baltika. Nasuprot toga, ograničenja na prava da se učestvuje u izborima i ograničenja na građanske slobode u toku barem jednog dijela tranzicije koncentrisale su političku moć u mnogim zemljama u CIS-u i jugoistočnoj Evropi. Ipak, ova koncentracija je povezana sa umanjenim kapacitetom države da osigurava javna dobra neophodna za tržišnu ekonomiju kao rezultat korupcije, slabe uprave javnog sektora i u nekim slučajevima rata i građanskih nereda. Van centralne Evrope i Baltika optimizam koji je prožimao početak tranzicije okaljen je teškim ekonomskim stvarnostima prve decenije.

Kvadrat 1.

Povećana nejednakost

Zemlje Evrope i centralne Azije započele su tranziciju sa nekim od najnižih nivoa nejednakosti u svijetu. Međutim, od tada se nejednakost odmjerenom povećavala u svim ekonomijama u tranziciji, a u nekim od njih dramatično (vidi grafikon A). Zemlje poput Armenije, Republike Kirgistan, Moldavije i Rusije sada su među zemljama sa najvećom nejednakošću u svijetu, dok im je Gini koeficijent (standardna mjera za nejednakost) gotovo dupli u odnosu na nivoe prije tranzicije.

Primamljivo je pripisati povećanu nejednakost reformama i liberalizaciji. Međutim, ovo je samo dio priče. Dok se nejednakost povećala gotovo svuda, napredniji reformisti daju mnogo više jednake, umjesto nejednake, rezultate, upoređeno sa manje naprednim reformistima. Razlika se ne može objasniti samo različitim uslovima u ovim zemljama na početku tranzicije.

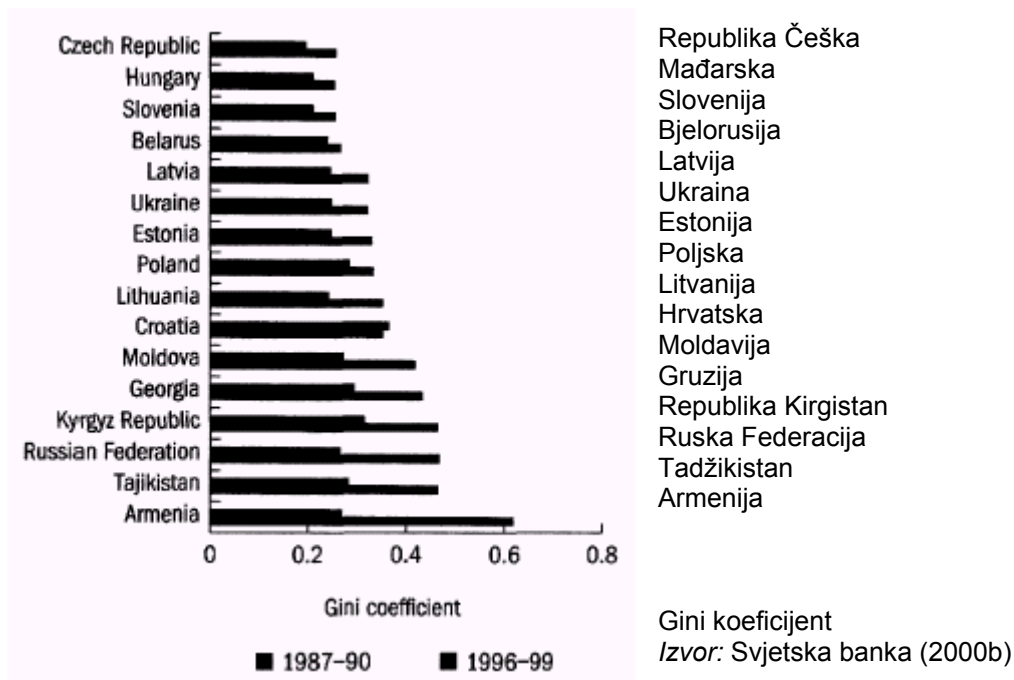
Naprotiv, nedavna studija Svjetske banke (2000b) pokazuje da pozitivni razvoji uveliko objašnjavaju porast nejednakosti u CSB-u: povećanje vraćanja obrazovanju, dekompresija plata i nadolazeći povratci uzimanju rizika i poduzetništvu. Ove sile su dobrodošle bez obzira na porast u nejednakosti, zato što signaliziraju da tržište sada nagrađuje vještine i napor, kao i u zrelijim tržišnim ekonomijama. Štoviše, jaki socijalni transferi i mehanizmi redistribucije u CSB-u su umanjili porast u premijama za obrazovanje i disperziji plata, u skladu sa zahtjevima koje su ova društva stavila pred svoje vlade za takve mjere.

Iskustvo CIS-a je veoma drugačije. Povećavajuće premije za obrazovanje i disperzija plata objašnjavaju jako malo porast u nejednakosti. U Armeniji, Gruziji, Republici Kirgistanu, Moldaviji i Rusiji razlike u prihodima povezane za obrazovna dostignuća objašnjavaju manje od 5 procenata u nejednakosti, upoređeno sa 20 procenata u Sloveniji i 15 procenata u Mađarskoj i Poljskoj. Razlozi velikog porasta u nejednakosti leže:

- U preovladavanju široko raširene korupcije i traženja dohotka. Postoji snažna međusobna veza između više korupcije i više nejednakosti (i više siromaštva) u regiji. Na siromašne korupcija utiče neproporcionalno (Svjetska banka 2000c).
- U zapadanju zemlje u uske podijeljene interese, koji su modificirali politiku u svoju korist, često o visok socijalni trošak. Ovi interesi su bili u mogućnosti da ograniče konkurenciju i koncentrišu svoju ekonomsku moć kroz takve mehanizme kao što su specijalne dozvole i monopoli. Oni su umanjili značenje državnih institucija i blokirali reforme koje bi služile javnom dobru.
- U rezultirajućem padu zvaničnih plata i prilika za prihode. Plate na starim poslovima su pale ili se ne isplaćuju, dok su nove zvanične prilike za posao ugušene nedostatkom konkurentnog tržišta i očuvanjem korupcije. Ljudi, osim nekoliko privilegovanih, su većinski zaglavili na svojim poslovima sa malim platama (koje se nekad uopće ne isplaćuju). Da bi preživjeli oni nadopunjuju svoje prihode sa raznim oblicima samozaposlenosti, većina od toga su samoodrživa poljoprivreda na malim parcelama domaćinstava. Širom CIS-a, zarađivanja od takvih malih parcela pokrivaju između 40-70 procenata ukupne zarade u domaćinstvu. Pristup vezama i nezvaničnim mrežama, i mogućnost da se plati predstavljaju ključ u pronalaženju posla i napredovanju. Ovo je dovelo do visoko nejednakih rezultata.

Grafikon A.

Promjene u nejednakosti u prihodima u izabranim ekonomijama u tranziciji



Međutim, krutost binarne slike treba da bude omekšana. Rezultati rasta značajno su varirali čak i unutar ove dvije široke grupe zemalja. Nadalje, sve zemlje su prošle kroz tranzicionu recesiju, koja je uzrokovala stvarni BNP da padne sa svog nivoa iz 1990. godine za gotovo 15% u CSB-u i više od 40% u CIS-u.

Od CSB zemalja, Mađarska, Latvija, Poljska, Slovenija i do određenog stepena Estonija i Litvanija su uživale nekoliko godina neprekidnog rasta. Nasuprot njima, rast u Bugarskoj i Rumuniji oštro je prekinut ozbiljnim makroekonomskim krizama koje su donijele nedovoljne strukturalne reforme sredinom devedesetih, tako da je BNP u 2000. godini stajao na četiri petine svog nivoa iz 1990. godine. Republika Češka je imala slično ali manje drastično iskustvo. BNP je opao u toku 1997.-1999. godine zbog makroekonomskih kriza sa strukturalnim korijenima. U stvari, Republika Češka je jedina zemlja u centralnoj Evropi koja nije dostigla svoj nivo BNP-a iz 1990. godine do 2000. godine.

U CIS-u rane zemlje reformisti poput Armenije, Gruzije i Republike Kirgistan, čiji je BNP oštro pao, i takvi nereformisti poput Bjelorusije i Uzbekistana, gdje je pad u BNP-u bio manji, pokazale su rast u proteklih 5 godina. Međutim, Rusija, osim kratkoročnog porasta u 1997. godini, nije počela da raste do 1999. godine, dok Ukrajina nije ponovo pokazala rast do 2000. godine.

Široka varijacija u tranziciji širom regije postavlja pitanja:

- Zašto je rast u nekim ekonomijama u tranziciji bio bolji od drugih? Do kojeg stepena ove razlike mogu biti pripisane izborima u ekonomskoj politici umjesto okolnostima na početku tranzicije ili vanjskim ekonomskim šokovima?
- Da li političke lekcije iz zemalja koje su uživale nekoliko godina brzog rasta nastavljaju da budu bitne za CIS i jugoistočnu Evropu, koji su napravili manje napretka sa tranzicijom? Da li ekonomije u tranziciji imaju neke zajedničke karakteristike koje mogu te lekcije učiniti primjenjivim danas?
- Ako su prednosti ekonomskih reformi tako očigledne, zašto ih zemlje koje su zaglavile na ničijoj zemlji između centralno planiranih ekonomija i tržišnih ekonomija ne usvoje? Kako može politička potpora za reforme biti izgrađena u ovim zemljama?

- U kojim ključnim pitanjima trebaju politički savjeti ekonomijama u tranziciji biti modificirani da daju odraz iskustva iz prve decenije i novih uslova koji prevladavaju danas?

Ovaj izvještaj traži odgovore na ova pitanja.

Potruga za rastom: Promoviranje discipline i ohrabrenje

Fokus na ekonomski rast treba biti stavljen u širu perspektivu. Za većinu CIS-a i jugoistočne Evrope ponovno uspostavljanje održivog rasta je ključni prioritet. Bez toga ove zemlje neće stvarati prilike za zarađivanje prihoda za domaćinstva. Također neće imati izvore potrebne da se osiguraju osnovne javne službe kao što su pravni sudski sistem, osiguravanje imovinskih prava i osnovna infrastruktura; održe osnovne investicije u obrazovanju i zdravstvu; ili postave socijalne sigurnosne mreže koje ciljaju one u najgorem socijalnom položaju. U ovom smislu ekonomije u tranziciji nisu različite od drugih ekonomija.

Kontinuirani rast je također bitan za vodeće zemlje u reformama u centralnoj Evropi i Baltiku. Dok su sve zemlje centralne Evrope, osim Republike Češke, prevazišle svoj BNP iz 1990. godine do 2000. godine, prihodi po osobi u tri najbogatije zemlje čiji je cilj pristupanje Evropskoj uniji još uvijek su 68 procenata prosjeka Evropske unije za Sloveniju, 59 procenata za Republiku Češku i 49 procenata za Mađarsku. Međutim, isključiv fokus na rast, dok se osiguravaju osnovne javne službe i štite oni u najgorem socijalnom položaju, nije dovoljno za njih. Njima je potrebno da konsolidiraju dobitke iz prve decenije tranzicije i riješe pitanja "druge generacije" reforme. Oni moraju osigurati kontrolu nad kvazi-fiskalnim i nepredviđenim odgovornostima. Oni moraju poduzeti reforme u finansijskom i tržištu rada da bi dozvolili beneficijama rasta da budu šire dijeljene. Oni također moraju da restrukturiraju socijalne rashode da ih naprave fiskalno prihvatljivim bez oštećivanja efikasnosti socijalne sigurnosne mreže. Nekoliko od ovih reformi preklapaju se sa onim koje se zahtijevaju kod priključenja Evropskoj uniji.⁵

Ovaj izvještaj je prvenstveno o ekonomskom rastu. Međutim, fokus nije namijenjen da bude isključiv. Dva prateća izvještaja o siromaštvu i nejednakosti i o antikorupciji raspravljaju o pitanjima koja su od posebne važnosti za tranziciju (Svjetska banka 2000b,c).

Zajedničko naslijeđe socijalizma upućuje na to da su sve zemlje u regiji počele svoju tranziciju sa sistemom proizvodnje prilagođenim ne konkurentnom okruženju, nego nužnostima komandne ekonomije. Vanjska liberalizacija na početku tranzicije stvorila je značajne razlike u produktivnosti širom sektora i preduzeća u proizvodnom sistemu zasnovanom na jeftinoj energiji i subvencioniranom prijevozu. Na primjer, intenzitet energije, mjereno kao količina energije korištena po jedinici BNP-a, bio je 0.95 tona nafte ekvivalentno sa 1000 USD BNP-a u Sovjetskom Savezu u 1985. godini, upoređeno sa 0.50 tona nafte po 1000 USD od BNP-a u zemljama OECD (IMF i drugi, 1991. godina). U aprilu 1992. godine, nakon što je Rusija prilagodila cijenu nafte nekoliko puta, njena domaća cijena je još uvijek bila samo 3 procenta svjetske cijene (Tarr, 1994. godina). Mnogi sektori i preduzeća nisu bili održivi nakon cijene liberalizacije.

Moralo se suočiti sa dva izazova:

- Prvo, nametanje tržišne discipline na naslijeđena preduzeća tako da bi se oni suočili sa poticajima za restrukturiranjem, i čineći to, postali produktivniji i u mogućnosti da se natječu uz nove cijene. Neuspjeh da se to učini doveo bi do zatvaranja.
- Drugo, ohrabrenje stvaranja novih preduzeća voljnih i u mogućnosti da se natječu na tržištu bez traženja posebnih usluga od države.

Ekonomski rast je odraz međusobnog djelovanja starih preduzeća kojima je potrebna državna potpora, koji smanjuju rast upijajući više sredstava nego što ih stvore, i restrukturiranih i novih preduzeća koja povećavaju rast. Pad u rastu je u početku dominiran usporavanjem starih preduzeća, što vodi do perioda opadanja. Sa vremenom, ako poslovno okruženje favorizira proizvodnju i inovacije a ne traženje dohotka, restrukturirana i nova preduzeća dobit će ključnu masu da prevaziđu negativne efekte starih preduzeća, vodeći do oporavka i rasta širom ekonomije.

Početni uslovi geografije, historije i iskrivljenosti u cijenama i rezultatima na početku tranzicije i vanjski ekonomski šokovi koji su se pojavili zbog raspada Sovjetskog Saveza, rata i građanskih sukoba bili su naravno bitni. Međutim, analize koje su napravljene za ovaj izvještaj pokazuju da su početni uslovi bili značajni faktori u toku početnog perioda opadanja rezultata (1990.-1994. godina), a ne kroz svih 10 godina tranzicije, čak i nakon što se uzmu u obzir razlike širom zemalja u političkim reformama i uticaju vanjskih ekonomskih šokova. Ta analiza također demonstrira da su reforme politike bile značajni faktori u razlikama između zemalja u brzini ekonomskog oporavka, kada se uzme u obzir razlika između početnih zemalja u početnim uslovima i uticaju vanjskih ekonomskih šokova. Nadalje, reforma politike orijentirana ka tržištu ne samo da ubrzava ekonomski oporavak i promovira srednjoročni rast već također olakšava efekte tranzicijskih recesija u kratkoročnom periodu. Koliko su efektivne politike bile u discipliniranju starog sektora i ohrabivanju novog time drži ključ za shvatanje zašto je rast bio bolji u nekim ekonomijama u tranziciji nego u drugim.

Disciplina tjera stara preduzeća da puštaju dobra i radnu snagu, koja su poslije potencijalno dostupna restrukturiranim i novim preduzećima. To se čini pojačavanjem budžetskih ograničenja, uvođenjem konkurencije u tržište proizvoda, osiguravanjem mehanizama za izlaz i praćenja ponašanja uprave da bi se stvorili poticaji za proizvodnju i inovaciju (umjesto za ogoljavanje dobara i krađu).⁶ Disciplina također tjera stara preduzeća da se liše takvih socijalnih dobara kao što su stambene jedinice, zdravstvene klinike i obdaništa, u korist lokalnih vlasti, prebacujući položaj socijalne zaštite sa preduzeća na vlade. Mreža socijalne zaštite nakon toga treba da bude ojačana, da bi se osiguralo da radna snaga koju otpuste poslodavci i drugi gubitnici iz reformi ne padnu u siromaštvo, a u isto vrijeme ne umanju poticaje ovih radnika da pronađu zaposlenje u novim preduzećima.

Ohrabrenje navodi politike da stvaraju privlačnu i konkurentnu klimu za investicije u kojoj restrukturirana i nova preduzeća imaju poticaje da upijaju radnu snagu i dobra načinjena jeftinim smanjivanjem preduzeća i da investiraju u proširenje. Ove politike uključuju smanjivanje izuzetno visokih marginalnih poreskih stopa, pojednostavljivanje regulatornih procedura, utvrđivanje sigurnih imovinskih prava i osiguravanje osnovne infrastrukture, u isto vrijeme održavajući izravnavano igralište između starih, restrukturiranih i novih preduzeća. U isto vrijeme, okruženje politike mora pružiti poticaje za stvaranje bogatstva a ne za traženje dohotka i ogoljavanje dobara od strane novih preduzeća. Ovaj model prilagodbe široko je u skladu sa dosadašnjim iskustvima ekonomija u centralnoj Evropi i Baltiku.

Druga strana: Zaštita i obeshrabrenje

Raspodjela dobara između starih, restrukturiranih i novih preduzeća također daje korisnu perspektivu o iskustvima mnogih CIS zemalja, i do nekog stepena jugoistočne Evrope. Ove zemlje su imale tendenciju da zaštite a ne discipliniraju stara preduzeća kroz subvencije dodijeljene kroz budžet, potrošnju energije i bankarski sektor. Gdje institucije javne i korporativne uprave nisu dovoljno jake, ogoljavanje dobara, krađa i druga uništavanja nekretnina i prava dioničara postaju široko rasprostranjena. Ulazak

novih preduzeća se obeshrabruje, ili u najboljem slučaju, samo selektivno ohrabruje, zbog suprotstavljanja ukorijenjenih interesa koje bi izgubili zbog dalje liberalizacije ulaska. Nadalje, zbog slabe investicijske klime gdje su poreske stope visoke, proces izdavanja dozvola i registracije izložen zloupotrebi, a pravni i sudski sistemi su slabi, korupcija postaje ozbiljna prepreka rastu novih preduzeća.

Potpora starog sektora se konačno finansira kroz poreze na domaćinstva, nova preduzeća i preduzeća koja su se uspješno restrukturirala da bi preživjela test tržišta. Mreža socijalne sigurnosti nije u mogućnosti da spriječi ljude da prelaze u samoodržive i niskoproduktivne aktivnosti da bi osigurali svoje preživljavanje. Takva “zaštiti i obeshrabri” strategija stvara okoliš gdje se transferi izvora kreću u pravcu suprotnom od “discipliniraj i ohrabri” okruženju. Transferi iz efikasnih u neefikasna preduzeća i sektore umanjuju kredibilitnost politike vlade sa lošim posljedicama za ekonomiju.

Logika discipline i ohrabrenja je namijenjena da se primijeni široko na proizvodnju dobara. Međutim, ona također može biti primijenjena, sa nekim modifikacijama, na bankarski sistem, koji je bitan dio klime za investicije neophodne da bi se privukla nova preduzeća. Teška ograničenja budžeta na državne banke i kredibilna prijetnja izlaza za propale banke su ključni da bi se disciplinirali kako banke tako i preduzeća. Međutim, ohrabrenje ne znači uvijek slobodan ulazak novih banaka. Slobodan ulazak mogao bi pomoći da se bankarski sektor napravi konkurentnim, ali potencijalni subjekti moraju zadovoljiti promišljene norme, kao što su one za minimalnim zahtjevima kapitala i adekvatnosti kapitala. Također je bitno da proširenje bankarskog sistema ne pretekne kapacitet za efikasnim nadzorom i rastom u broju zajmoprimaca sa dobrom kreditnom sposobnošću.

Zasjenjivanje klasifikacije

Nizanje “discipline i ohrabrenja” i “zaštite i obeshrabrenja” naglašava dva suprotna moda prilagodbe. U stvarnosti, rezultati zemlje daju opseg posrednih mogućnosti, zavisno od toga da li je liberalizacija provedena, nametnuta teška ograničenja na budžet i promovirano poslovno okruženje za omogućavanje poslova, i kojim redom i kako snažno.

- Disciplina teških ograničenja na budžet i institucije korporativne vlasti za nadgledanje upravnog ponašanja i ohrabrenje kroz liberalizaciju i klima povoljna domaćim i stranim investicijama možda se najbolje mogu vidjeti u Estoniji, Mađarskoj i Poljskoj.
- Čak i u širokoj kategoriji discipline i ohrabrenja, ipak, slabija ograničenja na budžet i time manje discipline dugo vremena su preovladavali u Republici Češkoj, Litvaniji i Slovačkoj Republici.
- Bugarska, Republika Kirgistan, Moldavija, Rumunija, Rusija i Ukrajina su liberalizirali svoje ekonomije, ali dugo vremena nisu uspjeli da održe disciplinu kroz čvrsta ograničenja na budžet. Također nisu bili u stanju da zadrže kanalisiranje, eksproprijaciju dobara i prihoda koji su pripadali manjinskim dioničarima i krađu ili kroz vladavinu zakona ili administrativnu kontrolu. Iako su mnoge od ovih zemalja ohrabrivale nove ulaske početkom tranzicije, zapljena države od strane uskog skupa ustanovljenih preduzeća – starih preduzeća i preduzeća koja su rano ušla na tržište sa dobrim vezama – obeshrabrilo je dalji ulazak i stvorilo lošu klimu za investicije, što je rezultiralo modelom zaštite i selektivnog ohrabrivanja.
- Bjelorusija, Turkmenistan i Uzbekistan, koje su provele nešto liberalizacije, ali nisu nametnule čvrsta ograničenja na budžet, snažno su obeshrabrila nove ulaske. Politike poput pristupa devizama i stranom kreditu pod specijalnim uslovima, olakšavajući ograničenja na budžet za državna preduzeća. Međutim, kontinuirano

oslanjanje na centraliziranu političku moć i mehanizme administrativne kontrole naslijeđene iz komandne ekonomije ograničile su preveliko ogoljavanje dobara i drugih oblika krađe na nivou preduzeća. To je dovelo do situacije koja je uključivala neke elemente discipline u inače snažno zaštićenom položaju, skupa sa obeshrabrenjem ulaska.

Nova preduzeća potiču ekonomski rast

Efekti povećanja rasta novih preduzeća i efekti ograničavanja rasta starih preduzeća široko predlažu da su nova preduzeća u ekonomijama u tranziciji produktivnija od starih preduzeća. Ovo podržavaju podaci iz 10 ekonomija u tranziciji koji pokrivaju i vodeće i kaskajuće reforme u regiji, izvučenim iz baze podataka Svjetske banke o malim i srednjim preduzećima (SME). Ovo je također podržano usporedbom između starih i novih preduzeća u anketi o poslovnom okruženju i performansama preduzeća, provedenoj zajednički od strane Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj i Svjetske banke u 1999. godini (vidi kvadrat 3.1). Anketa zaključuje da nova preduzeća nadjačavaju stara preduzeća u prodaji, izvozu, investicijama i zapošljavanju (poglavlje 3). Time se transfer sredstava iz starih preduzeća na nova može pokazati izvorom rasta. Da li je taj potencijal ostvaren zavisi o disciplini nametnutoj starim preduzećima da odbace izvore i ohrabrenja pruženog novim preduzećima da ih prihvate.

Interakcija između starih i novih preduzeća je ključ za ekonomski rast. Udio ukupne zaposlenosti i dodatne vrijednosti od strane malih preduzeća (definiranih kao preduzeća koja zapošljavaju manje od 50 radnika) kao posrednika za nova preduzeća dijeli ekonomije u tranziciji u dvije grupe.⁷ U Češkoj Republici, Mađarskoj, Litvaniji i Poljskoj nova preduzeća su rasla veoma brzo. Ona sada pokrivaju 50 procenata više zaposlenosti, prosjek Evropske unije, i između 55 i 65% dodane vrijednosti. Međutim, u Kazahstanu, Rusiji i Ukrajini, koje su vidjele skroman ili nikakav rast novih preduzeća, udio zaposlenosti je ostao na ili ispod 20 posto i udio dodane vrijednosti je ostao između 20 i 30 procenata.

Mađarska i Poljska su prošle oštar i rani pad zaposlenosti i rapidno propadanje starog sektora, koje je u početku dalo neophodne izvore jeftino dostupne novom sektoru. Takva disciplina je bitna ali nedovoljna; neophodno je i ohrabrenje. Rast počinje samo onda kada se novi sektor razvije iz pasivnog spremnika za upijanje izvora u aktivnog konkurenta, rapidno povećavajući svoj udio u zaposlenosti i privlačeći najkvalifikovanije radnike. Dokazi predlažu da nova preduzeća moraju dosegnuti prag od otprilike 40 procenata u njihovom doprinosu zaposlenosti prije nego što postanu sredstvo rasta. U Rusiji i Ukrajini, gdje je doprinos novog sektora zaposlenosti daleko ispod praga, velika proporcija radne snage ostaje zaglavljeno u starim nerestrukturiranim preduzećima koja ne generiraju povećanja u produktivnosti. Novi sektor se nije pojavio kao izvor rasta.

Nova preduzeća su produktivnija od starih, ali razlike u produktivnosti se umanjuju sa tranzicijom. Razlika je veća u Kazahstanu, Rusiji i Ukrajini nego u Republici Češkoj, Mađarskoj, Latviji, Litvaniji i Poljskoj. Zašto? To je zato što zatvaranje i restrukturiranje može podići produktivnost faktora u starom sektoru i zato što brz rast preduzeća i zaposlenosti može umanjiti produktivnost faktora u novom sektoru. Tako usporedba produktivnosti rada pokazuje razliku u korist novih preduzeća za više od 100 procenata u Ukrajini, gdje je doprinos novog sektora za totalnu zaposlenost 17 procenata. Ta razlika se smanjuje na nešto više od 40 procenata u Mađarskoj, gdje je doprinos novog sektora ukupnoj zaposlenosti 55 procenata.⁸

Stvaranje okruženja za politiku koje disciplinira stara preduzeća sa niskom produktivnošću u otpuštanje izvora i ohrabruje nova preduzeća visoke produktivnosti da apsorbuju te izvore i da poduzimaju nove investicije, bez naginjanja igrališta u korist bilo

koje određene vrste preduzeća, dok se u isto vrijeme ojačava mreža socijalne zaštite da bi se zaštitili oni u najgorem položaju, od ključne je važnosti za ekonomski rast u zemljama u tranziciji. Ovo je glavna lekcija od uspješnih reformatora u centralnoj Evropi i Baltiku.

Kada je tranzicija gotova?

Da li ekonomije u tranziciji na različitim nivoima bruto nacionalnog dohotka po osobi (koji se kreće u smislu kupovne moći od 2.100 USD u Moldaviji u 1999. godini do 16.050 USD u Sloveniji u 2000 godini – Svjetska banka 2001. godina) imaju išta zajedničko što bi učinilo lekcije iz ekonomija u regiji koje vode u reformama primjenjivim na one koje zaostaju u reformama? Široka rasutost u produktivnosti rada i kapitala širom oblika preduzeća na početku tranzicije i erozija ovih razlika između starih i novih sektora u toku reformi osiguravaju prirodnu definiciju završetka tranzicije.

Preduzeća u tipičnim ekonomijama u tranziciji mogu biti podijeljena po historiji: jesu li nova, restrukturirana ili stara? Također mogu biti podijeljena po ekonomskim performansama: jesu li produktivna? Nadalje, historija i performanse su povezane. Od novih preduzeća se očekuje da budu produktivnija od restrukturiranih preduzeća, od kojih se očekuje da budu produktivnija od starih preduzeća. Kako se tržišta razvijaju izvorima je dozvoljeno da teku ka svojim najvrijednijim korištenjima, uloga historije progresivno slabi, a razlike u produktivnosti koje se pojavljuju iz članstva u bilo kojoj od kategorija imaju tendenciju da nestaju, u skladu sa dokazom o ponašanju razlika u produktivnosti.

Ovo ne znači da mi predložimo da će razlike u produktivnosti između preduzeća nestati u potpunosti. Ove razlike uvijek postoje kao rezultat tehničke inovacije i prodora novog tržišta za izvoz, između drugih faktora. Međutim, varijacija u produktivnosti ne može se sistematski pripisati historijski određenim kategorijama preduzeća: stara, restrukturirana i nova. Kada se te karakteristike za razlikovanje u zemlji izgube, tranzicija se može smatrati završenom. U tom trenutku, ekonomska pitanja i problemi sa kojima se tvorci politike moraju nositi više nisu karakteristični za tranziciju. Na kojem nivou prihoda po osobi će se ovo dogoditi? Odgovor zavisi o uspjehu discipliniranja starog sektora i ohrabivanja novog. To također zavisi o uspjehu poslovne okoline u privlačenju investicija.

Da li centralna Evropa i Baltik ukazuju na put naprijed?

Snažne raznolikosti u izazovima i okolnostima među zemljama koje nisu napredovale daleko u tranziciji – posebno zemlje CIS-a i jugoistočne Evrope – postavlja pitanje da li 10 godina nakon raspada Sovjetskog Saveza ove zemlje mogu naučiti iz uspješnih reformi u centralnoj Evropi i Baltiku.

Zemlje u CIS i jugoistočnoj Evropi nastavljaju da se suočavaju sa značajnim razlikama u produktivnosti među starim, restrukturiranim i novim preduzećima, karakterističnim za tranziciju tako da su time daleko od kraja tranzicije. Time, okvir discipline i ohrabrenja i njegove popratne politike i institucionalne implikacije ostaju bitne za shvatanje šta treba da bude učinjeno da bi se povratio rast i zaštitili oni u najgorem položaju u ovim ekonomijama (politika i institucionalne reforme povezane sa disciplinom i ohrabrenjem sumirane su u dodatku 1).

Međutim, politički kontekst za vođenje politike reformi značajno se promijenio u deceniji. Na početku tranzicije, provedba reformi fokusirala se na prevladavanje otpora *nomenklature*, čije su političke i ekonomske privilegije davale gorivo potpori za prevladavajući ekonomski sistem, i na izgradnju potpore za reforme među novomobiliziranom javnošću. Međutim, u protekloj deceniji moć nad ekonomskim

izvorima se pomjerila često u visoko koncentrisanom uzorku, od državnih birokratija do privatnog sektora, čak i u većini CIS-a i jugoistočne Evrope. To je učinilo lakšim za uske posebne interese da preuzmu državu i blokiraju dalje reforme koje mogu minirati kratkoročne dohotke.

Drugi problemi, karakteristični za individualne zemlje ili podgrupe zemalja, imaju malo veze sa tranzicijom ali zahtijevaju hitno rješavanje. Osiguravanje mira i inauguriranje teškog zadatka izgradnje nacije u južnom Kavkazu i na Balkanu, uništenih ratom i građanskim nemirima, su prioriteti. Prioritet je također kontroliranje širenja tuberkuloze i HIV/AIDS-a, koji prijete milionima života. Međutim, ovi izazovi su van opsega ovog izvještaja.

Možemo li imati oba načina: ohrabrenje bez discipline?

Implementacija politika povezanih i sa disciplinom i sa ohrabrenjem predstavlja izazov. Da li je moguće smanjiti stari sektor polako dok se ohrabruje novi sektor i tako izbjeći bol likvidacije i restrukturiranja dok se ublažavajući efekt ne stvori? Ohrabrenje bez discipline neće raditi ako stara preduzeća upiju izvore koji bi drugačije tekli novim preduzećima. Na primjer:

- Zaštita preduzeća i poljoprivrednih kolektiva u državnom vlasništvu kroz bankarski sektor u Bugarskoj i Rumuniji doveli su do oštrog povećanja u neispunjavajućim zajmovima kao udjelu ukupnih zajmova bankarskog sektora u devedesetim godinama (u Rumuniji, 34 posto u 1998. godini). Ovi zajmovi su spriječili davanje bankarskih kredita novim, manjim i politički manje povezanim preduzećima. Oni su također pokrenuli bankarsku i makroekonomsku krizu koja je pozivala na stabilizaciju i pooštavanje kredita, što je štetilo novim preduzećima.
- Zaštita starog industrijskog sektora u Rusiji i Uzbekistanu kroz specijalne povoljne devizne režime, usmjerene kredite i visoku zaštitu trgovine značilo je da koji god kredit i devizni režim ostanu, dostupni su samo novim manjim preduzećima po cijenama nekoliko puta većim nego što bi bile plaćene na ujedinjenom tržištu. U Uzbekistanu mala preduzeća moraju da plate tri puta više za stranu razmjenu da bi finansirali svoj uvoz nego što moraju veća državna preduzeća.
- Zaštita kroz neplaćanje dugova poreza i komunalnih usluga u zemljama poput Gruzije, Republike Kirgistana, Moldavije, Rusije, Rumunije i Ukrajine značilo je da je novim i energetski efikasnijim preduzećima naplaćivano više da bi se kompenziralo za gubitke u prihodima od neplaćanja od strane starih, manje energetski efikasnih preduzeća pa do komunalija u energetskom sektoru. Izuzimanje od poreza za velika preduzeća i poljoprivredne kolektive u Ukrajini, pregovarane naknade da bi se platili porezi Rusiji i izbjegavanje poreza u zamjenu za mita od strane velikih preduzeća u Gruziji tipično su funkcionisali protiv novih i manjih preduzeća, koja su na kraju plaćala veće cijene i mita kao proporciju njihovog godišnjeg prihoda.

Nedostatak rezonantnog nastajućeg privatnog sektora, zbog politike obeshrabrivanja, ograničava vanjske opcije dostupne onima u starim preduzećima. Ove ograničene opcije poslova u privatnom sektoru povećavaju socijalni trošak restrukturiranja starih preduzeća, što kao rezultat ima potrebu za dodatnom zaštitom starog sektora. Dopunski odnosi između discipline i ohrabrenja također osvjetljuje pitanje zašto opuštanje u disciplini, dovedeno na primjer specijalnim tretmanom snažnih lobija, je povezano sa selektivnim a ne sveukupnim ohrabriranjem. Također pomaže da se objasni zašto politika reforme mora pokrivati i disciplinu i ohrabrenje, time se krećući kroz ambiciozno širok front, i time objasniti zašto ne postoje magični metci u tranziciji.

Učiti od Kine?

Uspjeh ohrabriranja ulaska novih preduzeća u Kini (gdje je BNP po osobi rastao 8 procenata godišnje od 1978. do 1995. godine, podižući 200 miliona ljudi van apsolutnog siromaštva) bez nametanja značajne discipline na državna preduzeća, podiže pitanje primjenjivosti reformi iz Kine na ekonomiju u tranziciji istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza. Kroz različite kanale Kina je prilagođavala razmjenu između ohrabriranja novih preduzeća i nenametanja teških budžetnih ograničenja na postojeća državna preduzeća. Zemlja je požnjela spektakularne dobitke od liberalizacije potisnutih sektora kao što je poljoprivreda, koja je imala višak rada, i ruralne industrije, i od masivnog dotoka stranih direktnih investicija.

Dio ovih dobitaka, uz pomoć visoke stope ušteđevina, mogao je biti prebačen kroz bankarski sistem da bi se finansirala državna preduzeća koja posluju sa gubitkom, koja su bila mnogo manje značajna u Kini nego u većini zemalja u istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu. Na primjer, samo 19 procenata kineske radne snage radilo je u državnom sektoru i time imalo pravo na spektar socijalnih beneficija, upoređeno sa 90 procenata u Rusiji. Nadalje, uska politička kontrola nad ogoljavanjem dobara, arbitraža između kontroliranih i tržišnih cijena za privatni dobitak i korupciju, skupa sa nekim državnim kapacitetima da upravljaju javnim dobrima, dozvolilo je Kini da prebaci svoja državna preduzeća koja posluju sa gubitkom sporije u tržišne uslove u isto vrijeme u kojem se dogodio eksplozivni rast novih preduzeća. Ako značajan dotok sredstava, na primjer, od liberalizacije prethodno potisnutog sektora ili od stranih direktnih investicija, i državni kapacitet da upravlja procesom dozvole zemlji da prati takvu tranziciju po fazama, manje su šanse da će iskusiti period skraćivanja u rezultatima.

Ovi uslovi su većinski nedostajali u većini ekonomija u tranziciji koje su zastupljene u ovom izvještaju. Međutim, troškovi blagih ograničenja na budžet na kineska državna preduzeća ostaju da budu potpuno priznati. Udio neispunjenih zajmova u bankarskom sistemu, koji je služio kao provodnik za pomoć državnim preduzećima, je između 30 i 40 procenata godišnjeg BNP-a. Rješavanje ovog problema vjerovatno će predstavljati ogroman fiskalni izazov. Da zaključimo, ekonomije u tranziciji istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza nisu imale izvore za tranziciju po fazama za državna preduzeća, ali bi bilo dobro da iskoriste i izvuku iz kineskog iskustva bitnost ohrabriranja novih preduzeća kao osnovu za stvaranje bogatstva i ekonomski rast.

Institucije su bitne, ali su bitne i politike

U početku, Fischer i Gelb (1991. godina) umanjili su ulogu institucionalnih reformi u tranziciji. Uzevši u obzir da se sada tvrdi da je ključni nedostatak tranzicije bila nedovoljna pažnja posvećena izgradnji institucionalnog okvira pogodnog za tržište, ukazivanje na iskustvo ujedinjenja istočne Njemačke sa zapadnom Njemačkom u 1990. godini je instruktivno. Ono pokazuje, između drugih stvari, kako neodgovarajući izbori politike mogu oslabiti performanse čak i najodgovarajućih institucionalnih okruženja. Istočna Njemačka je bila u mogućnosti da usvoji sve institucije zapadne Njemačke bez odlaganja. Također je primila masivne finansijske transfere, čiji je prosjek bio između 40 i 60 posto BNP-a istočne Njemačke u periodu od 1991. do 1997. godine, i koji su nastavili na nivoima koji prelaze 4 procenta BNP-a zapadne Njemačke godišnje. Nadalje, ponovno ujedinjenje Njemačke prenijelo je na istočnu Njemačku automatsko članstvo u Evropskoj uniji.

Usprkos ovim značajnim prednostima, istočna Njemačka je prolazila početno opadanje u BNP-u koje je bilo dublje nego opadanja susjednih ekonomija u tranziciji, i iskusila je jednu od najnižih stopa rasta BNP-a u Evropi, razočaravši očekivanja da će rapidno sustići zapadnu Njemačku. Kao prvo, ovo se dogodilo zbog rate razmjene

jedan naprema jedan između maraka zapadne Njemačke i istočne Njemačke što je dovelo do značajnog precjenjivanja valute istočne Njemačke, i drugo, pokušaja da se plate istočne Njemačke izravnuju sa platama zapadne Njemačke, usprkos mnogo niže produktivnosti rada na istoku, oslabio je konkurentnost istočne Njemačke. Kao rezultat, mnogo veći dio naslijeđenog osnovnog kapitala učinjen je neproduktivnim, nego što bi to bio slučaj da su izabrane više odgovarajuće makroekonomske politike. Odatle vidimo da, dok je institucionalna promjena bitna, također je bitna i reforma politike, i od ključne je važnosti da se odigraju u isto vrijeme.

Politička ekonomija discipline i ohrabrenja

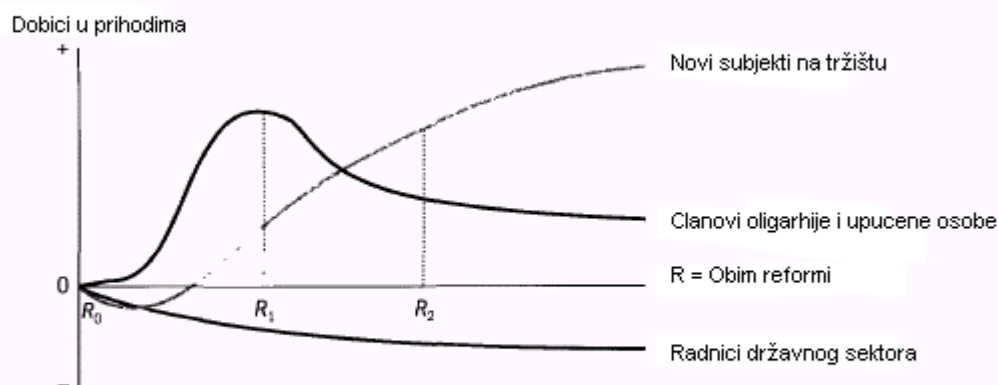
Mnoge ekonomije u tranziciji van centralne Evrope i Baltika zaglavile su u ničijoj zemlji između plana i tržišta. Ako su prednosti ekonomskih reformi toliko očigledne, zašto ih ne usvoji svaka zemlja? Mogu li izbori ekonomske politike biti sistematski povezani za određene institucionalne karakteristike političkih sistema u tranziciji?

Politička ekonomija reformi unutar okvira discipline i ohrabrenja može biti izražena grafički prateći puteve dobitnika i gubitnika iz tranzicije. Grafikon 1 daje sliku dobitaka i gubitaka u prihodima koji pritječu s tri različite grupacije u različitim dozama reformi u tipičnoj ekonomiji u tranziciji.

- *Radnici državnog sektora*, zaposleni u državnim preduzećima kojima nedostaje vještine da postanu jedni od novih koji ulaze u konkurentsko tržište, suočavaju se sa širokim padom u prihodima kako disciplina poziva na umanjivanje sektora, sa malo nade u bilo kakav značajan oporavak sa pojačavanjem reformi.
- *Potencijalni novi subjekti na tržištu*, radnici u državnim preduzećima i novi poduzetnici sa vještinama da postanu novi subjekti u konkurentnom tržištu, imaju klasični model prihoda J-krivulje. Oni se suočavaju sa značajnim troškovima prilagođavanja na niskim nivoima kako napuštaju državni sektor. Dodatno, oni ostvaruju dobitak samo onda kada je načinjeno dovoljno napretka sa političkim i institucionalnim reformama da bi se promovirali i podržali novi ulasci u konkurentsko tržište.
- *Članovi oligarhije i upućene osobe* počinju tranziciju sa značajnom de facto kontrolom prava nad državnim dobrima i bliskim vezama sa političkom elitom naslijeđenih iz prethodnog komandnog sistema. Međutim, zbog ograničenih vještina da bi se natjecali u tržišnoj ekonomiji, oni su suočeni sa obrnutom U-krivuljom dobitaka u prihodima. Oni su izravni korisnici liberalizacije i privatizacije, pošto de facto kontrola prava nad državnim dobrima može biti prebačena u de jure kontrolu i prava na tok novca. Oni ubiru koncentrirane dobitke u ranim stadijima reforme iz prilika za arbitražu, traženje dohotka i kanalisanje koje se pojavljuju ako se liberalizacija i privatizacija ne kombiniraju sa disciplinom i ohrabrenjem. Međutim, ovi dobitci se rasipaju kako dalje reforme vode povećavanju konkurentnosti i novim ulascima na tržište.

Grafikon 1.

Dobitnici i gubitnici iz reformi



Napomena: R0 = nema reformi; R1 = tačka na kojoj su dobitci u prihodima članova oligarhije i upućenih osoba na maksimumu; R2 = nivo reformi koji omogućava dobitnicima reformi iznad R1 (novi subjekti) da kompenziraju za ili izvrše dovoljno političkog pritiska da neutraliziraju otpor članova oligarhije, upućenih i radnika državnog sektora.
Izvor: Autori.

Uzevši u obzir ove uzorke dobitaka i gubitaka, svaka grupacija preferira različitu kombinaciju reformi. Radnici državnog sektora preferiraju status quo R0 i odbijaju sve reforme. Članovi oligarhije i upućene osobe preferiraju djelimične reforme i održavaju proces reformi kroz R1, tačku gdje su njihovi dobitci na maksimumu i iznad koje dalja implementacija politika discipline i ohrabrenja prijete da oslabi dobitke od traženja dohotka i kanalsanja. Za potencijalne nove subjekte na tržištu, proces reforme nudi žrtve na početku za obećanja dobitaka kada reforme dalje napreduju.

Tamo gdje je visok rizik toga da će članovi oligarhije i upućene osobe blokirati sve više od samo parcijalnih reformi, potencijalni novi subjekti na tržištu i državni radnici će ili odbaciti reforme ili davati potporu samo dijelu reformi, jer potonje, ograničavajući umanjivanje državnog sektora i održavajući tok subvencija, nameće niže troškove prilagodbe. Ipak, upravo su te djelomične reforme – liberalizacija bez discipline i sa selektivnim ohrabrivanjima – što čine zauzimanje države od strane članova oligarhije i upućenih osoba samoispunjavajućim predskazanjem. Ovo je dovelo do takozvanog paradoksa parcijalnih reformi u mnogim ekonomijama u tranziciji u kojim vladama nedostaje kredibilitnosti i visoko su podložne zaplijeni države. Ovo vodi potencijalne nove subjekte na početku tranzicije da ne uzmu u obzir značajno potencijalne dobitke iz bilo kojih predloženih radikalnih reformi i umjesto toga daju potporu parcijalnim reformama koje nude niske troškove na početku procesa reformi, iako će one vjerovatnije dovesti do barijera za ulazak na tržište. Javna potpora za radikalne reforme time zavisi od zamjetljivosti kredibilitnosti vlade u njenom obavezivanju da će provesti takve reforme.

Rizik da se "zaglavi" na nižem nivou reformi (R1) okarakterisanom liberalizacijom bez discipline i ograničenim ohrabrivanjima novih ulazaka na tržište je velik. Kako se i upućene osobe i radnici državnog sektora suočavaju sa opadajućim prihodima nakon R1, ove grupe imaju snažan poticaj da udruže snage da bi se protivili daljim ekonomskim reformama. Tek kada reforme dostignu kritički prag (R2), dodatni dobitci za nove subjekte na tržištu su dovoljni da bi dozvolili ovim dobitnicima da ili kompenziraju gubitke drugih grupa ili da generiraju dovoljno političkog pritiska da neutraliziraju opoziciju daljim reformama.

Priznajući da različite kombinacije reformi daju različite konfiguracije dobitnika i gubitnika, okvir discipline i ohrabrenja predlaže dva politička izazova u promoviranju ekonomskih reformi:

- Osiguravanje potpore potencijalnih novih subjekata na tržištu za sveobuhvatne reforme dok se ne ostvare širi dobici efikasnosti iz discipline i ohrabivanja.
- Sprječavanje ranih dobitnika iz liberalizacije i privatizacije da miniraju daljnje reforme koje bi nametnule disciplinu i ohrabrile nove subjekte na tržištu i konkurenciju i time umanjilo njihove dohotke.

Da bi se susrele sa ovim izazovima, vlade moraju djelovati kredibilno potencijalnim novim subjektima na tržištu u svojim obavezivanjima da će provesti dugi i teški proces ekonomskih reformi. Vlade moraju također biti u mogućnosti da obuzdaju članove oligarhije i upućene osobe od korištenja njihovih početnih prednosti u procesu reformi da bi skrenuli dalje reforme koje bi stvorile konkurentniju tržišnu ekonomiju.

Kredibilnost i obuzdavanje su ukorijenjene u političkim institucijama oblikovanih kulturalnim i historijskim nasljedstvima koja su vodila izlazak iz komunizma. U mnogim zemljama u CIS-u i jugoistočnoj Evropi, gdje su državu zahvatili uski privatni interesi, pad komunizma bio je ukorijenjen u natjecanju između konkurentskih elita a ne u nekom širem socijalnom pokretu. Novi politički aranžmani u ovim “koncentrisanim političkim režimima” bili su oblikovani od strane trenutnih vođa, često kao način da se konsolidira njihova moć. Njima nedostaje kredibilnosti da izgrade i održe široku popularnu podršku za sveobuhvatni program reformi.

Kao rezultat, ove zemlje su krenule u tranziciju bez šireg socijalnog konsenzusa o ciljevima reformi i bez načina organiziranja javnosti da stanu iza tih ciljeva. Umjesto toga, trenutni političari su tražili alijanse sa trenutnim moćnim preduzećima. Dodatno, političari su nastavili djelomičnu liberalizaciju i privatizaciju u kontekstu blagih ograničenja na budžet i ulazak na tržište što je stvorilo ogromne prilike za traženje dohotka od strane starih i novih preduzeća, posebno u ekonomijama bogatim prirodnim izvorima. Izjednačavajući pritisci iz natjecateljskih grupa su bili slabi a nezadovoljstvo i apatija “gubitnika” je svela na minimum direktne troškove slabih političkih odluka političara. Kao rezultat, zemlje sa koncentrisanim političkim režimima imale su tendenciju da blijede u zamci ravnoteže parcijalne ekonomske reforme. Politička i ekonomska moć korištena je da se održi iskrivljenost tržišta od koje imaju koristi uski dodijeljeni interesi na značajan socijalni trošak.

Ova parcijalna ravnoteža reforme može biti stavljena u kontrast sa situacijom u “konkurentnim demokratijama” koje preovladavaju u centralnoj Evropi i Baltiku. U periodu nakon popularnih revolucija protiv komunističke vladavine, političke institucije u većini od ovih zemalja pojavile su se iz pregovora za okruglim stolovima među široko predstavljanim popularnim frontovima i širokom opsegu drugih organiziranih interesa. Ovo, skupa sa bliskim vezama ovih zemalja sa zapadnom i sjevernom Evropom i trzajem potencijalnog pristupanja Evropskoj uniji, doprinijelo je širem socijalnom konsenzusu o glavnim pravcima reformi i širokoj javnoj potpori za sveobuhvatni program reformi u ranim fazama tranzicije.

Nove vlade u konkurentskim demokratijama imaju tendenciju da se prvo fokusiraju na promoviranje novih grupacija “dobitnika” uklanjanjem barijera za ulazak na tržište, brzo rješavajući teške makroekonomske nestabilnosti (sa njihovim visokim troškovima za javnost), i korištenje socijalne zaštite da daju podršku “gubitnicima” iz dislociranja reformi. Nasljedstvo jake javne uprave dozvolilo je veću sigurnost nekretnina i ugovornih prava i bolju javnu infrastrukturu, što su bitni preduslovi za promoviranje novih ulazaka. Kako su reforme napredovale da promoviraju ulazak na tržište i poboljšaju omogućavanje okoliša, grupacije koje su imale ulog u napredovanju reformi su jačale, a pojavljivanje snažnih članova oligarhije i upućenih osoba se umanjivalo. Ova kombinacija dozvolila je ovim zemljama da provedu i održe sveobuhvatne reforme.

Politički razvoji i ekonomske reforme blisko su povezane. Politički sistem utiče na poticaje političara da donose određene izbore ekonomskih politika. Izbori reformi oblikuju konfiguraciju socijalnih grupa i distribuciju moći, što utiče na strukturu i funkcionisanje političkog sistema. Na primjer, ekonomske reforme koje olakšavaju nove ulaske na tržište također ojačavaju grupacije SME, koje izgrađuju potporu za povećanu političku konkurenciju.

Ipak, uzevši u obzir oštri prekid sa komunizmom i dezintegraciju Sovjetskog Saveza, izbori o strukturi političkih sistema u ekonomijama u tranziciji uglavnom su pravljani prije odluka o prirodi i brzini ekonomskih reformi. Štoviše, u svim osim nekoliko zemalja – Hrvatska i Republika Slovačka – priroda političkog režima nije se mnogo promijenila od početka tranzicije. Ovo predlaže da dok smjer i brzina ekonomskih reformi su možda ojačali početne izbore o strukturi političkog sistema, ne čini se da su odlučujuće pomjerali tok političke tranzicije. Kao rezultat, jači slučaj može biti napravljen za identificiranje pravca uzrokovanja iz političkih izbora na ekonomske izbore, time dajući dio objašnjenja zašto neke zemlje nisu bile u stanju da se pomjere iznad parcijalnih reformi.

Pomijeranje prioriteta politike da bi se uračunali iskustvo i novi uslovi

Veliki dio donošenja politika u ekonomiji je endogeno od šire perspektive političke ekonomije. Određene efikasne strategije reformi time moraju uzeti u obzir političke poticaje i ograničenja koja blokiraju napredak u tranziciji. Međutim, iako početni uslovi i političke institucije utiču na put reforme, ovi faktori ne mogu u potpunosti unaprijed utvrditi rezultate u procesu tako kompleksnom i sa više aspekata kao što je tranzicija. Iskustvo širom svijeta demonstrira da talentovane političke vođe mogu manevrisati zemlje van takozvanih zamki reformi. Nove vođe mogu mobilizirati alternativne koalicije i pokrenuti kolektivne akcije koje će pomjeriti balans snage između potencijalnih dobitnika i gubitnika iz daljih ekonomskih reformi. Pametni dobitnici mogu razviti "strategije sigurnog dobitka" koje će navesti njihove protivnike da izgrade potporu za reformu.

Na koje načine trebaju politički savjeti u toku tih izvanrednih mogućnosti za reforme prikazivati iskustva protekle decenije i današnjih uslova? Tri široka područja mogu biti identificirana.

Od privatizacije i restrukturiranja do promoviranja ulaska na tržište

Politika mora da pomjeri svoj naglasak sa privatizacije i restrukturiranja dobara na stvaranje bogatstva kroz nova preduzeća. Rani naglasak na rapidnu privatizaciju povlačio je za sobom oduzimanje vlasništva nad preduzećima od države, stvarajući grupaciju za privatno vlasništvo koja bi pomogla da se garantira nepovratnost reformi, i zaustave zloupotrebe kao što je ogoljavanje dobara od strane upravitelja preduzećima i drugih oblika "spontane privatizacije". Iako još mnogo treba da bude urađeno, posebno u privatizaciji srednjih i velikih preduzeća, ove prošle zabrinutosti manji su teret od tvoraca politike danas. Ovome se mora dodati prijedlog iz empirijske literature da je privatizacija promovirala restrukturiranje u CSB, ali ne u CIS (vidi Djankov i Murell 2000. godina i poglavlje 7 ovog dokumenta).

Nova preduzeća su bitna za promoviranje rasta. I u vodećim i u zemljama koje zaostaju u reformama, nova preduzeća uživaju prednost produktivnosti nad starim preduzećima. Tako, prebacivanje izvora iz starih preduzeća na nova predstavlja izvor rasta. Iako uzročnost ne može biti izvedena iz dokaza, zemlje koje su vratile održivi rast oslonile su se na rezonantan novi sektor da upija rad i druge izvore koji su pušteni smanjivanjem starog sektora i da osiguraju veliki udio zaposlenosti (50 procenata) i

dodatne vrijednosti (55-65 procenata) u ekonomiji. Nasuprot tome, u zemljama gdje se vraćanje na održivi rast pokazalo ne tako uspješnim, nova preduzeća pokrivaju nizak udio u zaposlenosti (10-12 procenata) i dodane vrijednosti (10-20 procenata). Ovo je razlog zašto ohrabrivanje klime investicija privlačne za nove subjekte na tržištu i ispunjavanje političkih i institucionalnih izazova ohrabrenja trebaju biti najveći prioriteti za tvorce politike u ekonomijama u tranziciji. Zapamtite međutim, da ohrabrenje ne može otići daleko bez discipline. Stoga, naglasak na ohrabrenju je efikasniji što ga više prate oštra ograničenja na budžet, izlazni mehanizmi, konkurencija tržišta proizvoda i jače institucije za praćenje ponašanja uprave.

Od depolitiziranja preduzeća do nadgledanja upravitelja

Nedostatak restrukturiranja u privatiziranim preduzećima u CIS-u, skupa sa kanalizacijom i krađom, obnavljaju interes za pitanja koje institucije su potrebne da ohrabre upravitelje da postanu efikasni nadzornici dobara preduzeća. Iako razvijanje ovih institucija korporativne uprave je bilo u planu i programu reformi od početka tranzicije, poteškoća da se to učini u zemljama bez novijih tržišnih iskustava vjerovatno je potcijenjen.

Međunarodno iskustvo ukazuje da bez efikasne pravne zaštite, dobavljači finansija ne ulaze u ugovore sa preduzećima da bi osigurali da dobiju povrat svojih investicija – srž problema korporativne uprave – čak iako takvi sporazumi jesu u interesu obje strane. Koncentrirano vlasništvo, dajući poboljšano nadgledanje uprave od strane dioničara, može prevazići neke od problema korporativne uprave koji muče ekonomije u tranziciji kojima nedostaje takva pravna zaštita. Međutim, vrsta koncentriranog vlasništva također je bitna. Preduzeća koja kontroliraju strategijski investitori, posebno ako su strani, imala su mnogo bolje rezultate od onih koje su kontrolirale dioničke kompanije ili druge finansijske institucije.

Izbor strategijskih investitora također je bitan. Preduzeća prodana kroz transparentne tendere ili aukcije obično su privlačila bolje vlasnike, nadvisujući preduzeća koja su prodana direktno politički povezanim strankama, često po visoko subvencioniranim cijenama. Bez takvih zaštita, koncentrirano vlasništvo ne izbjegava rizik oduzimanja dobara i prihoda koji pripadaju manjinskim dioničarima.

U zemljama gdje je preferirani oblik privatizacije – direktne prodaje kroz transparentne tendere ili aukcije strategijskim investitorima – bio nedostupan, relevantna usporedba u procjeni privatizacije nije između stvarne izabrane metode i idealne metode, već između stvarne metode i kontinuiranog državnog vlasništva dok se ne pronađu strategijski investitori. Zemlje gdje je masovna privatizacija koristeći vaučere prvo rasula vlasništvo, i gdje sekundarna trgovina nije dovela do transparentne konsolidacije dionica, bile su svjedokom eksproprijacije dobara i prihoda manjinskih dioničara od strane onih koji su bili u stanju da dobiju kontrolu nad preduzećem u prvim stadijima programa privatizacije. Međutim, uspjeh kontinuiranog državnog vlasništva nije osiguran osim ako postoji politička obaveza za transparentnim privatizacijskim rezultatima i minimalnim institucionalnim kapacitetima da se spriječi ogoljavanje dobara od strane upravitelja preduzeća u prijelaznom periodu. Zaista, navigacija između kontinuiranog državnog vlasništva sa erodirajućom kontrolom prava s jedne strane i transfera na neefikasne nove privatne vlasnike sa neadekvatnim institucionalnim okvirom s druge strane bio je jedan od najtežih izazova sa kojim su se suočili tvorcii politike zaduženi za privatizaciju. Bez obzira na alternativu koja je izabrana, vlasti moraju da ugraviraju zaštitu investitora u pravni sistem i prošire je sa sistemom regulative za finansijske posrednike, kao što su investicioni fondovi i mešetari (Johnson i Shleifer 2001. godina).

Razvijanje zakona i institucija da bi se zaštitili investitori i nadgledalo ponašanje uprave i time olakšao razvoj banaka i nebankarskih finansijskih posrednika u zemljama bez novijeg tržišnog iskustva mnogo je teži kada mu se suprotstavljaju rani dobitnici iz tranzicije. Daljnje reforme rasule bi dohotke ranim pobjednicima. U Rusiji, na primjer, snažne upućene osobe sa ulogom u slaboj korporativnoj upravi često su kočile rad i provođenje napora Komisije za osiguranja i razmjenu. U okruženjima gdje država ima visoku zapljenu posjeda, privatizacija nije stvorila dovoljno zahtjeva za provođenjem imovinskih prava. Zaista, upravo suprotno je istina. Dok je privatizacija pozitivno povezana sa javnom upravom (potonje sumira kapacitet države da osigura ključna javna dobra), u okruženjima sa niskim nivoom zapljene, povezivanje je negativno u okruženjima sa visokom stopom zapljene (EBRD 1999. godina).

Nekoliko ovih pitanja nisu predviđena na početku tranzicije. Jedno je bilo očita stabilnost takvih ravnoteža parcijalne reforme. Drugo je bilo neočekivano perverzni odnos između privatizacije i kvalitete uprave u takvim okruženjima. To je povećalo izazove poboljšavanja prava kreditora i dioničara; promoviranja međunarodno priznatih standarda računovodstva i kontrole; i provođenja preuzimanja preduzeća, nesolventnosti i kolateralne legislative u lice protivljenja uskog skupa ukopanih privatnih interesa.

Potreba za ojačavanjem korporativne uprave, usprkos protivljenju članova oligarhije i upućenih osoba je bitna lekcija iz prve lekcije tranzicije. Međutim, ovo je dugotrajan proces, u toku kojeg tvorci politike još uvijek trebaju da naprave izbor o odgovarajućem upraviteljstvu državnim dobrima, uključujući privatizaciju. Slijedeći široki principi trebaju voditi program privatizacije.

- Privatizacija treba biti dio sveukupne strategije discipline i ohrabrenja.
- Mala preduzeća koja su još uvijek u vlasništvu države trebaju biti prodana direktno novim vlasnicima kroz otvorenu i konkurentsku aukciju i bez ograničenja na to ko može licitirati za dionice.
- Općenito, srednja i velika preduzeća trebaju biti privatizirana strategijskim vanjskim investitorima, koji će, sa koncentriranim kontroliranim ulogom, najbolje koristiti dobra preduzeća. Iako može biti korišteno nekoliko metoda transakcije, uključujući pregovarane prodaje, dokazi predlažu da se ovo najefikasnije može izvesti kroz konkurentne metode slučaj – po slučaj, koje su promišljenije od šema jamstava ili brzih malih aukcija. Brza privatizacija upućenim ljudima ili kroz masovnu privatizaciju treba biti izbjegavana. U zemljama poput Bjelorusije, Turkmenistana i Uzbekistana, gdje svaka od njih ima značajno nezavršen program i plan privatizacije srednjih i velikih preduzeća, ali gdje država zadržava kapacitet da osigura javna dobra, država treba koristiti svoj administrativni kapacitet da kontrolira raspolaganje državnim dobrima što je transparentnije moguće, dok razvija institucije korporativne uprave. Transparentnost bi bila poboljšana, na primjer, ako bi se odluke o pitanju javnih dobara revidirale od strane nezavisnog odbora direktora koje bi nakon toga pratilo javno objavljivanje.
- Privatizaciju treba pratiti povećana konkurencija na tržištu za proizvode koje prodaje dato preduzeće i snažno provedeni od strane vlasti za politiku za konkurentnost. Ovo može pomoći da se discipliniraju upravitelji kada je korporativna uprava slaba.
- Oduzimanje preduzeća u sektorima koje karakteriše prinudni monopol ili oligopol (što postaje rjeđe sa napredcima u tehnologiji) mora proslijediti oprezno, ako uopšte i proslijedi. Ustanovljavanje efikasnog regulatornog režima je preduvjet za zaštitu javnih interesa, da ne bi oduzimanje transformisalo neefikasan javni monopol u slabo reguliran ili nereguliran privatni monopol.
- Imovina države i prava na tok novca trebaju biti pojašnjena i ojačana u preduzećima u kojim država i dalje drži ulog.

Mobiliziranje dobitnika i daljnje reforme

Slamanje političke ekonomske ravnoteže koje prožima parcijalne reforme je najbitniji i najteži izazov u napredovanju tranzicije u mnogim zemljama regije, posebno CIS-u. Gdje je država već podložna uticaju snažnih dodjeljenih interesa u novom privatnom sektoru, davanje izvanrednih ovlasti za donošenje ukaza izvršnom odjelu da bi rasipali dohotke i izravnali igralište, nije pobijedilo nad snažnom opozicijom od strane članova oligarhije i upućenih osoba.

Šta je potrebno umjesto toga je mobilizirati kroz veće političko uključivanje i koordinacije sve grupacije koje gube zbog parcijalnih reformi i koje će imati dobit od daljeg napretka ka konkurentnijoj tržišnoj ekonomiji. Na primjer, uzevši u obzir široke i obično regresivne uticaje visoke inflacije, političke stranke u nekoliko ekonomija u tranziciji mobilizirale su dovoljno podrške izbornog tijela za makroekonomsku stabilizaciju da bi prevazišli opoziciju snažnih komercijalnih banaka i drugih subjekata koji su dobili od ekonomske nestabilnosti. Isto tako, bankarske krize u Bugarskoj, Republici Češkoj i Mađarskoj pokrenule su biračke apele nezadovoljnim štedišama što je pomoglo da se prekine pat pozicija po pitanju takvih pitanja kao što je privatizacija banaka i regulatorne reforme. Poslovna udruženja mogla bi služiti kao sredstvo kolektivne akcije od strane SME, novih preduzeća i preduzeća "drugog kruga" koja pate zbog neizravnatog igrališta, diskrecionih oporezivanja i regulativa i antikonzekventnih barijera. U zemljama sa koncentrisanim političkim režimima, takva udruženja su slabija nego ona u konkurentnim demokratijama centralne Evrope, koja imaju jači glas. Tako političke partije tek moraju da potraže strategijske alijanse sa takvim subjektima kao što je alternativna osnova potpore i finansiranja.

Prevazići dileme koordinacije mobiliziranja široko rasutih dobitnika budućih reformi nije jednostavno. Glavni izazov za tim reformista koji stupa na snagu u toku perioda vanrednih politika u zemljama sa koncentriranim političkim režimima jeste da napravi jasnu vezu između dohotka od parcijalnih reformi i direktnog troška za društvo. Neisplaćeni porezi, izuzimanje od poreza i carine konglomata visokog profila i neplaćanje trebaju da budu povezani u umu javnosti za odložene plate javnog sektora i penzije, kao i slabo pružanje socijalnih usluga. Kompleksna mreža netransparentnih subvencija snažnim preduzećima treba da bude razotkrivena, otkrivajući da takve subvencije imaju koristi samo za trenutnu upravu a ne njihove radnike.

Da bi reforme napredovale vlade se trebaju fokusirati na izravnavanje krivulja dobitnika i gubitnika u početnim stadijima reforme (vidi grafikon 1). Ovo znači umanjivanje troškova za prilagođavanje za potencijalne nove subjekte na tržištu i umanjivanje visokih koncentracija dobitaka članova oligarhije i upućenih osoba. Jedan način da se ovo učini jeste da se ojača osiguravanje osnovnih javnih dobara, kao što je osiguravanje imovinskih prava i pravnog i sudskog sistema. Drugi način je umanjivanje pretjerano visokih marginalnih poreskih stopa i proširivanjem poreske osnove koja promovira ulazak preduzeća iz nezvanične u zvaničnu ekonomiju. Ovo može razbiti začarani krug neformalizacije, nižih poreskih prihoda i daljeg pojačavanja poreskih stopa na stegnutoj osnovi. Razvijanje poreske uprave zasnovane na propisima da bi se provelo efikasno oporezivanje novog privatnog sektora također je bitno.

Da bi se poticaji lokalne vlasti poravnali da bi se identifikovali sa malim preduzećima i povećanim ulaskom, porezi na mala preduzeća trebaju biti dodijeljeni lokalnoj upravi. Pojednostavljujući ulazak na tržište i dobivanje dozvola za nova preduzeća od ključne je važnosti. Ove mjere, ohrabrujući pojavljivanje novi preduzeća, nudi stabilnu vanjsku opciju za državne radnike, stvarajući prilike za njih da postanu potencijalni subjekti u cvjetajućem sektoru novih preduzeća i umanjujući njihovo protivljenje reformama.

Kako se ulazak dešava postepeno na margini, ovi subjekti postaju efikasna grupacija koja zahtijeva reforme da bi se uklonile slabosti u investicionoj klimi na duži period. Nadalje, postepena preraspodjela javnih rashoda iz netransparentnih i diskrecionih subvencija u obuku radnika, isplatu otpremnina i grantove za poboljšanje usluga zajednicama na koje utiče smanjivanje velikih preduzeća može stvoriti dalji zamah za reforme. Šire, ojačavanje socijalne sigurnosne mreže i širenje takvih socijalnih dobara kao što su stambeni fond, zaštita djece i zdravstveni objekti, pomjera teret socijalne zaštite sa preduzeća na vlade, time olakšavajući restrukturiranje koje će olakšati povratak na rast. Fiskalna politika time ima potencijal da izgadi krivulje opisane u grafikonu 1 i redistribuirao dio dividendi od reforme onima koji bi inače nosili njen teret. Time je ovo ključni element u davanju potpore sveobuhvatnim reformama.

Zaključci

Analiza prvih deset godina tranzicije u istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu naglašava sljedeće lekcije koje mogu biti primijenjene u budućnosti na ekonomije koje su postigle ograničen napredak sa reformama.

- Dok su početni uslovi koji su preovladavali na početku tranzicije bili od ključne važnosti za objašnjavanje opadanja u rezultatima koji su se dogodili u početku u svim zemljama, politika reformi orijentirana ka tržištu odigrala je značajnu ulogu u promoviranju naknadnog ekonomskog rasta. Stvaranje okruženja koje disciplinira stara preduzeća u otpuštanje dobara i rada i ohrabruje nova preduzeća da upijaju te izvore i poduzimaju nove investicije, bez pomjeranja igrališta u korist bilo koje specifične vrste preduzeća, od ključne je važnosti za ekonomski rast.
- Tvorcima politike ne mogu odložiti bol koja će nastati likvidiranjem i restrukturiranjem starog sektora dok se ne stvori ublažavajući efekat novih preduzeća. Uspjeh strategije ohrabivanja zahtijeva simultano primjenjivanje discipline, jer nedostatak discipline potkopava nivo igrališta između različitih vrsta preduzeća. Nadalje, praksa dozvoljavanja starim i velikim preduzećima da izbjegavaju plaćanje poreza i doprinosa za socijalnu zaštitu, kao i izbjegavanje vraćanja dugova bankama bilo je korijen makroekonomskih kriza.
- Razvijanje pravnih i regulatornih institucija koje će nadgledati upravu preduzeća, iako je dugotrajno i oduzima vremena, izuzetno je bitno. U međuvremenu, gdje nije moguća direktna prodaja državnih dobara strategijskim investitorima – što je preferirani metod privatizacije, tvorcima politike se suočavaju sa teškim izborom između (i) privatizacije neefikasnim vlasnicima u kontekstu slabe korporativne uprave, sa rizikom oduzimanja dobara i prihoda manjinskih ulagača od strane onih koji dobiju kontrolu nad preduzećem, i (ii) kontinuiranog državnog vlasništva u lice neadekvatnih političkih obaveza transparentnim rezultatima privatizacije i ograničenim institucionalnim kapacitetima da bi se spriječilo ogoljavanje dobara od strane trenutne uprave preduzeća.
- Razbijanje zamki sa niskim nivoom ravnoteže u kojim su prvi korisnici liberalizacije i privatizacije preuzeli državu i protive se mjerama ohrabrenja kao što je konkurencija i slobodni ulazak na tržište koje bi umanjile njihove dohotke, zahtijeva mobilizaciju malih, srednjih i novih preduzeća i preduzeća drugog kruga kojima šteti neizravnano igralište i koji će dobiti od daljnjih reformi. Fiskalna politika treba da odigra bitnu ulogu ovdje, preusmjeravajući podršku od bolesnih preduzeća ka obuci radnika i isplati otpremnina, i prebacujući socijalna dobra kao što je stambeni fond, zaštita djece i zdravstvenih objekata sa preduzeća na vlasti.

Dodatak 1. Disciplina i ohrabrenje: Plan i program rada reforme

Koje su političke i institucionalne reforme potrebne da se stvori okruženje pogodno za disciplinu i ohrabrenje? Dok nijedna pojedinačna politika ne može biti dodijeljena pojedinačnom rezultatu u međusobno povezanom sistemu, pomaže da se o političkim paketima razmišlja kao o onim koji su primarno usmjereni ka discipliniranju starog sektora i onim koji su primarno usmjereni ka ohrabrivanju novog sektora bez pomjeranja igrališta u korist bilo koje specifične vrste preduzeća.

Disciplina

U okruženju liberalizacije cijena i trgovine, disciplina zahtijeva nametanje teških budžetskih ograničenja na preduzeća, osiguravajući izlazne mehanizme za nesolventna preduzeća, nadgledanje i uticanje na ponašanje uprave da bi se nagradilo efikasno upravljanje dobrima i da bi se obeshrabrilo kanalisanje i krađa, povećavajući konkurenciju tržišta proizvoda, prebacujući socijalna dobra sa preduzeća na lokalnu vladu i koristeći socijalnu sigurnosnu mrežu kao ublažujući efekat za otpuštene radnike i druge gubitnike iz reformi.

Nametanje teških budžetnih ograničenja zahtijeva:

- Ukidanje izuzimanja od poreza, fiskalnih i finansijskih subvencija, izravnavanja budžeta i poreza i direktnih kredita.
- Kontroliranje fiskalnih rizika koji se pojavljuju iz implicitnih i eventualnih odgovornosti zbog preduzeća u državnom vlasništvu, banaka i penzionih sistema, garancija za projekte i balansne liste agencija za specijalne svrhe i fiskalnog položaja podnacionalnih vlasti.
- Provođenje zakona o bankrotu da bi se olakšao izlaz kroz zvanični proces i da se stvore poticaji za zatvaranje kroz nezvanične mehanizme.
- Reformiranje procesa budžeta tako da država može ispuniti svoje obaveze u rashodima u gotovini i na vrijeme, sa ciljem da se eliminiraju neisplaćeni dugovi i negotovinske isplate.

Nadgledanje i uticanje na ponašanje uprave zahtijeva:

- U reformiranju ekonomija, gdje je većina dobara u privatnim rukama, poboljšavanje institucija korporativne uprave ojačavanjem pravne zaštite za manjinske dioničare i kreditore, dovođenjem uprave od strane koncentriranih vlasnika ili strategijskih investitora, promoviranje međunarodno priznatih standarda računovodstva i kontrole i raditi, kako tržišta kapitala rastu, da se razvije tržište u korporativnoj kontroli.
- U nereformiranim ekonomijama, gdje dobra ostaju uglavnom u javnom sektoru i gdje država zadržava kapacitet da osigura javna dobra, država treba koristiti svoj administrativni kapacitet da kontrolira raspolaganje dobrima što je transparentnije moguće, i u isto vrijeme razvijajući institucije korporativne uprave.

Promoviranje konkurentnosti u tržištima proizvoda je bitan sastojak discipline, posebno zbog efekta konkurencije na ponašanje upravitelja preduzeća. U CIS-u, na primjer, konkurentnost može do određenog stepena nadomjestiti slabo nadgledanje uprave od strane dioničara i kreditora. Ovo zahtijeva:

- Otvaranje tržišta i promoviranje slobodnog ulaska, uključujući liberalizaciju trgovine.

- Provođenje zakona o konkurenciji kroz vladine agencije koje imaju zahtijevane ovlasti.

Prebacivanje odgovornosti za socijalna dobra kao što su stambeni fond, komunalije, zdravstvene klinike i obdaništa, sa preduzeća na lokalnu upravu dozvolit će da restrukturiranje preduzeća nastavi u zemljama koje su se snažno oslanjale na preduzeća kao instrumente socijalne politike. Ovo zahtijeva:

- Pojašnjavanje uloga i odgovornosti podnacionalnih vlasti.
- Davanje tim vlastima izvore da ispune dodijeljene im odgovornosti.
- Reformiranje komunalnih službi (uključujući centralno grijanje i plin) i pomijeranje tarifa na nivoe povrata troškova.
- Zamjenjivanje sveobuhvatnog stambenog pitanja i subvencija za komunalije sa ciljanom socijalnom pomoći najsiromašnijim domaćinstvima, ponekad kombiniranim sa tarifama za održanje života.

Programi socijalnog osiguranja koji pokrivaju penziono i osiguranje za nezaposlene, kao i programi socijalne pomoći čine više izvodivim discipliniranje starih preduzeća da otpuštaju radnu snagu i pomognu da se stvori grupacija za disciplinu. Reforme programa socijalnog osiguranja zahtijevaju:

- Pomijeranje reformi penzija u centralnoj Evropi i Baltiku na sistem sa više osnova, sa minimalnim beneficijama zasnovanim na siromaštvu. Zbog toga što strukturalna nezaposlenost opada u ovim zemljama, oni mogu provesti programe za osiguranje nezaposlenih.
- Reformiranje plati-kako-napreduješ sistema u Bugarskoj, Rumuniji, Rusiji i Ukrajini da bi ih stavilo na jači fiskalni oslonac, sa minimalnim beneficijama zasnovanim na siromaštvu. Osiguranje za nezaposlenost može uključivati jedinstvenu beneficiju ili isplatu otpremnine.
- Pomijeranje na strukturu paušalne beneficije u zemljama sa ograničenim resursima i niskim prihodom u CIS-u da bi se zaštitili najsiromašnije starije osobe.

Reforme programa socijalne pomoći zahtijevaju:

- Pomijeranje na programe pomoći na sredstvima testiranih novčanih beneficija u centralnoj Evropi i Baltiku.
- Pomijeranje na novčane beneficije po kategorijama, ili univerzalno ili ciljano po kategoriji, u Bugarskoj, Rumuniji, Rusiji i Ukrajini, i korištenje beneficija testiranih na sredstvima samo tamo gdje su lokalne institucije snažne.
- Poboľšano ciljanje ograničenih novčanih beneficija u zemljama CIS-a sa niskim prihodom kroz geografsko ciljanje, identifikaciju zasnovanu na zajednici ili samo ciljanje kroz neke oblike javnih šema rada.

Ohrabrenje

Pored liberalizacije cijena i trgovine, poboljšavanje klime za investicije za domaće i strane investitore je ključ za ohrabivanje novih preduzeća. Ovo zahtijeva ustanovljavanje sigurnih imovinskih i ugovornih prava i osiguravanje osnovne infrastrukture, umanjivanje pretjeranih marginalnih poreskih stopa, pojednostavljivanje regulatornih procedura i procedura dobivanja dozvola i razvijanje konkurentnog i efikasnog bankarskog sistema.

Osiguravanje usvajanja zakona koji najviše odgovaraju za osiguravanje imovinskih i ugovornih prava zahtijevaju naglasak na dva područja:

- Proces za nacrt zakona: preduzeća trebaju imati imput u njihov dizajn i trebaju biti informisana unaprijed o promjenama u pravilima koja će uticati na njihove poslove.
- Efikasnost sudstva: njegovo poštenje (nepriistrasnost, iskrenost i dosljednost) i vjerovatnoća provedbe.

Poreske reforme trebaju:

- Podići prag prometa za postajanje poreskog obveznika na dodatnu vrijednost dovoljno visoko da isključi mala preduzeća, koja umjesto toga trebaju biti predmetom poreskog režima za mala preduzeća. Ovaj režim trebao bi biti dovoljno jednostavan da olakša administrativni teret i teret izvještavanja sa poreskog obveznika i umanjiti interakciju između poreskog obveznika i poreske uprave.
- Raspodijeliti poreze od malih preduzeća i imovinskih poreza pod nacionalnim vladama da bi im pomoglo da se identificiraju sa novim preduzećima koja se pojavljuju, i koja su obično izvor stvaranja poslova, umjesto sa velikim, preduzećima u bankrotu koja čuvaju poslove koji bi trebali biti ukinuti.

Moderniziranje licenciranja poslova i zahtijeva za registraciju koji vode ulazak novih preduzeća na tržište je visok prioritet. Rješavanje ovih pitanja zahtijeva:

- Pojednostavljanje i pravljenje transparentnim procedure za ulazak i dobivanje dozvola.
- Umanjivanje opsega za arbitrarno donošenje odluka i zloupotrebu moći.

Nesigurna imovinska prava su veća kočnica na investiciju za nova preduzeća nego za dostupnost bankarskih finansija, posebno u CIS-u, koji je manje daleko u tranziciji (Johnson, McMillan i Woodruff 2000. godina). Međutim, kako se tranzicija nastavlja a pravne i sudske reforme ojačavaju imovinska prava, finansijsko produbljanje i razvoj bit će od ključne važnosti za potporu rasta privatnog sektora koji vode nova preduzeća.

Razvijanje konkurentskog bankarskog sektora zahtijeva strategiju koja će rješavati izlazak propalih banaka, ulazak novih banaka i privatizaciju i restrukturiranje banaka. Ojačavanje regulatornih organa za nadgledanje banaka je ekstremno važno za izvršavanje ovih aktivnosti efikasno. Ovo će zahtijevati:

- Rješavanje pitanja propalih banaka, koje su dominirale bankarskim sistemom u ekonomijama u tranziciji i imale velika interbankarska izdavanja i zajmove preduzećima koja su poslovala sa gubicima, time predstavlja poseban problem. Opcije likvidacije i restrukturiranja trebaju biti pažljivo procijenjene u slučaju sistematskih rizika finansijskom sektoru i potrebe da se nametnu teška budžetna ograničenja na banke i preduzeća.
- Uzgajanje konkurentnog i efikasnog bankarskog sistema zahtijeva ohrabrivanje ulaska novih banaka koje zadovoljavaju razborite kriterije za minimalnim zahtjevima kapitala i adekvatnost kapitala. Zbog toga što odgovornost nadzora leži uglavnom na regulatornom organu date zemlje, ulazak od strane stranih banaka i kupovina dionica u postojećim bankama od strane stranih banaka je brz način uvoza upravne i upraviteljske stručnosti i poboljšavanja regulative banaka u ekonomijama u tranziciji. U bilo kojem slučaju, proširenje bankarskog sistema trebalo bi se dogoditi samo u

skladu sa rastućim kapacitetom za regulativu banaka i rast u broju zajmoprimaca sa dobrom kreditnom sposobnošću.

- Izvršiti privatizaciju banaka strategijskim investitorima kad god je to moguće. Ako su investitori strani, oni mogu pomoći da se poboljšaju upraviteljski i nadzorni standardi. Alternativa – privatiziranje banaka od strane trenutnih vlasnika – se treba dogoditi samo ako postoji jasno razdvajanje između dioničara i zajmoprimaca. Brzina privatizacije ne treba prevazići razvoj odgovarajućeg organa za nadzor.

Napomene

1. CSB se sastoji od Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Republike Češke, Estonije, Mađarske, Latvije, Litvanije, Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, Poljske, Rumunije, Republike Slovačke i Slovenije. Federalna Republika Jugoslavija nije uključena u zbirove za CSB zemlje jer nisu dostupni podaci za godine prije 1998. godine. CIS se sastoji od Armenije, Azerbejdžana, Bjelorusije, Gruzije, Kazahstana, Republike Kirgistana, Moldavije, Ruske Federacije, Tadžikistana, Turkmenistana, Ukrajine i Uzbekistana.
2. Izrazi "Rusija" i "Ruska Federacija" se koriste u istom značenju i odnose se na istu zemlju.
3. Konceptualni i problemi mjerenja prožimaju BNP podatke (vidi kvadrat 1.1). Međutim, ovi problemi ne modificiraju kvalitativni značaj izjava prezentiranih ovdje.
4. Ove procjene su zasnovane na stopama kupovne moći iz 1993. godine (Svjetska banka 2000a).
5. Plan i program rada pristupanja Evropskoj uniji pomalja se sve više za zemlje centralne i istočne Evrope. Svjetska banka je bila uključena u velike projekte koji procjenjuju pitanja specifična za zemlju ili podregiju, a koja se pojavljuju iz pristupanja evropskoj uniji. Osnovni rezultati projekta izlistani su u bibliografskom vodiču, i time taj predmet neće biti pokriven u ovom izvještaju.
6. Kornai (1986. godina) je uveo izraz blaga ograničenja na budžet (suprotno od teških ograničenja na budžet) da bi okarakterisao okruženje sa kojim su suočena državna preduzeća u Mađarskoj u osamdesetim godinama.
7. Analiza je zasnovana na pretpostavkama da podaci za mala preduzeća mogu biti korišteni da približe nova preduzeća. To približavanje nije tačno toliko koliko skup malih preduzeća uključuje mala stara preduzeća. Dodatak 4.1 prezentira gornju granicu za greške počinjene ovim pretpostavkama u CSB zemljama. Dok je procjena za gornju granicu značajna u 1995. godini, ona se značajno smanjuje pod razumnim pretpostavkama o stopi gašenja preduzeća do 1998. godine, godine za većinu podataka u ovom izvještaju. Izraz "nova preduzeća" i "mala preduzeća" se odavde koriste u istom značenju.
8. Aneks 4.2 opisuje okolnosti pod kojim su usporedbe zasnovane na produktivnosti rada (za koje nisu dostupni podaci) u skladu sa usporedbama zasnovanim na ukupnom faktoru produktivnosti, koji je relevantan koncept za ovaj izvještaj.