

mBank – CASE Seminar Proceedings No 153/2017

Zeszyty mBank – CASE Nr 153/2017

Anders Åslund

Will Ukraine Be Able to Establish Real Property Rights?

Czy Ukraina będzie w stanie wprowadzić
rzeczywiste prawa własności?



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE – Center for Social and Economic Research

mBank – CASE Seminar Proceedings are a continuation of BRE–CASE Seminar Proceedings, which were first published as PBR – CASE Seminar Proceedings

Zeszyty mBank – CASE są kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR – CASE i następującej po niej serii BRE Bank – CASE

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

mBank SA
ul. Senatorska 18, 00–950 Warszawa

Scientific editor / Redakcja naukowa
Ewa Balcerowicz

Series Coordinator / Sekretarz Zeszytów
Aleksandra Polak

Translation / Tłumaczenie
Ewa Balcerowicz

DTP
Katarzyna Godyń-Skoczylas

Keywords

E02, E26, K11, K12, K16, K42, P14, P26

JEL codes

Ukraine, economic reforms, judicial reforms, democratic reforms, corruption, property rights, election law

EAN 9788371786679

Publisher / Wydawca

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa,
al. Jana Pawła II 61/212,
01–031 Warszawa

Disclaimer

The paper contains the views of its author and not of the institutions with which he cooperates.

Nota prawna

Tekst wyraża poglądy autora, a nie instytucji, z którymi jest związany.



Anders Åslund

Anders Åslund is a senior fellow at the Atlantic Council, the chairman of the CASE Advisory Council and an adjunct professor at Georgetown University. He specializes in economic policy in Russia, Ukraine, and Eastern Europe. He has worked at several leading Washington think tanks, the Brookings Institution, the Carnegie Endowment for International Peace, the Peterson Institute for International Economics. Dr. Åslund served as an economic adviser to the governments of Russia (1991–1994) and Ukraine (1994–1997). He was the founding director of the Stockholm Institute of Transition Economics and professor at the Stockholm School of Economics. Dr. Åslund served as a Swedish diplomat in Moscow, Geneva and Kuwait. He earned his doctorate from the University of Oxford. He has published widely and is the author of 14 books, most recently with Simeon Djankov, *Europe's Growth Challenge* (Oxford 2017). Other recent books are: *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It* (2015), *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia* (Cambridge 2013), and *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed* (2007). He has also edited 16 books, most recently, *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism* (2014).

Anders Åslund jest ekspertem Atlantic Council, przewodniczącym Rady Naukowej CASE i profesorem na Uniwersytecie Georgetown. Specjalizuje się w polityce gospodarczej Rosji, Ukrainy i Europy Wschodniej. Pracował w kilku czołowych think tankach w Waszyngtonie, w Brookings Institution, Carnegie Endowment for International Peace oraz w Peterson Institute for International Economics. Dr Åslund pełnił funkcję doradcy ds. ekonomicznych dla rządów Rosji (1991–1994) i Ukrainy (1994–1997). Był dyrektorem i założycielem Stockholm Institute of Transition Economics i profesorem w Stockholm School of Economics. Dr Åslund był dyplomatą Szwecji w Moskwie, Genewie i Kuwejcie. Doktorat otrzymał na Uniwersytecie Oksfordzkim. Ma duży dorobek publikacyjny i jest autorem 14 książek; najnowszą, *Europe's Growth Challenge* (Wyzwanie dla wzrostu gospodarczego Europy) (Oxford 2017), napisał wspólnie z Simeonem Djankovem. Inne nowsze książki to: *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It* (Ukraina: Co poszło źle i jak to naprawić) (Waszyngton 2015), *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia* (Cambridge 2013) (wydanie polskie: *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, 2010), oraz *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed* (Kapitalistyczna rewolucja w Rosji. Dlaczego reformy rynkowe powiodły się, a demokracja nie) (Waszyngton 2007). Ponadto jest redaktorem 16 książek, z których najnowszą to *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism* (Wielkie odrodzenie. Lekcje ze zwycięstwa kapitalizmu nad komunizmem) (Waszyngton 2014).

Table of Contents

Spis treści

Introduction

Wstęp

1. Leveling the Playing Field to Reduce Corruption

Stworzenie równych szans działania na rynku by zredukować korupcję

2. Carry out Judicial Reforms

Konieczne są reformy sądownictwa

2.1. Lustration Became a Non-Starter

Lustracja okazała się niewypałem

2.2. Build up a New System of Prosecution

Trzeba zbudować nową prokuraturę

2.3. Establish a New Court System

Trzeba stworzyć nowe sądownictwo

2.4. The Problems of Law Enforcement

Problemy w systemie egzekwowania prawa

2.5. The New Anticorruption Bodies

Nowe instytucje antykorupcyjne

3. Ukraine Needs Electoral Reform

Ukraina potrzebuje reformy prawa wyborczego

3.1. Transparency: Most Successful

Transparentność: najbardziej skuteczna

3.2. Restrict Political Financing!

Ograniczcie finansowanie polityczne!

3.3. A Plea for Proportional Elections

Głos za wyborami proporcjonalnymi

4. Conclusions

Wnioski

References

Bibliografia

Introduction

We usually think of corruption as a distortion, an aberration from the original order. In reality, it is the other way around. Corruption or lawlessness is the initial state of affairs. Everybody works for themselves and their kin, possibly for their clan or tribe. As Francis Fukuyama (2011, 16) explains in his great book *The Origins of Political Order*, in institutional development, first comes the state, then the rule of law, and finally accountable governments. None of them is natural.

When starting with a communist state, the added task is to build a market economy with reasonably free prices and markets, decent macroeconomic stability, and dominant private ownership of the means of production (Åslund 2013, Åslund and Djankov 2014).

The three big tasks of the postcommunist transition were to build a market economy, a democracy, and the rule of law. Corruption is the natural state of affairs. It is usually defined as “the misuse of public power for private gain.”¹ This presupposes that the public is considered superior to the private, that there are rules, and that they are being enforced. In order to get corruption under control, a market economy, a democracy and rule of law have to be built.

Looking upon the 21 countries in the former Soviet Union and the previous Soviet Bloc in Europe, the picture is clear, drawing on the EBRD standards for a market economy, the Freedom House (2016) for democracy, and Transparency International's (2016) Corruption Perception Index for rule of law. All but three countries (Belarus, Turkmenistan and Uzbekistan) are market economies. All the nine East European countries that have become members of the European Union are full democracies and have corruption under reasonable control, while among the post-Soviet countries only Georgia has corruption under control. Most of the post-Soviet countries are both pervasively corrupt and authoritarian. Ukraine stands out as the greatest outlier. It is as corrupt as Russia, but it is almost democratic (Åslund 2017).

Today, the typical former Soviet republic is an authoritarian state, whose rulers usurp the wealth of the country to their own benefit. Because of the absence of property rights, they need to transfer surplus savings to offshore havens with secure property rights. Ukraine was on such a track

1 Rose-Ackerman (1999), 91.

Wstęp

Zazwyczaj myślimy o korupcji jako o wypaczeniu, odejściu od pierwotnego porządku. W rzeczywistości jest na odwrót. Korupcja lub bezprawie to początkowy stan rzeczy. Wszyscy pracują dla siebie i swoich krewnych, ewentualnie dla swojego klanu lub plemienia. Jak wyjaśnia Francis Fukuyama (2011, s. 16) w swojej wspaniałej książce *Historia ładu politycznego*, na drodze rozwoju instytucji pierwsze pojawia się państwo, potem rządy prawa, a na końcu rządy odpowiedzialne przed obywatelami. Żadna z tych instytucji nie jest tworem naturalnym.

Jeśli punktem wyjścia jest państwo komunistyczne, dodatkowym zadaniem staje się zbudowanie gospodarki rynkowej z rozsądnymi wolnymi cenami i rynkami, przyzwoitą stabilnością makroekonomiczną i dominującą prywatną własnością środków produkcji (Åslund 2013, Åslund i Djankov 2014).

Trzema wielkimi zadaniami transformacji postkomunistycznej były: budowa gospodarki rynkowej, demokracji i rządów prawa. Korupcja to naturalny stan rzeczy. Zazwyczaj definiuje się ją jako „nadużywanie władzy publicznej dla prywatnych korzyści”¹. Takie postawienie sprawy niesie ze sobą założenie, że to, co publiczne ma wyższy status niż to, co prywatne, że istnieją zasady i są one egzekwowane. Gospodarka rynkowa, demokracja i rządy prawa muszą zostać wprowadzone, żeby można było zapanować nad korupcją.

Gdy spojrzysz na 21 krajów byłego Związku Radzieckiego i bloku komunistycznego w Europie – używając standardów EBOiR do oceny gospodarki rynkowej, raportu przygotowywanego przez Freedom House (2016) do badania demokracji i Indeksu Percepcji Korupcji (2016) publikowanego przez Transparency International, żeby oszacować rządy prawa – wyłoni się jasny obraz. Wszystkie państwa z wyjątkiem trzech (Białoruś, Turkmenistan i Uzbekistan) są gospodarkami rynkowymi. Wszystkie dziewięć krajów, które stały się członkami Unii Europejskiej są pełnymi demokracjami i mają rozsądny stopień kontroli nad korupcją, podczas gdy wśród państw byłego Związku Radzieckiego jedynie Gruzja zapanowała nad korupcją. Większość krajów postsowieckich jest zarówno doszczętnie skorumpowana, jak i autorytarna. Ukraina wyróżnia się najbardziej. Jest tak skorumpowana jak Rosja, ale zarazem prawie demokratyczna (Åslund 2017).

1 Rose-Ackerman (1999), s. 91.

in early 2014 when the Revolution of Dignity interrupted that path. The question today is whether Ukraine can avoid a return to the trap of authoritarian captivity or whether the nation can establish a sufficiently strong market economy, rule of law, and democracy to ensure secure property rights.

Confusingly, Ukraine has no stabilized pattern of corruption. On the one hand, Ukraine's corruption is best described as anarchic and disorganized as Andrei Shleifer and Robert Vishny (1993) depicted Russian corruption in the early 1990s. On the other hand, Ukraine can also be seen as a captive country, with a small number of people standing above the law. The big fortunes have been made on trading Russian gas (Balmaceda 2013, Grey et al. 2014). Money laundering and capital flight are also important element of the Ukrainian economy (Novokmet et al. 2017, OCCRP 2017). The outcome has been a country that has suffered from both disorganized corruption and from state capture, even if the capturers have varied. As a consequence, Ukraine has produced a miserable economic record (Havrylyshyn 2014). The question today is if Ukraine can break out of this vicious circle and enter a virtuous circle of inclusive institutions, as Daron Acemoglu and James Robinson (2006) see it.

This paper discusses in a first section the market economic reforms, which worked very well from 2014–17. The second section is devoted to what has not worked well and is crucial for property rights, namely courts, prosecution, and law enforcement. The third section deals with what remains of political reform, primarily electoral reform.

A general reference is my 2015 book, *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It* (Åslund 2015). In general, the economic reforms discussed in the first section have been accomplished, while the judicial reforms have been fudged, and the democratic reforms are partial.

Typowa była republika radziecka jest dzisiaj państwem autorytarnym, w którym rządzący przywłaszczają bogactwa kraju dla własnych korzyści. Z powodu braku praw własności, muszą oni przenosić nadwyżki oszczędności do rajów podatkowych. Ukraina była na takiej ścieżce w początkach 2014 roku, kiedy Rewolucja Godności² zawróciła ją z tej drogi. Pytanie, jakie stoi przed nami dzisiaj, to czy Ukraina może uniknąć powrotu do pułapki autorytarnej niewoli lub czy naród będzie w stanie stworzyć wystarczająco silną gospodarkę rynkową, rządy prawa i demokrację, by zagwarantować prawa własności.

Ukraina nie ma stałego wzoru korupcji, co może być dezorientujące. Z jednej strony ukraińską korupcję można najtrafniej określić jako anachroniczną i zdeorganizowaną, czyli tak jak Andrei Shleifer i Robert Vishny (1993) opisali rosyjską korupcję we wczesnych latach 1990. Z drugiej strony Ukraina może być też postrzegana jako państwo zawłaszczone (ang. captive country), z wąską grupą osób, stojącą ponad prawem. Wielkie fortuny zbito na handlu rosyjskim gazem (Balmaceda 2013, Grey et al. 2014). Pranie brudnych pieniędzy i ucieczka kapitału są także istotnymi składowymi ukraińskiej gospodarki (Novokmet et al. 2017, OCCRP 2017). Jako rezultat mamy kraj, który cierpi zarówno przez zdeorganizowaną korupcję, jak i zawłaszczenie państwa, mimo że zawłaszczający się zmieniali. W konsekwencji Ukraina miała słabe wyniki gospodarcze (Hawrylyshyn 2014). Pytanie dzisiaj brzmi: czy Ukraina może wyrwać się z tego błędnego koła i wejść na czystą (tj. wolną od korupcji i zawłaszczenia – przyp. red.) ścieżkę rozwoju, związaną – jak to widzą Daron Acemoglu i James Robinson (2006) – z obecnością instytucji inkluzywnych (ang. inclusive institutions).

Ten raport w pierwszej części opisuje rynkowe reformy gospodarcze z lat 2014–17, które zadziałały bardzo dobrze. Druga część poświęcona jest temu, co się nie udało tak dobrze, a co jest kluczowe dla praw własności, czyli sądom, prokuraturze i systemowi egzekwowania prawa. Trzecia część zajmuje się tym, co pozostało do zrobienia z reform politycznych, a jest to przede wszystkim reforma prawa wyborczego.

2 Autor używa terminu Revolution of Dignity. Na Ukrainie i w mediach zachodnich oraz w Polsce bardziej popularna jest nazwa: Euromajdan. W mediach ukraińskich mówi się o tej rewolucji także: eurorewolucja, rewolucja 2013 roku, a w mediach anglojęzycznych: ukraińska wiosna. Rewolucja Godności to fala największych na Ukrainie od uzyskania niepodległości w 1991 roku protestów i demonstracji. Rozpoczęła się 21 listopada 2013 roku i była reakcją na odłożenie przez ówczesnego prezydenta podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską (przyp. red.).

Odniesieniem do całego tekstu jest moja książka z 2015 roku: *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It (Ukraina: Co poszło źle i jak to naprawić)* (Åslund 2015). Ogólnie rzecz biorąc, omówione w pierwszej części raportu reformy gospodarcze zostały zrealizowane, reformy sądownictwa były przeprowadzone nieudolnie, a reformy polityczne (demokratyczne) zostały przeprowadzone tylko w części.

1. Leveling the Playing Field to Reduce Corruption

In the fall of 1994, Ukraine took the critical steps to a market economy, including the freeing of its prices and domestic markets, while unifying the exchange rate. In 2000, a second major reform, focusing on structural reforms, was undertaken. It brought about an average economic growth of 7.5 percent a year from 2000–7. Yet, in 2008, Ukraine was badly hit by the global financial crisis because of overheating with foreign capital inflows, and no significant recovery ensued, while several major sources of rent seeking persisted.

Since the Revolution of Dignity in February 2014, the Ukrainian governments have made major headway in eliminating big sources of corruption. The greatest boondoggle in Ukraine has all along been energy arbitrage. As late as in 2013, the state-controlled domestic price of natural gas was \$50 per 1,000 cubic meters (tcm), while the market price for industry was \$400 per tcm (Åslund 2015). Somebody made a fortune on this arbitrage. Gas prices for households were hiked 11 times from 2014 to 2017. As a result, well-connected gas traders could no longer make vast windfall profits on gas arbitrage. By unifying energy prices, Ukraine eliminated its energy subsidies of about 8 percent of GDP from 2014 to zero in 2016. This was the most important measure against corruption. Experience from other post-Communist countries shows that after energy prices have been unified, for example in Poland in 1992, they usually stay market-oriented.

The second extraordinary public expenditure was pensions. In 2013, Ukraine had the highest public pension costs in Europe at 17 percent of GDP, while the EU average was 9 percent of GDP. In 2011, the Yanukovich government had already started raising the retirement age for women by half a year each year from the very low level of 55 years, while it remained 60 for men. The parliament resisted any further hike in the retirement age, but special pensions for the old privileged and early pensions were tightened. The main measure, however, was not to index the pensions fully to inflation, which rendered pensions tiny. Pension costs fell to 13 percent of GDP in 2015 and are set to decline further to 11 percent of GDP in 2016 (IMF 2016, 44).

Third, Ukraine has a special word, “*deriban*,” meaning theft from the state budget. In early 2015, the Ministry

1. Stworzenie równych szans działania na rynku by zredukować korupcję

Na jesieni 1994 roku Ukraina podjęła kluczowe dla gospodarki rynkowej kroki, włączając w to uwolnienie cen i rynków wewnętrznych przy jednoczesnym ujednoczeniu kursu walutowego. W 2000 roku podjęto drugą ważną reformę, skoncentrowaną na zmianach strukturalnych. Przyniosła ona wzrost gospodarczy w wysokości średnio 7,5 procenta rocznie w latach 2000–7. Jednak w 2008 roku Ukraina została mocno uderzona przez światowy kryzys finansowy, nastąpiło to z powodu przegrzania gospodarki wynikającego z napływu kapitału zagranicznego; a po nim nie doszło do żadnego znaczącego ożywienia, podczas gdy utrzymywało się kilka dużych źródeł pogoni za rentą (ang. *rent seeking*).

Od czasów Rewolucji Godności w lutym 2014 roku, ukraińskie rządy zrobiły znaczne postępy w wyeliminowaniu dużych źródeł korupcji. Największą bezsensowną działalnością gospodarczą na Ukrainie był zawsze arbitraż energetyczny. Jeszcze w 2013 roku kontrolowana przez państwo krajowa cena gazu ziemnego wynosiła 50 dolarów za 1,000 metrów sześciennych (tcm), podczas gdy cena rynkowa dla przemysłu wynosiła 400 dolarów za tcm (Åslund 2015). Ktoś zbił fortunę na tym arbitrażu. Ceny gazu dla gospodarstw domowych zostały podniesione 11 razy od 2014 do 2017 roku. W rezultacie handlarze gazu z dobrymi koneksjami nie mogli już osiągać ogromnych zysków z arbitrażu gazowego. Poprzez ujednoczenie cen energii Ukraina zmniejszyła swoje dotacje energetyczne z 8 procent PKB w 2014 do zera w 2016 roku. To był najistotniejszy krok w walce z korupcją. Doświadczenie z innych postkomunistycznych krajów pokazuje, że po ujednoczeniu cen energii, np. w Polsce w 1992 roku, zazwyczaj zachowują one charakter rynkowy.

Drugim nadzwyczajnym wydatkiem publicznym były emerytury. W 2013 roku Ukraina miała najwyższy w Europie koszt wypłaty emerytur dla sektora finansów publicznych, wynoszący 17 procent PKB, podczas gdy średnia w UE wynosiła 9 procent PKB. Już rząd Janukowycza zaczął w 2011 roku podnosić wiek emerytalny dla kobiet o pół roku co rok, z bardzo niskiego poziomu 55 lat, ale pozostawiono na poziomie 60 lat wiek emerytalny dla mężczyzn. Parlament sprzeciwiał się dalszemu podwyższaniu wieku emerytalnego, ale zmniejszono zakres emerytur specjalnych dla dawniej uprzywilejowanych i zaostrzono warunki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Najważniejszym krokiem było jednak niepełne (w stosunku do infla-

of Finance went through all dubious expenditures, tightening them. As a result of these three measures, Ukraine's public expenditures declined from 53 percent of GDP in 2014 (IMF 2014) to 40 percent of GDP in 2016 (IMF 2017a), although GDP fell by 17 percent in 2015–16. Yet, most countries in this neighborhood, such as Romania and Lithuania, have public expenditures of only 35 percent of GDP.

Ukraine's tax system was already in rather decent shape in 2014 with relatively few, low and flat taxes. In 2016, two important tax changes were made. A flat personal income tax was reintroduced at 18 percent. The high payroll tax was cut from 45 percent to 22 percent. The hope is that this substantial cut will reduce the extensive practice of paying half of the salary in cash in an envelope without any tax payments. Seven million members of Ukraine's active labor force do not appear on the official labor market and pay no taxes. The big problem was tax administration, both collection and unreliable return of value-added tax (VAT) refunds. From 2017, VAT refunds are supposed to be automatic and it seems to work. It remains to make the tax administration simple and internet-based. If the official economy rises at the expense of the shadow economy, the public expenditures as a share of GDP would shrink further.

The National Bank of Ukraine (NBU) under governor Valeria Hontareva has played a major role in fighting corruption, by cleansing the banking system. In three years, from 2014–17, she closed down half of 180 banks. Under President Viktor Yanukovich, a common practice had evolved that a bank owner gave himself 80–90 percent of the loans of his bank, which had raised them from deposits or loans from the NBU, and then did not pay them back. Since creditors' rights are very limited, it is difficult to force big debtors to pay. As a consequence, former bank owners could get away with ten times as much money as they had initially invested in the bank. The biggest case was Privatbank, which the NBU took over in December 2016. The hole in that bank alone was at least \$5.5 billion. When the NBU seized the bank that flow ended, while the stock of credits to the former owners remain to be collected.

In addition, a fair amount of deregulation and transparency, which reduce corruption, has been introduced. The most important measure was the introduction of compulsory electronic public procurement for all state purchases of significance in August 2016. Substantial steps were also taken to improve corporate governance at the

cji) waloryzowanie emerytur, co sprawiło, że emerytury stały się skromne. Wpłaty emerytur ogółem spadły do 13 procent PKB w 2015 i były obniżane dalej, do 11 procent PKB w 2016 roku (MFW, 2016, s. 44).

Po trzecie Ukraińcy mają specjalne słowo „*deriban*”, które oznacza okradanie budżetu państwa. Na początku 2015 roku Ministerstwo Finansów przeanalizowało wszystkie wątpliwe wydatki, a następnie ograniczyło je. W rezultacie podjęcia tych trzech kroków wydatki publiczne Ukrainy zmniejszono z 53 procent PKB w 2014 (MFW 2014) do 40 procent PKB w 2016 roku (MFW 2017a), mimo że PKB zmalało o 17 procent w latach 2015–16. Jednakże większość krajów w regionie, takich jak np. Rumunia i Litwa, ma wydatki publiczne na poziomie jedynie 35 procent PKB.

Ukraiński system podatkowy był już w dość przyzwolonej formie w 2014 roku z relatywnie nielicznymi, niskimi i liniowymi podatkami. W 2016 roku wprowadzono dwie istotne zmiany w systemie podatkowym. Liniowy podatek dochodowy od osób fizycznych został przywrócony do poziomu 18 procent. Wysoka składka na ubezpieczenie społeczne została obniżona z 45 do 22 procent. Jest nadzieja, że to istotne cięcie ograniczy wszechobecną praktykę płacenia połowy pensji gotówką pod stołem bez odprowadzania podatków. Siedem milionów osób, należących do aktywnej siły roboczej Ukrainy, nie pojawia się na oficjalnym rynku pracy i nie odprowadza podatków. Dużym problemem była administracja podatkowa, zarówno pobór podatku od wartości dodanej, jak i nierzetelny zwrot tego podatku. Od 2017 roku zwroty VAT-u są robione automatycznie i wydaje się, że ten system zdaje egzamin. Do przeprowadzenia pozostało uproszczenie administracji podatkowej i oparcie jej pracy na wykorzystaniu Internetu. Jeśli oficjalna gospodarka wzrośnie kosztem czarnego rynku, udział wydatków publicznych w PKB zmniejszy się jeszcze bardziej.

Narodowy Bank Ukrainy (NBU) za prezesury Walerii Hontarewej odegrał znaczącą rolę w walce z korupcją dzięki oczyszczeniu systemu bankowego. W ciągu trzech lat, od 2014 do 2017 roku, prezes NBU zamknęła połowę spośród 180 banków. Za prezydentury Wiktora Janukowycza rozwinął się i upowszechnił proceder, polegający na tym, że właściciel banku brał 80–90 procent ogółu pożyczek udzielanych przez jego bank, a środki finansowe na pożyczki pozyskiwano z lokat lub pożyczek z NBU, których nigdy nie spłacano. Ponieważ prawa wierzycieli są bardzo ograniczone, trudno jest zmusić dużych dłużników do uregulowania zobowiązań. W rezultacie byli właścicie-

large state corporations, with the introduction of external audits, supervisory boards with independent directors and competitive selection of chief executive officers. All banks have been compelled to reveal their beneficiary owners. A number of other public Internet registers of property owners has also been established.

To a considerable extent, the Russian government carried out these economic reforms from 1999–2002. They deserve three observations. First, they turned out to be largely irreversible and stayed. Second, they laid the ground for high economic growth for a decade. But, third, they did not defeat corruption. They only concentrated corruption to the top rulers, who wanted to maximize rents to their own advantage.

The shortcoming of these purely economic reforms is that they do not create property rights. Private investment remains low because property is not safe. The creation of real property rights requires both judicial reform and reform of the parliament.

le banków mogli odejść z dziesięciokrotnie większą sumą pieniędzy od tej, którą pierwotnie zainwestowali w bank. Najbardziej znaczący był przypadek Privatbanku, który został przejęty przez NBU w grudniu 2016 roku. Dziura w tym jednym banku sięgnęła co najmniej 5,5 mld dolarów amerykańskich. Kiedy NBU przejął bank, wypływ pieniędzy się skończył, ale wolumen kredytów udzielonych jego byłym właścicielom pozostaje do spłacenia.

Dodatkowo wprowadzono dużo rozwiązań deregulujących oraz powiększających transparentność, które działają na rzecz zmniejszenia korupcji. Najważniejszym krokiem było zainicjowanie w sierpniu 2016 roku systemu obowiązkowych elektronicznych zamówień publicznych dla wszystkich znaczących zakupów państwowych. Podjęto także istotne kroki w celu usprawnienia zarządzania w dużych korporacjach państwowych poprzez zastosowanie audytów zewnętrznych, wprowadzenie rad nadzorczych z niezależnymi dyrektorami i konkurencyjnego trybu wyboru dyrektorów generalnych. Wszystkie banki zostały zmuszone do ujawnienia swoich właścicieli-beneficjentów, (czyli tych którzy zaciągnęli kredyty we własnych bankach – przyp. red.). Stworzono także kilka innych internetowych rejestrów właścicieli nieruchomości.

Rosyjski rząd przeprowadził znaczną część takich reform gospodarczych w latach 1999–2002. Zasługują one na trzy uwagi. Po pierwsze okazały się one w dużej mierze nieodwracalne i nowe regulacje utrzymały się. Po drugie położyły one podwaliny pod wysoki wzrost gospodarczy przez następną dekadę. Po trzecie reformy te nie zwalczyły jednak korupcji. Ograniczyły ją one jedynie do wąskiej grupy ludzi posiadających największą władzę (w kraju – przyp. red.), którzy chcieli zmaksymalizować rentę dla własnych korzyści.

Wadą tych czysto gospodarczych reform jest to, że nie tworzą one praw własności. Poziom prywatnych inwestycji jest niski, ponieważ własność nie jest bezpieczna. Wprowadzenie rzeczywistych praw własności wymaga reformy zarówno sądownictwa, jak i parlamentu.

2. Carry out Judicial Reforms

After its successful economic reforms, the inefficacy of law enforcement and the judiciary are the key concerns. In order to establish real private property rights, a country needs to have independent and impartial courts, autonomous prosecutors with integrity, and law-abiding law enforcement.

The presumption is that ordinary courts should handle crimes, not special procedures, but Ukrainian courts and prosecutors are pervasively corrupt. Moreover, the greater the crime is, the less likely the defendant is to be prosecuted, because he or she will pay the prosecutor whatever is desired. Corrupt prosecutors and judges are not likely to prosecute and sentence corrupt colleagues. In addition, judges have secure tenure and cannot easily be sacked. Many of their privileges are inscribed in the constitution. Therefore, Ukraine needs to build new judicial institutions.

We need to look at each problem separately, prosecution, courts, and law enforcement agencies.

2.1 Lustration Became a Non-Starter

For Ukraine, the start of judicial reform was the adoption of a law on lustration in September 2014. It targeted senior officials under Yanukovich. The main qualification was that they held a senior position for at least one year during Yanukovich's reign as president. The positions were specified in the law. Elected officials were not subject to lustration, while the targets were political appointees, such as ministers, chairs of state committees, and regional governors. It included members of the Central Election Commission, members of the High Council of Justice and directors of state-owned military-industrial enterprises. Another group was law enforcement officers who had participated in the arrests or persecution of protesters during the Euromaidan. A third category was Soviet officials, including people who worked in senior positions of the Communist Party of the Soviet Union and employees or agents of Soviet intelligence.

It was Ukrainian civil society that drove demands for lustration. Unfortunately, Western legal expertise reacted strongly against the Ukrainian law on lustration. The standard Western argument is that collective justice is impermissible and that individual justice must

2. Konieczne są reformy sądownictwa

Po udanych reformach gospodarczych głównym problemem jest nieefektywność systemu egzekwowania prawa i sądownictwa. Żeby wprowadzić rzeczywiste prawa własności, państwo musi mieć niezawisłe i bezstronne sądy, niezależnych i uczciwych prokuratorów i przestrzegające prawa organy ścigania.

Zakładamy, że zwykłe sądy powinny zajmować się przestępstwami, a nie specjalnymi procedurami, ale ukraińskie sądy i prokuratorzy są doszczętnie skorumpowani. Co więcej – im większe przestępstwo, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że oskarżony lub oskarżona zostaną skazani, ponieważ zapłacą oni prokuratorowi tyle, ile on zażąda. Skorumpowani prokuratorzy i sędziowie raczej nie będą oskarżać i skazywać swoich równie skorumpowanych kolegów. Dodatkowo, sędziowie są powoływani na czas nieokreślony i niełatwo jest ich zwolnić. Wiele z ich przywilejów zapisano w konstytucji. Ukraina musi więc zbudować nowe instytucje sądownicze.

Musimy się przyjrzeć każdemu zagadnieniu – sądom, prokuraturze i systemowi egzekwowania prawa – z osobna.

2.1 Lustracja okazała się niewypałem

Początkiem reform sądownictwa na Ukrainie było przyjęcie ustawy lustracyjnej we wrześniu 2014 roku. Wymierzona ona była w wyższych funkcjonariuszy z czasów Janukowycza. Głównym kryterium było piastowanie wyższego stanowiska przez przynajmniej rok za prezydentury Janukowycza. Stanowiska były wyszczególnione w ustawie. Osoby sprawujące wysokie funkcje w wyniku wyborów nie były poddawane lustracji, celem były te z nominacji politycznej, takie jak ministrowie, przewodniczący komisji państwowych i gubernatorzy w regionach. Ustawa obejmowała członków Centralnej Komisji Wyborczej, Najwyższej Rady Sprawiedliwości i dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego. Kolejną grupą byli funkcjonariusze organów ścigania, którzy brali udział w aresztowaniu i prześladowaniu protestujących podczas Euromajdanu. Trzecią kategorię stanowili funkcjonariusze radzieccy, wliczając tych, którzy pracowali na wysokich stanowiskach w Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego i pracowników lub agentów radzieckiego wywiadu.

To ukraińskie społeczeństwo obywatelskie wymusiło lustrację. Niestety zachodni eksperci prawni zareagowali bardzo ostro przeciwko ukraińskiej ustawie lustra-

be pursued. However, individual justice presupposes functioning courts, which is not the case in post-communist countries, and certainly not in Ukraine. International organizations favored anti-corruption legislation, while they had little appreciation of lustration. Estonia's radical reformer, former Prime Minister Mart Laar (2002, 315) complained that its court reform was so excessively "influenced by European liberalism that the state completely lost control over the activities of the judges and public opinion came to view the courts as distanced not only from law but also from justice."

The concern today is not that Ukraine pursues lustration but that only a minimum of it has been implemented. All too often, wealthy victims manage to pay for their freedom in Ukraine. Nor does the lustration law go deep enough into the judicial system, the prosecutor's office and law enforcement.

Western critics claimed wrongly that the lustration would be massive. One observer even alleged that no less than one million people would be subject to lustration, which appears more than the law possibly could cover.² Minister of Justice Pavlo Petrenko reduced the number to 200,000–300,000.³ In reality, the main effect might have been that hundreds of officials who knew their crimes resigned. Top government bodies announced sackings of dozens of top officials, starting with first deputy ministers and other senior staff, but the actual sackings were very few, and in many cases the sacked got their jobs back through the still corrupt courts. Lustration was combined with other staff cuts. The biggest purge occurred in the state fiscal service, where 6,500 officials were laid off, including 85 percent of the top managers, but only some of them under the law of lustration.⁴

When launching the lustration process, Petrenko presented Poland and East Germany as sound examples. In Poland, 300,000 officials had been vetted, and 45,000 had been sacked without right to renewed state employment, while he claimed that 1.5 million officials in Eastern Germany had been vetted.⁵ Still, civil society activists

cyjnej. Standardowym zachodnim argumentem jest ten, że odpowiedzialność zbiorowa jest niedopuszczalna i dążyć się powinno do odpowiedzialności indywidualnej. Jednakże odpowiedzialność indywidualna zakłada, że istnieją sprawnie funkcjonujące sądy, co nie ma miejsca w krajach postkomunistycznych, a zdecydowanie nie na Ukrainie. Międzynarodowe organizacje faworyzowały ustawodawstwo antykorupcyjne, i nie doceniały wagi lustracji. Radykalny estoński reformator Mart Laar (2002, s. 315), były premier Estonii, narzekał, że reforma sądownictwa była pod zbyt dużym „wpływem europejskiego liberalizmu, więc państwo zupełnie utraciło kontrolę nad aktywnością sędziów i opinia publiczna zaczęła postrzegać sądy jako dalekie nie tylko od prawa, ale i od sprawiedliwości”.

Dziś problemem nie jest kwestia czy Ukraina będzie kontynuować lustrację, ale to, że została ona przeprowadzona jedynie w minimalnym stopniu. Zbyt często na Ukrainie bogatym ofiarom (lustracji – przyp. red.) udaje się zapłacić za swoją wolność. Także, ustawa lustracyjna nie sięga wystarczająco głęboko w sądownictwo, prokuraturę i system egzekwowania prawa.

Zachodni krytycy (ustawy lustracyjnej – przyp. red.) błędnie założyli, że lustracja będzie miała masową skalę. Jeden z obserwatorów stwierdził nawet, że nie mniej niż milion osób zostanie poddanych lustracji – to liczba, która zdaje się przerastać potencjalne możliwości tej ustawy.³ Minister Sprawiedliwości Pawło Petrenko zredukował tę liczbę do 200.000–300.000.⁴ W rzeczywistości głównym efektem mogłoby być podanie się do dymisji setek funkcjonariuszy, świadomych swoich przestępstw. Najwyższe organy rządowe ogłosiły, że zwolnione zostaną dziesiątki urzędników państwowych, poczynając od pierwszych wice ministrów i innych wyższych rangą funkcjonariuszy, ale faktyczne zwolnienia były nieliczne i w wielu przypadkach zwolnieni odzyskali swoje stanowiska dzięki wciąż skorpumpowanemu sądom. Lustracja została połączona z innymi cięciami zatrudnienia w administracji. Największa czystka miała miejsce w państwowej administracji skarbowej, w której zwolniono 6.500 urzędników, z czego tylko część wskutek ustawy lustracyjnej.⁵

2 Fred Weir, "Ukraine Purge: Communists, Cronies, and Crooks Face the Axe," *Christian Science Monitor*, October 16, 2014.

3 "Pod pervuyu volnu lyustratsii 'avtomaticheskii' podpali 357 chelovek – Petrenko (under the First Wave of Lustration 357 people fell automatically)," *Ukrainskaya pravda*, December 5, 2014.

4 "Pod liustratsiyu popali 6,5 tysyach nalogovikov (Under Lustration Fell 6,500 Taxmen)," *Ukrainskaya Pravda*, November 5, 2014.

5 "Vstupitel'naya chast' zasedaniya Kabinet ministrov Ukrainay ot 10 oktyabrya 2014 goda (The Introductory Part of the meeting of the

3 Fred Weir, „Ukraine Purge: Communists, Cronies, and Crooks Face the Axe” (Ukraińska czystka: komuniści, kolesie i oszuści pod groźbą zwolnienia), *Christian Science Monitor*, 16 października 2014 r.

4 „Pod pervuyu volnu lyustratsii 'avtomaticheskii' podpali 357 chelovek – Petrenko” (357 ludzi wpadło 'automatycznie' w pierwszą falę lustracji), *Ukrainskaya pravda*, 5 grudnia 2014 r.

5 „Pod liustratsiyu popali 6,5 tysyach nalogovikov” (Pod lustrację

were greatly concerned that the lustration would not be sufficient, and they turned out to be correct. As analyst Taras Kuzio wrote: "The inability of the courts and the prosecutor's office to indict senior politicians for abuse of office, and the frequency with which they have been able to bribe judges or flee abroad, is encouraging the public to take direct action."⁶

2.2 Build up a New System of Prosecution

After the fall of Yanukovich, the malfunctioning of the prosecutor's office has been nothing but baffling. One concrete case after the other of billion-dollar embezzlement has been presented to the public, but nobody has been prosecuted or even arrested. The worst culprits have fled to Russia. The popular explanation is that they have paid the prosecutors to close their cases, which appears all too plausible.

On October 14, 2014, the Ukrainian parliament adopted a new law on prosecution, which was a first important step and one of the EU conditions that Yanukovich refused to accommodate. Its essence was to reduce the power of the prosecutors to what is customary in civilized societies. It took away the prosecutors' general oversight function, which was an inheritance from the Soviet Union but it originated in the procuracy of Tsar Peter the Great. Prosecutors were actually superior to judges in the old system. The new law was supposed to deprive prosecutors of their right to interfere in the lives of Ukrainian citizens and businesses. Pre-trial investigation was no longer the duty of the prosecutors but was supposed to be handled by a state investigation bureau yet to be created. The formal requirements for new prosecutors were raised, and they are supposed to be recruited through transparent competition. This law amended no less than 51 laws and 10 legal codes.⁷

In practice, however, the change has been limited. No senior officials from the Yanukovich administration or the ensuing administration have been prosecuted

Rozpoczynając proces lustracyjny, Petrenko przedstawił Polskę i NRD jako dobre przykłady. W Polsce 300.000 urzędników zostało poddanych lustracji, a 45.000 zostało zwolnionych bez prawa do ponownego zatrudnienia w sektorze państwowym, a w NRD lustracji zostało poddanych – jak stwierdził Petrenko – 1,5 miliona funkcjonariuszy.⁶ Jednak aktywiści byli bardzo zaniepokojeni, że lustracja nie będzie wystarczająca i okazało się, że mieli rację. Jak napisał analityk Taras Kuzio: „Niemoc sądów i prokuratury w postawieniu w stan oskarżenia wysokich rangą polityków za nadużycia władzy i częstotliwość, z jaką udaje im się przekupić sędziów lub uciec za granicę, zachęca społeczeństwo do podjęcia bezpośrednich działań”.⁷

2.2 Trzeba zbudować nową prokuraturę

Po upadku Janukowycza nieprawidłowe funkcjonowanie prokuratury okazało się niczym innym jak barierą. Konkretnie przypadki defraudacji miliardów dolarów były prezentowane opinii społecznej jeden za drugim, ale nikt nie został skazany, ani nawet aresztowany. Najwięksi winowajcy uciekli do Rosji. Powszechnie mówi się, że zapłacili oni prokuratorom za zamknięcie ich spraw, co wydaje się aż nadto prawdopodobne.

14 października 2014 roku ukraiński parlament przyjął nową ustawę o prokuraturze, która była pierwszym ważnym krokiem, a także spełnieniem jednego z warunków UE, na który nie zgodził się (wcześniej – przyp. red.) Janukowycz. Jej założeniem było ograniczenie władzy prokuratorów do tego, co jest przyjęte w cywilizowanych społeczeństwach. Znosiła ona też funkcję generalnego nadzoru prokuratorów, która była dziedzictwem po Związku Radzieckim, choć jej korzenie sięgały jeszcze prokuratury z czasów cara Piotra Wielkiego. W starym systemie prokuratorzy mieli właściwie nadrzędną pozycję nad sędziami. Nowa ustawa miała za zadanie pozbawić prokuratorów prawa ingerowania w życie ukraińskich obywateli i ich przedsiębiorstwa. Postępowanie przygotowawcze nie należało już do obowiązków prokuratorów, ale miało być

Cabinet of Ministers of Ukraine, October 10, 2014),” *Pravitel'svenny Portal*, October 10, 2014.

6 Taras Kuzio, "Ukraine's New Parliament Will Be More Pro-European But Will It Be More Reformist?" *FT.com*, October 20, 2014.

7 Oleksii Khmara, "New Anti-Corruption Laws Were Castrated before Final Approval," *Kyiv Post*, October 16, 2014. "Rada pozvolila konfiskovat' imushchestvo Yanukovicha i sponsorov terrorizma (The Parliament Allowed the Confiscation of the Property of Yankovich and Sponsors of Terrorism)," *Ukrainskaya pravda*, October 7, 2014.

dostało się 6.500 inspektorów podatkowych), *Ukrainskaya Pravda*, 5 listopada 2014 r.

6 „Vstupitel'naya chast' zasedaniya Kabinet ministrov Ukrainay ot 10 oktyabrya 2014 goda” (Wstępna część posiedzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy, 10 października 2014 r.), *Pravitel'svenny Portal*, 10 października 2014 r.

7 Taras Kuzio, "Ukraine's New Parliament Will Be More Pro-European But Will It Be More Reformist? (Nowy parlament ukraiński będzie bardziej proeuropejski, ale czy będzie bardziej reformatorski?)," *FT.com*, 20 października 2014 r.

or sentenced to prison. In September 2017, Prosecutor General Yuri Lutsenko claimed that the prosecutors had sent 4,000 corruption cases to the courts, but that they had got stuck there.⁸ According to the official Supreme Court statistics, 4.444 corruption crimes were filed with the courts in the first half of 2017, but only 25 crimes involved high-level corruption (Krasnosilska 2017). At the same time, businessmen complain that prosecutors have now become the worst corporate raiders together with the Security Service of Ukraine (SBU).

The reform of the prosecution has failed. It needs to be redesigned and started anew. In reality, Ukrainian prosecutors are extortioners licensed by the state. They are entitled to extract information and investigate crimes, but they use this information and their powers for their personal benefits. Rather than prosecuting the culprits they visit them and offer to close their case if it is minor, to delay it if it is significant, and to give the culprits the option to leave the country if the crime is grave. In each case, the prosecutor is typically asking for remuneration.

Among the postcommunist countries, only three countries have been truly successful with their reform of prosecution, namely East Germany (Staats 2011), Estonia (Laar 2002), and Georgia (Gilauri 2017). In each of these cases, judicial reformers had all prosecutors sacked. In 2014, Ukraine had 20,367 posts for prosecutors,⁹ while the actual number is probably 18,000. The popular view is that almost all are corrupt.

After having failed with a first attempt at reform, the Ukrainian government needs to revisit the reform and follow the example of the three most successful countries, abolishing the old system of prosecution and build up a new apparatus. Ukraine presumably only needs half as many prosecutors when they do real work, that is, 9,000. Ukraine has ample supply of new lawyers. After attestation and possible retraining, old prosecutors or judges could apply. In East Germany, out of 1,238 prosecutors 32 percent were reappointed. The reappointed officials were generally younger and better educated (Staats 2011, 98).

The East German example offers three answers who will replace the old: Young professionals as yet untainted by the old regime, foreign professionals, and recovering and reeducated professionals. Ukraine has a large number of

8 Statement at the Yalta European Strategy conference in Kyiv, September 16, 2017.

9 Prosecutors: Law of Ukraine "On Prosecutor's office" No.1789, March 27, 2014, available at <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/print1390875974587141>.

prowadzone przez centralne biuro śledcze, które należało jeszcze stworzyć. Podwyższono wymagania formalne dla kandydatów na prokuratorów i ustalono, że mają być oni wybierani w ramach przejrzystego konkursu. Ustawa ta zmodyfikowała aż 51 ustaw i 10 kodeksów prawnych.⁸

W praktyce jednak zmiana ta miała bardzo ograniczony zasięg. Żaden wyższy rangą funkcjonariusz z administracji Janukowycza i następnej nie został postawiony w stan oskarżenia albo skazany na karę więzienia. We wrześniu 2017 roku prokurator generalny Jurij Łucenko stwierdził, że prokuratorzy skierowali 4.000 spraw o korupcję do sądów, ale tam one utknęły.⁹ Według statystyk Sądu Najwyższego w pierwszej połowie 2017 roku przyjętych przez sądy do rozpatrzenia zostało 4.444 przestępstw korupcyjnych, ale zaledwie 25 przestępstw dotyczyło korupcji na wysokich szczeblach władzy (Krasnosilska 2017). Jednocześnie przedsiębiorcy skarżą się, że prokuratorzy wraz ze Służbą Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) stali się teraz najgorszymi „korporacyjnymi najeźdźcami” (ang. *corporate raiders*).

Reforma prokuratury nie powiodła się. Musi zostać zaprojektowana i przeprowadzona od nowa. W rzeczywistości ukraińscy prokuratorzy to licencjonowani przez państwo szantażyści. Mają oni prawo wydobywać informacje i badać przestępstwa, ale używają oni tych informacji i swojej władzy dla prywatnych korzyści. Częściej zamiast skazywać winnych, odwiedzają ich i proponują zamknięcie sprawy, jeśli jest drobna, odroczenie jej, jeśli jest poważna lub dają winnym możliwość opuszczenia kraju, jeśli przestępstwo jest ciężkie. W każdym przypadku prokurator zwykle żąda łapówki.

Tylko w trzech krajach postkomunistycznych reforma prokuratury zakończyła się prawdziwym sukcesem, a mianowicie w NRD (Staats 2011), Estonii (Laar 2002) i w Gruzji (Gilauri 2017). W każdym z tych przypadków reformatorzy doprowadzili do zwolnienia wszystkich prokuratorów. W 2014 roku Ukraina miała 20.367 stanowisk dla prokuratorów¹⁰, choć rzeczywista ich liczba to prawdopodobnie

8 Ołeksij Chmara, „New Anti-Corruption Laws Were Castrated before Final Approval (Nowe ustawy antykorupcyjne zostały wykastrowane przed ostatecznym ich uchwaleniem), Kyiv Post, 16 października 2014 r. „Rada pozvolila konfiskovat' imushchestvo Yanukovicha i sponsorov terrorizma (Parlament zezwolił na konfiskatę własności Janukowycza i sponsorów terroryzmu),” *Ukrainskaya pravda*, 7 października 2014 r.

9 Wypowiedź na konferencji Jałtańska Strategia Europejska w Kijowie, 16 września 2017 r.

10 Prokuratorzy: Ustawa „Oprokuraturze” Nr 1789, 27 marca 2014 r.,

young academics both at home and abroad that should be able to fill these posts with relative ease. In addition, the Ukrainian diaspora consists of several millions who still speak Ukrainian. Many of them are lawyers and could play a major role in a transition period.

2.3 Establish a New Court System

The situation with the Ukrainian court system is similar to that of prosecution, though the judges are fewer and they are more firmly inscribed into the constitution.

In 2014, Ukraine had 10,279 posts for judges.¹⁰ When judges were compelled to declare their assets in the fall of 2016, some 1,600 judges resigned because of evaluations and disclosure requirements (Francis 2017). Ukraine's real need for judges is probably 5,000. Anti-corruption activist Yehor Sobolev complained that "in the judicial system, only 20–25 percent of the judges are actually judges. All the others are businessmen."¹¹

The corruption has been reinforced by the independence of the judicial system guaranteed by the constitution. Ukraine has a system of self-rule among the judges, which allows the ruling corrupt judges to appoint other corrupt judges. A stark illustration occurred in 2007. A constitutional court judge was caught red-handed accepting a bribe of \$12 million (officially a "consultancy fee" to her retired mother). President Viktor Yushchenko reacted with sensible outrage and sacked her, but Prime Minister Viktor Yanukovich reinstated her, claiming that the president had exceeded his legal authority (Korduban 2007). That might have been the case, but thieves should sit in prison and not in the constitutional court. Corrupt lawyers and judges should not be allowed to reappoint one another. This chain of corruption must be broken. Either the institutions that appoint members of the High Council of Justice are purged or prevented from appointing judges.

In 2015, Ukraine started an ambitious and complex judicial reform. The idea was to start with the Supreme Court, to which private lawyers and academics could apply. Then, in three rounds of selection, 120 Supreme Court judges

18.000. Powszechny pogląd jest taki, że niemal wszyscy z nich są skorumpowani.

Po pierwszej nieudanej próbie Ukraina musi wrócić do reform i podążać za przykładem trzech krajów, które odniosły największy sukces, znosząc stary system i budując nowy aparat. Ukraina prawdopodobnie potrzebuje zaledwie połowy prokuratorów, których ma teraz, czyli 9.000, jeśli tylko będą oni naprawdę pracować. Ukraina ma wystarczającą podaż nowych prawników. Także starzy prokuratorzy i sędziowie mogliby aplikować po weryfikacji i możliwym przekwalifikowaniu. W NRD 32 procent z 1.238 prokuratorów zostało ponownie powołanych. Ci, którzy zostali powołani na nowo byli na ogół młodszy i lepiej wykształceni (Staats 2011, s. 98).

Przypadek NRD daje trzy odpowiedzi na pytanie kto zastąpi starych prokuratorów: młodzi profesjonalści jeszcze nieskażeni przez stary system, zagraniczni specjaliści i doświadczeni prawnicy z odzysku i po reedukacji. Ukraina ma dużą liczbę młodych pracowników naukowych, zarówno w kraju, jak i zagranicą, którzy mogliby względnie łatwo zająć te stanowiska. Co więcej, ukraińska diaspora liczy kilka milionów ludzi, którzy wciąż mówią po ukraińsku. Wielu z nich to prawnicy, którzy mogliby odegrać znaczącą rolę w okresie przejściowym.

2.3 Trzeba stworzyć nowe sądownictwo

Sytuacja ukraińskiego sądownictwa jest podobna do sytuacji prokuratury, mimo że sędziów jest mniej i ich status jest mocniej zapisany w konstytucji.

W 2014 roku Ukraina miała 10.279 stanowisk dla sędziów.¹¹ Kiedy na jesieni 2016 roku zostali oni zmuszeni do złożenia oświadczeń majątkowych, około 1.600 sędziów zrezygnowało ze stanowiska z powodu wymogów dotyczących oceny i ujawniania informacji (Francis 2017). Rzeczywiste zapotrzebowanie Ukrainy na sędziów wynosi prawdopodobnie 5.000. Jehor Sobolew, ukraiński działacz antykorupcyjny narzekał, że "w systemie praw-

10 Judges: Own calculations based on State Court Administration orders, data from Constitution and Law of Ukraine "On judiciary and status of judges" No.2453, July 7, 2010, available at <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print1390875974587141>.

11 "Yegor Sobolev: Zakon o liustratii vpolnyat'sya ne budet (Yegor Sobolev: The Law on Lustration Will Not Be Fulfilled)," *Focus*, October 22, 2014.

dostępna pod linkiem: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/print1390875974587141>.

11 Sędziowie: obliczenia autora na podstawie zamówień przez Krajową Administrację Sądową, danych z Konstytucji i ustawy: „O sądownictwie i statusie sędziów” Nr 2453, 7 lipca 2010 r., dostępnej pod linkiem <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print1390875974587141>.

would be selected. The intention was to open up the court system to outsiders, to weed out unqualified or corrupt judges, and to renew the whole system from the top. Subsequently, the lower courts would be renewed from the top (Francis 2017).

“The most unique aspect of the process was that each individual was examined by the Public Integrity Commission which then issued a report of acceptance or rejection. This Commission was comprised of twenty journalists, scholars, lawyers, and representatives from nongovernmental organizations such as Transparency International. Any rejection, however, could be overruled by a two-thirds vote if the High Qualification Commission’s sixteen members felt there was insufficient evidence to disqualify the candidate” (Francis 2017).

The final selections were being made by the High Council of Justice, whose 21 members were selected by different bodies representing the old judicial establishment of judges, lawyers, prosecutors, and academics. The Council members have no incentive to oppose themselves. At the end of September 2017, the Council had chosen 111 candidates to the new Supreme Court, and in November president Poroshenko confirmed 113 supreme court judges, including all the 25 candidates that the Public Integrity Commission had disqualified (Francis 2017). Thus, the whole new court system and judicial reform have been tainted. Civil society activists claim that only 10–15 of the new Supreme Court judges are truly bona fide. The seemingly ambitious judicial reform has failed. To have evidently corrupt Supreme Court judges attesting more junior judges makes no sense.

The High Council of Justice representing the old corrupt judges should have been excluded from the judicial reform and replaced with an independent international body of great integrity. Ukraine needs international assistance to accomplish these tasks from the European Union, the Council of Europe, Canada, or the United States. During a brief transition period, the High Council of Justice could be composed of or replaced by qualified lawyers, judges, and legal scholars from abroad. Canada, the United States, and probably also Europe harbor a large number of Ukrainian-speaking lawyers. These should appoint new judges from the top down, drawing on young Ukrainian lawyers not yet corrupted. After the corps of judges has been built up, the High Council of Justice could be composed anew on the lines of the current Constitution.

nym zaledwie 20–25 procent sędziów to prawdziwi sędziowie. Reszta to biznesmeni.”¹²

Korupcja została wzmocniona przez niezależność sądownictwa, zagwarantowaną w konstytucji. Ukraina ma system samorządu sędziowskiego, który pozwala urzędującym skorumpowanym sędziom mianować innych skorumpowanych sędziów. Wyraźny przykład tego zjawiska pojawił się w 2007 roku. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego została złapana na gorącym uczynku, kiedy przyjmowała łapówkę o wysokości 12 milionów dolarów (oficjalnie „opłata za konsultację” dla jej emerytowanej matki). Prezydent Wiktor Juszczenko zareagował ze zrozumiałym oburzeniem i zwolnił ją, ale premier Wiktor Janukowycz przywrócił ją na stanowisko twierdząc, że prezydent przekroczył swoje uprawnienia (Korduban 2007). To mogła być prawda, ale złodzieje powinni siedzieć w więzieniach, a nie w Trybunale Konstytucyjnym. Skorumpowani prawnicy i sędziowie nie powinni móc mianować siebie nawzajem. Ten łańcuch korupcji musi zostać przerwany. Należy albo oczyścić instytucje, które wybierają członków Wysokiej Komisji Sprawiedliwości albo zapobiec mianowaniu przez nich sędziów.

W 2015 roku Ukraina rozpoczęła ambitną i złożoną reformę sądownictwa. Jej założeniem było, żeby zacząć od Sądu Najwyższego, do którego mogliby aplikować prawnicy z sektora prywatnego i pracownicy naukowci. Potem w trzyetapowej selekcji wybrano by 120 sędziów Sądu Najwyższego. Intencją reformy było otwarcie sądownictwa na ludzi z zewnątrz, wyeliminowanie niewykwalfikowanych lub skorumpowanych sędziów i odnowa całego systemu od góry. Następnie sądy niższej instancji zostałyby zreformowane, zaczynając od najwyższego szczebla (Francis 2017).

„Najbardziej unikalnym aspektem tego procesu było to, że każda osoba była weryfikowana przez Publiczną Komisję Uczciwości, która potem przygotowywała raport o przyjęciu lub odrzuceniu. Komisja ta składała się z dwudziestu dziennikarzy, uczonych, prawników i przedstawicieli organizacji pozarządowych, takich jak Transparency International. Każda decyzja negatywna mogła zostać jednak unieważniona większością dwóch trzecich głosów, jeśli szesnastu członków Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej uznało, że nie ma wystarczających dowodów by zdyskwalifikować kandydata” (Francis 2017).

12 „Yehor Sobolev: Zakon o liustratii vypolnyat’sya ne budet (Jehor Sobolev: Ustawa lustracyjna nie zostanie wykonana),” *Focus*, 22 października 2014 r.

2.4 The Problems of Law Enforcement

To reform of the law enforcement agencies is a much larger task, involving about 400,000 people, but technically it is easier. In effect, Ukraine has three major law enforcement agencies. The biggest is the national police of some 300,000 policemen, subordinate to the Ministry of Interior. The police are not highly considered, but also not all too powerful.

The second largest law enforcement agency is the State Fiscal Service with approximately 70,000 employees. Until the spring of 2017, businessmen perceived it as the greatest problem, but after the arrest of its head, Roman Nasirov, by the National Anticorruption Bureau (NABU), it has functioned much better.

The third big law enforcement agency is the State Security Service (SBU), which has risen to become the greatest concern of businessmen in Ukraine together with the Prosecutor General's office. The SBU employs some 30,000 officers, of whom 4,000 are supposed to fight economic crimes, but it is notoriously corrupt. Moreover, in 2014 one minister from the Poroshenko Bloc claimed that as many as 70 percent of were Russian intelligence agents,¹² while others would put that number at one-third.

After Maidan, two significant changes have taken place. First, the new government abolished the infamous Berkut riot militia of some 15,000 men. Many of them joined the rebellion in Donbas, while others fought on the Ukrainian side. They were skillful special forces, who wanted to stay in their profession.

The other reform was the formation of a new "patrol police" of new adepts, most of whom were young and many women. They got new uniforms and small Toyota Prius hybrid cars, looking modern. The patrol police reform was sponsored and financed by Western nations, primarily the United States and Canada. Initially, this reform was very popular. The new policemen behaved well and looked good.

Soon, however, problems arose. The new policemen could not arrest people without support of the prosecutors, who usually supported influential criminals. Unreformed parts of the police force opposed the new police. Soon, the new police started departing from the service, and the

12 "Stets: 70 protsentov, chto v SBU - 'zaslannye' ili skrytye agenty Kremlya (Stets: 70 Percent of the SBU Are Kremlin Agents)," *Ukrainskaya Pravda*, November 23, 2014.

Ostatecznego wyboru miała dokonywać Wysoka Komisja Sprawiedliwości, której 21 członków zostało wybranych przez różne organy, w dużej mierze reprezentujące stary prawniczy establishment – sędziów, prawników, prokuratorów i akademików. Członkowie Komisji nie mają motywacji, żeby sprzeciwić się sobie nawzajem. Pod koniec września 2017 roku Komisja wybrała 111 kandydatów do nowego Sądu Najwyższego, a w listopadzie prezydent Poroszenko zaprzysiął 113 sędziów Sądu Najwyższego, w tej liczbie wszystkich 25 kandydatów zdyskwalifikowanych przez Publiczną Komisję Uczciwości (Francis 2017). W ten sposób skażone zostało całe sądownictwo i jego reforma. Aktywiści społeczni twierdzą, że tylko 10-15 procent nowych sędziów Sądu Najwyższego to sędziowie, którzy służą w dobrej wierze. Na pozór ambitna reforma systemu sprawiedliwości zakończyła się niepowodzeniem. Nie ma sensu, żeby ewidentnie skorumpowani sędziowie Sądu Najwyższego poświadczali uczciwość sędziów niższej rangą.

Wysoka Komisja Sprawiedliwości reprezentująca interesy starych skorumpowanych sędziów powinna zostać wyłączona z reformy sądownictwa i zastąpiona niezależnym międzynarodowym organem o nieposzlakowanej opinii. Ukraina, żeby wypełnić te zadania, potrzebuje międzynarodowej pomocy ze strony Unii Europejskiej, Rady Europy, Kanady lub Stanów Zjednoczonych. W krótkim okresie przejściowym Wysoka Komisja Sprawiedliwości mogłaby się składać lub zostać zastąpiona przez wykwalifikowanych prawników, sędziów i naukowców z dziedziny prawa z zagranicy. Kanada, Stany Zjednoczone i prawdopodobnie także Europa udzieliły schronienia dużej liczbie prawników mówiących po ukraińsku. To oni mogliby wyznaczyć spośród młodych, nieskorumpowanych jeszcze prawników ukraińskich, nowych sędziów od najwyższego do najniższego szczebla. Po zbudowaniu korpusu sędziów Wysoka Komisja Sprawiedliwości mogłaby zostać stworzona na nowo według obowiązującej konstytucji.

2.4 Problemy w systemie egzekwowania prawa

Reforma systemu egzekwowania prawa to o wiele większe zadanie, obejmujące swoim zasięgiem około 400.000 osób, ale jest łatwiejsze do przeprowadzenia technicznie. W istocie Ukraina ma trzy główne organy egzekwowania prawa. Największy to Narodowa Policja Ukrainy licząca około 300.000 policjantów, podlegających Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Policjanci nie cieszą się dużym poważaniem, ale nie mają też zbyt wielkiej władzy.

standard complaints against the old police force of abuse of power started applying also to them. The point is that a highly hierarchical system, such as the police, cannot be reformed from below, only from the top, and the Ministry of Interior was equivocal in its view of the police reform.

Ukraine needs to start with new reforms of its law enforcement. The easiest reform is probably of the State Fiscal Service, because so many other countries have done that. The two fundamental ideas should be that it is a service rather than a law enforcement organ, and that most of tax administration should be computerized and simplified. Partially, this is under way.

Reform of the SBU appears most urgent. This body has long been seen as the most penetrated by Russian intelligence (FSB) and pervasively corrupt. It is extraordinary that it has not been reformed, given that Ukraine is in war with Russia and faces repeated terrorist murders. Essentially, the SBU fulfills three functions. One is the old KGB function of domestic intelligence for repression. This should not exist in a democracy and should be abolished. The second is combat of economic crime. Its first deputy head Pavlo Demchyna is in charge of the Main Directorate on the fight against Corruption and Organized Crime.¹³ Evidently, the SBU has done nothing useful in this regard, so the most human approach would be just to abolish that part of the SBU, while it would be preferable to prosecute that staff if Ukraine were able to prosecute appropriately. The third function of the SBU is counterintelligence and anti-terrorist activities, which must not be penetrated by the Russian FSB. It would be better to abolish the whole of the SBU and set up a new Western-like counterintelligence as all the three Baltic countries have done.

The ordinary police force is much more difficult to reform, and it is probably inevitable that it is done piecemeal in a large country such as Ukraine. However, it is important that the chiefs of the police are also exchanged. The new candidates that came in did not have the highest positions and they have largely been ousted.

2.5 The New Anticorruption Bodies

The European Union has taken the lead on outside assistance for judicial reform in Ukraine. Rather than push-

13 Security Service of Ukraine, Official Web-Site, <https://ssu.gov.ua/en/>.

Drugim co do wielkości organem ścigania jest Państwowa Służba Podatkowa, zatrudniająca około 70.000 pracowników. Aż do wiosny 2017 roku przedsiębiorcy postrzegali ją jako największe utrapienie, ale od czasu aresztowania jej szefa Romana Nasirowa przez Narodowe Biuro Antykorupcyjne (NABU) funkcjonuje ona dużo lepiej.

Trzecim dużym organem ścigania jest Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU), która – wraz z Prokuraturą Generalną – stała się największym zmartwieniem przedsiębiorców na Ukrainie. SBU zatrudnia około 30.000 oficerów, z których 4.000 ma za zadanie zwalczać przestępstwa gospodarcze, ale są oni do cna skorumpowani. Co więcej, w 2014 roku jeden z ministrów z Bloku Poroszenki stwierdził, że nawet 70 procent oficerów to agenci rosyjskiego wywiadu¹³, podczas gdy inni szacują tę liczbę na jedną trzecią.

Po Majdanie miały miejsce dwie istotne zmiany. Po pierwsze, nowy rząd zlikwidował cieszący się złą sławą Berkut – oddziały prewencji milicji, liczące około 15.000 osób. Wiele z nich przyłączyło się do rebelii w Donbasie, podczas gdy inni walczyli po stronie ukraińskiej. Były to wykwalifikowane oddziały specjalne, które chciały pozostać w zawodzie.

Inną reformą było stworzenie nowej „policji patrolowej”, złożonej z początkujących w zawodzie, w większości ludzi młodych i w sporej części kobiet. Dostali oni nowe mundury i nowocześnie wyglądające małe samochody hybrydowe Toyota Prius. Reforma policji patrolowej była zasponsorowana i sfinansowana przez państwa Zachodu, głównie przez Stany Zjednoczone i Kanadę. Na początku reforma była bardzo popularna. Nowi policjanci zachowywali się dobrze i dobrze wyglądali.

Wkrótce jednak pojawiły się problemy. Nowi policjanci nie mogli aresztować ludzi bez pomocy prokuratorów, którzy zazwyczaj wspierają wpływowych przestępców. Niezreformowane oddziały policji przeciwstawiły się nowej policji. Wkrótce nowi policjanci zaczęli odchodzić ze służby, a standardowe skargi na nadużycia władzy przez starą policję zaczęły mieć odniesienie także do tej nowej. Wszystko sprowadza się do tego, że wysoce zhierarchizowany system, jakim jest policja, nie może być zreformowany od dołu, lecz wyłącznie od góry, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w swojej wizji reformy policji było dwuznaczne.

13 „Stets: 70 protsentov, chto v SBU – ‘zaslannye’ ili skrytye agenty Kremlya” (Stets: 70 procent SBU to agenci Kremļa), *Ukrainskaya Pravda*, 23 listopada 2014 r. Jurij Stets jest ministrem informacji Ukrainy (przyp. red.).

ing for a radical reform as in East Germany or Estonia, the EU opted for a piecemeal judicial reform overseen by the European Commission for Democracy through Law, usually called the Venice Commission, which is subordinate to the inter-parliamentary Council of Europe.

The EU pressed for a set of independent anticorruption bodies designed to combat high-level corruption. The EU pressed Ukraine to adopt laws about these bodies as early as October 2014. The EU made their formation an absolute condition for its visa freedom with Ukraine, which came into force in the summer of 2017. The IMF provided strong support. The EU inspiration was Romania, where anti-corruption bodies had managed to prosecute and sentence a large number of top politicians for corruption. In other countries, such as Latvia, however, specialized anti-corruption bodies have not been successful.

The parliament adopted legislation forming three anti-corruption bodies. The most important is the National Anti-Corruption Bureau (NABU), which is a law enforcement agency. The second is the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAPO), and the third is the National Agency for Prevention of Corruption (NAPC), which is a central executive body meant to supervise and implement the state anti-corruption policy.¹⁴ Both NABU and SAPO had their heads appointed through competition with international judges in the spring of 2015. From the outset, NABU took an honest and aggressive stance, which led to a severe conflict with the Prosecutor General's Office. In the fall of 2015, these two institutions accused each other of crimes and raided one another, but their fight has abated. The anti-corruption prosecutor has pursued his job with apparent integrity and prosecuted the culprits revealed and investigated by NABU.

Unfortunately, anti-corruption prosecutions have ended up in pervasively corrupted courts, which have happily dismissed them all. A lesser problem is that the NAPC appears to have been coopted by the old interests and has not performed any relevant function. The new Western focus has become to form a new independent anticorruption court.

In the fall of 2017, this became the main bone of contention between the Western donors and President Poroshenko, who preferred an anti-corruption chamber within the ordinary judicial system. After the IMF had made clear that no financing would be forthcoming unless Ukraine

Ukraina musi od nowa zacząć reformy systemu egzekwowania prawa. Najprostsza będzie najprawdopodobniej reforma Państwowej Służby Podatkowej, ponieważ wiele innych państw ma to za sobą. Dwa najważniejsze założenia są takie, że powinna to być bardziej służba niż organ ścigania i że większość administracji podatkowej powinna zostać skomputeryzowana i uproszczona. Zmiany te są częściowo w toku.

Reforma SBU wydaje się najpilniejsza. Instytucja ta od dawna ma opinię najbardziej zinfiltrowanej przez rosyjski wywiad (FSB) i doszczętnie skorumpowanej. To zadziwiające, że nie została ona jeszcze zreformowana, biorąc pod uwagę, że Ukraina jest w stanie wojny z Rosją i mierzy się z problemem powtarzających się zabójstw na tle terrorystycznym. Zasadniczo SBU spełnia trzy funkcje. Pierwsza, to przejęta po byłym KGB rola wywiadu wewnętrznego nastawionego na represje. To nie może mieć miejsca w demokracji i powinno zostać zniesione. Drugą funkcją jest walka z przestępstwami gospodarczymi. Pierwszy zastępca szefa SBU stoi na czele Głównej Dyrekcji ds. Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej.¹⁴ Oczywiście SBU nie zrobiło nic przydatnego w tym względzie, więc najbardziej humanitarnym podejściem byłoby po prostu zlikwidować tę część SBU, mimo że najbardziej korzystne rozwiązanie to postawienie tym pracownikom zarzutów, gdyby tylko Ukraina była w stanie zrobić to właściwie. Trzecią rolą SBU jest kontrwywiad i działalność antyterrorystyczna, które nie powinny zostać zinfiltrowane przez FSB. Najlepiej by było zlikwidować SBU całkowicie i stworzyć nowy kontrwywiad na wzór zachodni, jak to zrobiły trzy kraje bałtyckie.

Zwykła policja jest dużo trudniejsza do zreformowania i prawdopodobnie w przypadku tak dużego kraju jak Ukraina, nie da się uniknąć przeprowadzania reform po kawałku. Jednak istotne jest to, żeby wymieniono także szefów policji. Nowi kandydaci, którzy zostali przyjęci, nie zajęli najwyższych stanowisk i zostali w większości pousuwani.

2.5 Nowe instytucje antykorupcyjne

Unia Europejska przejęła inicjatywę w zakresie pomocy zewnętrznej przy reformie sądownictwa na Ukrainie. Zamiast nalegać na radykalną reformę, jak w NRD lub Estonii, UE opowiedziała się za fragmentaryczną reformą sądownictwa, nadzorowaną przez Europejską Komisję na rzecz

¹⁴ National Anti-Corruption Bureau, History of the NABU, <https://nabu.gov.ua/en>.

¹⁴ Służba Bezpieczeństwa Ukrainy, oficjalna strona, <https://ssu.gov.ua/en/>

formed a truly independent anti-corruption court, the presidential administration changed its tone. Instead, it sought to delay it through multiple maneuvers (Krasnospilska 2017).

At present, the formation of an independent anti-corruption court is the key issue on the political and economic agenda in Ukraine, and it is the all-dominant demand of the international creditors, notably the IMF. Unless it is being established, the lawlessness at the highest level in Ukraine is set to continue. The current situation is that dozens of people at the highest political level can do whatever they want without running the risk of prosecution.

Demokracji przez Prawo, zazwyczaj nazywaną Komisją Wenecką, która podlega międzyparlamentarnej Radzie Europy¹⁵.

UE nalegała, żeby stworzyć system niezależnych instytucji antykorupcyjnych, mających za zadanie walczyć z korupcją na wysokich szczeblach władzy. UE naciskała na Ukrainę, żeby przyjęła ustawy o tych instytucjach już w październiku 2014 roku. Unia uznała ich powstanie za bezwzględny warunek ruchu bezwizowego z Ukrainą, który wszedł w życie latem 2017 roku. Silne wsparcie zaoferował MFW. Inspiracją dla UE była Rumunia, w której instytucje antykorupcyjne były w stanie postawić w stan oskarżenia i skazać wielu czołowych polityków. Jednak w innych krajach, takich jak np. Łotwa, wyspecjalizowane instytucje antykorupcyjne nie odniosły sukcesu.

Parlament przyjął prawo ustanawiające trzy instytucje antykorupcyjne. Najważniejsza to Narodowe Biuro Antykorupcyjne (NABU), które jest organem ścigania. Druga to Wyspecjalizowana Prokuratura ds. Zwalczania Korupcji (SAPO), a trzecia to Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji (NAPC), będąca głównym organem wykonawczym, którego zadaniem jest nadzór i realizacja państwowej polityki antykorupcyjnej.¹⁶ Szefowie zarówno NABU, jak i SAPO zostali wybrani na wiosnę 2015 roku w ramach konkursu prowadzonego przez międzynarodowych sędziów. Od samego początku NABU przyjęło uczciwe i agresywne stanowisko, co doprowadziło do poważnego konfliktu z Prokuraturą Generalną. Na jesieni 2015 roku te dwie instytucje oskarżyły się wzajemnie o przestępstwa i wkroczyły nawzajem do swoich siedzib, ale ich walka osłabła. Prokurator ds. zwalczania korupcji spełnił swoje obowiązki z ewidentną uczciwością i postawił w stan oskarżenia winnych, których ujawniło i przeciwko którym prowadziło dochodzenie NABU.

Niestety postępowania antykorupcyjne skończyły w doszczętnie skorumpowanych sądach, które z radością umorzyły je wszystkie. Najmniejszym zmartwieniem jest NAPC, która wydaje się przejęta przez stare interesy i nie spełnia żadnej istotnej funkcji. Najnowszym celem, na którym skupia się Zachód jest stworzenie nowego niezależnego sądu antykorupcyjnego.

Na jesieni 2017 roku stało się to główną kością niezgody między zachodnimi darczyńcami i Prezydentem Poroszen-

¹⁵ Utworzona w 1990 roku Komisja jest organem doradczym Rady Europy do spraw prawa konstytucyjnego (przyp. red.).

¹⁶ Narodowe Biuro Antykorupcyjne, Historia NABU, <https://nabu.gov.ua/en>.

ką, który wołał powołać izbę antykorupcyjną w ramach zwykłego systemu sądownictwa. Po tym jak MFW dał jasno do zrozumienia, że dopóki Ukraina nie stworzy prawdziwie niezależnego sądu antykorupcyjnego, dopóty nie będzie żadnego finansowania, administracja prezydenta zmieniła ton. Za to zaczęła grać na zwłokę, odwołując się do rozlicznych manewrów (Krasnospilska 2017).

Obecnie stworzenie niezależnego sądu antykorupcyjnego jest kluczowym punktem programu politycznego i gospodarczego Ukrainy i jest to główny wymóg międzynarodowych kredytodawców, w szczególności MFW. Jeżeli sąd ten nie powstanie, bezprawie na najwyższych szczeblach władzy na Ukrainie będzie trwać dalej. Obecny stan rzeczy jest taki, że dziesiątki ludzi na najwyższym szczeblu politycznym mogą robić co tylko chcą, nie ryzykując, że będą ścigani przez prawo.

3. Ukraine Needs Electoral Reform

Corruption is the essence of Ukrainian politics. Like the US Senate in the Gilded Age, the Ukrainian parliament is a club of dollar millionaires in an otherwise poor country. Ukrainian election campaigns are among the most expensive in the world. The 2010 presidential campaign or the 2012 parliamentary campaign probably each cost about \$2 billion or 1 percent of GDP. In relation to GDP, that is 2,000 times more than a US election campaign. Needless to say, all these expenditures are unofficial and illegal, but nobody would be elected without sizeable and expensive television advertisements.

Therefore, every political party needs a large black fund. Ukrainian political parties are reminiscent of organized crime groups because of such large illicit campaign funding. Each party has one or two gray cardinals in charge of the party's black finances. He (they are all men) is usually a parliamentarian and also a prominent businessman. A safe seat in parliament can cost \$3-\$5 million. The ruling party or coalition can sell profitable jobs, such as state enterprise managers, state committee chairmanships, and governorships. Also posts as judges have been traded. A popular saying runs that Ukraine's politicians are not for sale. They are only for rent.

The parliamentary elections in October 2014 brought about propitious political change. Of the new parliamentarians, 54 percent were elected for the first time. Five pro-Western parties gained a two-thirds majority and formed a coalition government under Prime Minister Yatsenyuk. This was a government of young professionals. Three ministers were foreign nationals. Finance Minister Natalie Jaresko was a US citizen, and Economy Minister Aivaras Abromavicius was Lithuanian. The new government adopted a radical reform program, with reforms limited to some areas: the Ministry of Finance, the National Bank, the Ministry of Economic Development and Trade, the state oil and gas company Naftogaz, the Ministry of Transportation and Infrastructure, and the Ministry of Agricultural Policy.

To proceed, however, Ukraine needs to clean up its parliament. The need for electoral reform in order to combat corruption was most acutely felt in 2014. On October 14, 2014, the Ukrainian parliament adopted an anti-corruption strategy for 2014-17. One of its elements was to instruct the parliament to adopt a law on budget fi-

3. Ukraina potrzebuje reformy prawa wyborczego

Korupcja to sedno ukraińskiej polityki. Jak amerykański Senat za czasów wieku pozłacanego¹⁷, ukraiński parlament to klub dolarowych milionerów w kraju, który pozostaje biedny. Ukraińskie kampanie wyborcze należą do najdroższych na świecie. Kampania prezydencka z 2010 i kampania do parlamentu w 2012 roku kosztowały prawdopodobnie około 2 miliardy dolarów lub 1 procent PKB każda. Jeśli zestawimy to z PKB, jest to 2.000 razy więcej niż kampania wyborcza w Stanach Zjednoczonych. Nie trzeba dodawać, że wszystkie te wydatki są nieoficjalne i nielegalne, ale nikt nie zostałby wybrany bez wielu kosztownych spotów w telewizji.

Z tego powodu każda partia polityczna potrzebuje dużego „czarnego” (ang. black, czyli nielegalnego – dopisek. tłum.) budżetu. Z powodu tak dużej skali nielegalnego finansowania kampanii ukraińskie partie polityczne przypominają zorganizowane grupy przestępcze. Każda partia ma jedną lub dwie szare eminencje, które zarządzają czarnym budżetem partii. Jest on (są to zawsze mężczyźni) zazwyczaj parlamentarzystą, a także wpływowym przedsiębiorcą. Pewny mandat poselski kosztuje 3-5 milionów dolarów. Rządząca partia lub koalicja może sprzedawać lukratywne posady, takie jak stanowiska menedżerów państwowych przedsiębiorstw, przewodniczących komitetów państwowych, gubernatorów. Handlowano także stanowiskami sędziów. W społeczeństwie krąży popularne powiedzenie, że ukraińscy politycy nie są na sprzedaż. Oni są do wynajęcia.

Wybory parlamentarne w październiku 2014 roku przyniosły korzystną zmianę polityczną. 54 procent nowych parlamentarzystów zostało wybranych po raz pierwszy. Pięć prozachodnich partii uzyskało większość dwóch trzecich i stworzyło rząd koalicyjny z premierem Jaceniukiem na czele. Był to rząd młodych profesjonalistów. Trzech ministrów było cudzoziemcami. Minister finansów Natalia Jaresko ma amerykańskie obywatelstwo, a minister gospodarki Aivaras Abromavičius jest Litwinem. Nowy rząd przyjął radykalny program reform, ograniczony do niaktó-

17 Wiek pozłacany (Gilded Age) to nazwa epoki w historii Stanów Zjednoczonych, trwającej od zakończenia wojny secesyjnej do rozpoczęcia wojny amerykańsko-hiszpańskiej w roku 1898. W tym okresie nastąpił największy napływ imigrantów do Ameryki oraz gwałtowny rozwój przemysłu. Z drugiej strony charakterystyczne dla wieku pozłacanego były skandale korupcyjne i upadek autorytetu elit społecznych i rządowych (przyp. red.).

nancing of the political parties in Ukraine, as is the case in most countries in the world.¹⁵

Most big businessmen became parliamentarians to be informed about government actions and able to influence regulations and budget allocations. In addition, they enjoy parliamentary immunity. It should be abolished, which the Euromaidan activists have demanded.¹⁶ Those who entered parliament have tried to shame the other deputies to give up their immunity, which President Poroshenko demanded as well.¹⁷ Then, the attraction of a membership of parliament would decline in the eyes of dubious businessmen. The coalition agreement of the new government formed in December 2014 contained two important additional demands. One was that Ukraine should move to fully proportional elections, and another that the immunity of parliamentarians would be abolished.

3.1 Transparency: Most Successful

The most effective tool for fighting corruption is transparency (Rose-Ackerman 1999). Not by chance, the main international nongovernmental organization for combatting corruption is called Transparency International. Transparency has shown its efficacy for centuries.

In 1766, Sweden adopted the first Freedom of Information Act in the world. At that time, Sweden was an aristocratic or oligarchic society ruled by the parliament, politically not too different from Ukraine today. The French and Russian ambassadors competed in bribing the top officials. After a middle-class party gained power in the parliament it aspired to expose the corruption of its predecessors by adopting a truly radical law that declared that all public documents should be available to the public, if they did not involve national security or personal medical records (Carlsson and Rosen 1961, 145–6).

Since then, all declarations of income and wealth in Sweden have been available to any member of the public.

15 "Politicheskie partii temper' budut finansirovat'sya iz budzheta (Now the Political Parties Will Be Financed from the Budget)," *Ukrainskaya Pravda*, October 16, 2014.

16 At the Yalta European Strategy conference in Kyiv, September 11–14, 2014, one of the strongest demands from the floor was the abolition of the parliamentary immunity.

17 "Poroshenko mechtaet ob otmene neprikosovennosti deputatov (Poroshenko Is Dreaming of the Abolition of the Immunity of Deputies)," *Ukrainskaya Pravda*, October 3, 2014.

rych sfer: nowego Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Ukrainy, Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu, Naftogazu – państwowego koncernu naftowo-gazowego, Ministerstwa Transportu i Infrastruktury i Ministerstwa Polityki Rolnej.

Żeby iść naprzód, Ukraina musi jednak oczyścić swój parlament. Potrzeba reformy prawa wyborczego – w celu zwalczenia korupcji – była najbardziej odczuwalna w 2014 roku. 14 października 2014 roku ukraiński parlament przyjął strategię antykorupcyjną na lata 2014–17. Jednym z jej głównych elementów było zobowiązanie parlamentu do przyjęcia ustawy o finansowaniu partii politycznych na Ukrainie z budżetu, jak to ma miejsce w większości państw na świecie.

Większość dużych przedsiębiorców została parlamentaryzowana po to by mieć informacje na temat działań rządu i móc wpływać na rozporządzenia i alokację środków z budżetu państwa. Ponadto korzystają oni z immunitetu poselskiego. Powinien on zostać zniesiony, czego żądali aktywiści z Euromajdanu.¹⁸ Ci z nich, którzy dostali się do parlamentu starali się zawstydzic innych posłów tak, żeby zrezygnowali oni z immunitetu, czego żądał także prezydent Poroshenko.¹⁹ Wtedy atrakcyjność zasiadania w parlamencie zmniejszyłaby się w oczach szemranych biznesmanów. Umowa koalicyjna nowego rządu z grudnia 2014 roku zawierała dwa istotne dodatkowe postulaty. Jednym z nich było całkowite przejście Ukrainy na system wyborów proporcjonalnych, drugim zaś, odejście od immunitetu poselskiego.

3.1 Transparentność: najbardziej skuteczna

Najsukuteczniejszym narzędziem w walce z korupcją jest transparentność (Rose-Ackerman 1999). To nie przypadek, że najważniejsza organizacja pozarządowa walcząca z korupcją nazywa się Transparency International. Przejrzystość dowodziła swojej skuteczności przez wieki.

W 1766 roku Szwecja jako pierwsza na świecie przyjęła ustawę o wolności informacji²⁰. Wówczas Szwecja była arystokratycznym czy też oligarchicznym społeczeństwem

18 Na konferencji „Jałtańska Strategia Europejska” w Kijowie, 11–14 września 2014 roku, jednym z najmocniejszych żądań z sali było zniesienie immunitetu parlamentarnego.

19 „Poroshenko mechtaet ob otmene neprikosovennosti deputatov” (Poroshenko marzy o zniesieniu immunitetu poselskiego), *Ukrainskaya Pravda*, 3 października 2014 r.

20 Ustawa ta nosiła nazwę Ustawa o wolności prasy (przyp. red.).

Every year, newspapers publish the names and incomes of the richest in each town in Sweden. They are available on the Internet. Under such circumstances, it is difficult to hide illicit revenues or fortunes. The same is true of Finland that maintained Swedish law even when it was a part of the Russian Empire.

Five years later, Denmark adopted a similar law, also in order to expose the ill deeds of the aristocracy. As the Swedish and Finnish laws it got stuck, and it applied also to Norway, which was then part of Denmark. As a consequence, these four Nordic countries have less corruption than other countries (Transparency International 2016). Many other countries have freedom of information acts, but none that is as far-reaching as the Nordic ones.

In 2010, Ukraine adopted its first freedom of information act, but it did not go far and seems to have had minimal impact. In the spring of 2014, the country promulgated a new freedom of information act. Eventually, it turned out to have real teeth. By October 30, 2016, 100,000 Ukrainian government officials were obliged to declare their and their families' assets and income in considerable detail in novel e-declarations. The surprise was that they actually complied, and an astounding amount of wealth was revealed. Of 422 parliamentarians, all but seven made their declarations. They declared an average of \$700,000 in cash at home. Several parliamentarians announced fortunes exceeding \$100 million. These extraordinary revelations are likely to drive the further struggle against corruption.

3.2 Restrict Political Financing!

Ukraine is usually called an oligarchy, implying that a few big businessmen rule the country, and sometimes a kleptocracy, suggesting that theft prevails, but it would make more sense to see Ukraine as a plutocracy, a country ruled by the rich.

Ukrainian elections are extraordinarily expensive. If the election costs could be cut from \$1-2 billion to a more normal amount below \$100 million, many other reforms would be perfectly feasible. The two elections in 2014 were clearly much cheaper than previous elections. The parliamentary elections in October 2014 might have cost a few hundred millions of dollars. Strikingly many billboards were empty during the campaign. Yet much bigger cuts are needed. Fortunately, many Ukrainians are keenly aware of that.

rządzonym przez parlament, polityczne nie różniącym się jako szczególnie od dzisiejszej Ukrainy. Francuscy i rosyjscy ambasadorzy rywalizowali ze sobą w przekupywaniu najwyższych rangą funkcjonariuszy. Kiedy do władzy w parlamencie doszła partia reprezentująca interesy klasy średniej, zaczęła ona dążyć do ujawnienia skorumpowania swoich poprzedników poprzez przyjęcie prawdziwie radykalnej ustawy, na podstawie której wszystkie publiczne dokumenty miały być ogólnie dostępne, jeśli tylko nie dotyczyły bezpieczeństwa narodowego lub prywatnej dokumentacji medycznej (Carlsson i Rosen 1961, s. 145–6).

Od tamtego czasu wszystkie deklaracje majątkowe w Szwecji są powszechnie dostępne. Każdego roku gazety publikują nazwiska i dochody najbogatszych ludzi w każdej szwedzkiej miejscowości. Są one dostępne w Internecie. W takich warunkach trudno jest ukryć nielegalne dochody lub fortuny. To samo dotyczy Finlandii, która zachowała szwedzkie prawo, nawet kiedy była częścią Imperium Rosyjskiego²¹.

Dania uchwaliła podobną ustawę pięć lat później także po to, by ujawnić nadużycia arystokracji. Tak jak w przypadku prawa szwedzkiego i fińskiego, przyjęła się ona na stałe i objęła swoim działaniem także Norwegię, która stanowiła wówczas część Danii. W rezultacie te cztery nordyckie kraje mają niższy poziom korupcji niż inne państwa (Transparency International 2016). W wielu innych krajach obowiązują ustawy o wolności informacji, ale nigdzie w tak szerokim zakresie jak w państwach nordyckich

Ukraina uchwaliła swoją pierwszą ustawę o wolności informacji w 2010 roku, ale nie miała ona szerokiego zakresu i wygląda na to, że jej oddziaływanie było znikome. Na wiosnę 2014 roku państwo ogłosiło nową ustawę o wolności informacji. Wreszcie ta okazała się mieć pazur. Sto tysięcy ukraińskich urzędników państwowych zostało zobligowanych do zadeklarowania w terminie do 30 października 2016 roku majątku i dochodów własnych oraz swojej rodziny w nowej e-deklaracji. Zaskakujące było, że zastosowali się (do tego przepisu – dopisek tłum.) i ujawnili zdumiewający poziom bogactwa. Na 422 parlamentarzystów deklaracje złożyli wszyscy poza siedmioma. Zadeklarowali oni, że mają średnio po 700.000 dolarów w gotówce (i że trzymają je – dopisek tłum.) w swoich domach. Kilku parlamentarzystów zadeklarowało majątki przekraczające 100 milionów dolarów. Te nadzwyczajne odkrycia będą prawdopodobnie dalej napędzać walkę z korupcją.

21 Imperium Rosyjskie to oficjalna nazwa w latach 1721–1917 (przyp. red.).

Proposals have been made to impose strict regulation of campaign financing. Preferably, all campaign financing should be public and no private financing should be allowed, as is the case in much of the European Union. At least, election financing should be made transparent.

One of the biggest expenditures of political parties is campaign financing, notably television ads. They are well monitored by Ukrainian non-governmental organizations, and the prices are set transparently on the market, allowing rather accurate assessments of these costs. Ukraine should legislate about limitation on television advertising or its prohibition. Instead, the television companies should agree on rules for free television access as for example in Sweden.

Political financing should be strictly limited. Only two sources of financing should be allowed: public financing and party fees. Similar restrictions are standard in many European countries. This is particularly important today because Russian political financing is bound to flood the country with large corrupt funds in all future elections unless rigorous transparency rules are imposed. Many European governments have done so, as well as strictly regulated television coverage of election campaigns. A number of official television debates could be agreed upon, and political television ads should be prohibited.

3.3 A Plea for Proportional Elections

Since 1990, Ukraine has held eight parliamentary elections. All have been competitive, while their freedom and fairness have varied. Ukraine's electoral system has varied greatly. A major concern is that it has led to a great fragmentation and weak political parties, which has rendered coalition building unwieldy (Åslund 2009). Initially, the key problem was old-time communists opposing change, but since 1998 the main problem has been businessmen seeing the parliament as a stock exchange rather than as a representative political forum.

The coalition agreement that was adopted by two-thirds of the parliamentarians called for a reversal to fully proportional elections. In October 2017, big protests erupted in Kyiv, with three key demands:

- the adoption of a new electoral law with open lists, that is, allowing people to choose both party and candidate;
- the abolition of legal immunity of parliamentarians to end it being a hide-out for criminals;

3.2 Ograniczcie finansowanie polityczne!

Ukraina jest zazwyczaj nazywana oligarchią, co sugeruje, że paru dużych przedsiębiorców rządzi krajem, a czasem – kleptokracją, co oznacza, że dominuje w niej złodziejstwo, ale bardziej sensowne byłoby postrzegać Ukrainę jako plutokrację – państwo rządzone przez bogaczy.

Ukraińskie wybory są nadzwyczaj kosztowne. Jeśli udałoby się obniżyć koszty wyborów z 1-2 miliarda dolarów do bardziej normalnego poziomu poniżej 100 milionów dolarów, można by przeprowadzić wiele innych reform. Dwie kampanie wyborcze w 2014 roku ewidentnie były dużo tańsze niż poprzednie. Wybory parlamentarne w październiku 2014 roku mogły kosztować parę setek milionów dolarów. Rzuciło się w oczy, że w trakcie kampanii wiele billboardów było pustych. Jednak wciąż potrzebne są dużo większe cięcia. Na szczęście wielu Ukraińców doskonale zdaje sobie z tego sprawę.

Pojawiły się propozycje, żeby wprowadzić ścisłe regulacje dotyczące finansowania kampanii. Najlepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby finansowanie kampanii było wyłącznie ze środków publicznych i żadne prywatne darowizny nie byłyby dozwolone, jak to ma miejsce w większości państw Unii Europejskiej. Minimalny wymóg, to jawność źródeł finansowania kampanii.

Jednym z największych wydatków partii politycznych jest finansowanie kampanii, a szczególnie spotów telewizyjnych. Są one dobrze monitorowane przez ukraińskie organizacje pozarządowe, a ceny spotów są ustalane w sposób przejrzysty przez rynek, co pozwala na dość dokładne oszacowanie tych kosztów. Ukraina powinna uchwalić prawo ograniczające lub zabraniające finansowania spotów reklamowych. A w ich miejsce koncerty telewizyjne powinny uzgodnić zasady darmowego dostępu do telewizji, jak to jest np. w Szwecji.

Finansowanie partii politycznych powinno być ściśle ograniczone. Dozwolone powinny być jedynie dwa źródła finansowania: ze środków publicznych i ze składek partyjnych. Podobne ograniczenia należą do standardów w wielu krajach europejskich. Jest to szczególnie istotne dzisiaj, ponieważ jeśli nie zostaną przyjęte rygorystyczne przepisy dotyczące transparentności, finansowanie przyszłych kampanii wyborczych przez Rosję musi zalać kraj ogromnymi funduszami o korupcyjnym pochodzeniu. Wiele rządów europejskich postąpiło w ten sposób, a także ściśle uregulowało kwestię wykorzystania mediów w kampaniach wyborczych. Można by uzgodnić liczbę oficjalnych

- the formation of an independent anti-corruption court (discussed above).

The nation has experimented with three different electoral systems. Ukraine's first two parliamentary elections in 1990 and 1994 took place with majority votes in single-mandate constituencies, most candidates were barely known and the outcomes seemed rather accidental, which benefited old state officials and communists.

This system was replaced with a semi-proportional system. In the elections of 1998 and 2002, half the deputies were elected proportionally and half in single-mandate constituencies. These elections favored new wealthy businessmen that came to dominate the political system. After both elections, the parliament was badly fragmented with 13-14 party factions, most of which were characterized as "oligarchic."

Therefore, Ukraine opted for fully proportional elections in 2006 and 2007. The proportional elections led to a consolidation into five major parties, and these were the only truly free and fair elections, though big businessmen held sway.

In 2012, under Yanukovich the country regressed to a semi-proportional system for anti-democratic reasons, because Yanukovich could win more seats in the one-man constituencies and he pressured independent businessmen who were parliamentarians to join him. Unfortunately, the incumbent business interests refused to change this system for the elections on October 2014, because they recognized it facilitated their re-election.

The conclusion from this brief review of Ukraine's parliamentary elections is that a purely proportional system as in 2006 and 2007 works best for the country. Those were the country's most democratic parliamentary elections. Single-mandate constituencies do not work well in Ukraine because many have been bought by businessmen who rule their districts like feudal lords. They use their vote in parliament to promote their own commercial interests and often trade their votes in parliament to the highest bidder. Thus, the one-man constituencies breed corruption. They keep political parties weak without ideology and party discipline. In established democracies, by contrast, political parties have programs and have been consolidated. They have some party discipline and it is mostly perceived as a shameful behavior to switch parties, in particular if it is done repeatedly.

debat telewizyjnych i zabronić korzystania z telewizyjnych spotów wyborczych.

3.3 Głos za wyborami proporcjonalnymi

Od 1990 roku na Ukrainie odbyło się osiem wyborów parlamentarnych. We wszystkich była ostra konkurencja, ale różniły się stopniem wolności i uczciwości. System wyborczy Ukrainy ulegał znacznym zmianom. Poważnym problemem jest, że doprowadziło to do dużej fragmentacji i osłabienia partii politycznych, co sprawiło, że bardzo ciężko jest zbudować koalicję (Åslund 2009). Początkowo głównym zmartwieniem byli dawni komuniści sprzeciwiający się zmianom, ale od 1998 roku najpoważniejszy problem to przedsiębiorcy, którzy postrzegają parlament bardziej jako giełdę niż reprezentatywne polityczne forum.

Umowa koalicyjna, która została przyjęta przez dwie trzecie posłów, postulowała powrót do w pełni proporcjonalnych wyborów. W październiku 2017 roku w Kijowie wybuchły duże protesty z trzema głównymi żądaniem:

- przyjęcia nowego prawa wyborczego z otwartymi listami, które pozwalają wyborcom wybrać zarówno partię, jak i kandydata;
- zniesienia immunitetu poselskiego, żeby parlament przestał być kryjówką dla przestępców;
- stworzenie niezależnego sądu antykorupcyjnego (kwestia omawiana wyżej).

Naród ukraiński eksperymentował z trzema różnymi systemami wyborczymi. Dwa pierwsze wybory parlamentarne na Ukrainie w 1990 i 1994 roku odbyły się przy ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych, większość kandydatów była mało znana, a wyniki wydawały się mocno przypadkowe, co działało na korzyść dawnych funkcjonariuszy państwowych i komunistów.

System ten zastąpiono ordynacją semi-proporcjonalną. W wyborach w latach 1998 i 2002 połowa posłów została wybrana przy ordynacji proporcjonalnej, a połowa w okręgach jednomandatowych. Te wybory dały fory nowym bogatym przedsiębiorcom, którzy zdominowali system polityczny. Po obydwu wyborach parlament był bardzo rozdrobniony, z 13-14 frakcjami politycznymi, których większość dawało się scharakteryzować jako „oligarchiczne”.

Dlatego Ukraina wybrała w 2006 i 2007 roku całkowicie proporcjonalną ordynację. Ordynacja proporcjonalna doprowadziła do konsolidacji w pięć dużych partii i były to je-

Also with party lists, a major concern in Ukraine is that parliamentary seats are bought and sold for big sums. After an independent candidate has won a seat in parliament, he or she often trades his votes in retail or wholesale to the highest bidder. One countermeasure is so-called "open party lists," allowing a citizen to vote both for party and a specific candidate. Then, nobody can purchase a safe seat from a party. Germany and Finland have such systems, where people vote both for party and person.

The non-governmental organizations and Euromaidan activists overwhelmingly favor proportional elections and open lists.¹⁸ It was even part of the new government program in February 2014. Such an electoral system would decrease the power of the party leaders, which explains their opposition to such a change. The counter-argument is that political parties in Ukraine remain weak, and defections common. Without the party being able to use the whip and oust parliamentarians that defect, party discipline is bound to be less strict.

Curiously, political extremism is not much of a concern. The Communist Party and other extreme leftwing parties lost significance with the Orange Revolution in 2004, when Yanukovich's Regions absorbed most of their votes. They have withered away and are unlikely to gain political significance again. Nor have hard nationalist parties had much luck in Ukraine, as was evident in the two 2014 elections.

dyne prawdziwie wolne i uczciwe wybory, choć duzi przedsiębiorcy utrzymali władzę.

W 2012 roku pod władzą Janukowycza kraj z pobudek antydemokratycznych cofnął się do semi-proporcjonalnej ordynacji, ponieważ Janukowycz mógł zdobyć więcej miejsc w okręgach jednomandatowych i naciskał na niezależnych przedsiębiorców, będących posłami, żeby do niego dołączyli. Niestety utrzymujący się przy władzy biznesmeni odrzucili zmianę systemu przed wyborami w październiku 2014 roku, ponieważ uznali, że dotychczasowy system ułatwia ich reelekcję.

Wniosek płynący z tego krótkiego przeglądu ukraińskich wyborów parlamentarnych jest taki, że ordynacja w pełni proporcjonalna, jak w latach 2006 i 2007 roku, jest najlepszym rozwiązaniem dla państwa. To były najbardziej demokratyczne wybory parlamentarne w tym kraju. Okręgi jednomandatowe nie sprawdzają się na Ukrainie, ponieważ wiele z nich zostało kupionych przez biznesmenów, którzy rządzą swoimi okręgami jak feudalni panowie. Używają oni swojego głosu w parlamencie tak, by działać na rzecz własnych korzyści biznesowych i często w parlamencie sprzedają swój głos temu, kto zaoferuje najwyższą cenę. Okręgi jednomandatowe rodzą więc korupcję. Przez nie partie polityczne są słabe i pozbawione ideologii oraz dyscypliny partyjnej. Dla kontrastu – w rozwiniętych demokracjach partie polityczne mają programy i zostały skonsolidowane. Istnieje pewna dyscyplina partyjna i powszechnie za wstydlive zachowanie uważa się zmianę partii, szczególnie jeśli robi się to wielokrotnie.

Jeśli chodzi o listy partyjne, to największym zmartwieniem na Ukrainie jest to, że miejsca w parlamencie są kupowane i sprzedawane za duże kwoty. Niezależny kandydat, który wygrał mandat w wyborach potem często sprzedaje swój głos pojedynczo lub hurtowo temu, kto zaoferuje największą sumę. Jednym ze środków zaradczych są tak zwane „otwarte listy partyjne”, dające wyborcom możliwość głosowania zarówno na partię, jak i na konkretnego kandydata. Przy takim rozwiązaniu nikt nie może kupić pewnego mandatu od partii. Niemcy i Finlandia mają takie systemy, w których obywatele głosują zarówno na partię, jak i na osobę.

Zdecydowana większość organizacji pozarządowych i aktywistów Euromajdanu opowiada się za ordynacją proporcjonalną i otwartymi listami.²² Stanowiło to nawet część

18 For a full civil activist argument, see Ostap Kuchma (2014).

22 Pełna argumentacja aktywisty społecznego, patrz: Ostap Kuczma (2014).

nowego programu rządowego w lutym 2014 roku. Ten system wyborczy zmniejszyłby władzę liderów partii, co tłumaczy ich sprzeciw wobec takiej zmiany. Za kontrargument może służyć fakt, że partie polityczne na Ukrainie nadal są słabe, a zmiany barw partyjnych są częste. Jeśli partia nie będzie w stanie użyć bata i usunąć postów, którzy przeszli do innej partii, dyscyplina partyjna będzie słabsza.

Co ciekawe, polityczny ekstremizm nie jest zbyt dużym zmartwieniem. Partia Komunistyczna i inne radykalne lewicowe partie straciły na znaczeniu wraz z Pomarańczową Rewolucją w 2004 roku, kiedy Partia Regionów Janukowicza wchłonęła większość ich głosów. Zanikły one i mało prawdopodobne, że odzyskają jeszcze kiedyś znaczenie polityczne. Nacjonalistyczne partie także nie miały za dużo szczęścia na Ukrainie, co było widać w dwóch wyborach w roku 2014.

4. Conclusions

The essence of this paper is that successful macro-economic reforms are not enough. Ukraine has been highly successful with its purely economic reforms since 2014. The budget deficit is limited, the public debt is falling, the international currency reserves have more than tripled, but that can only bring about macroeconomic stability. Russia carried out similar reforms in 1999–2002, but since 2004 it has seen a major renationalization.

The fundamental problem in Ukraine, as in the rest of the former Soviet Union with the exception of Georgia thanks to Mikheil Saakashvili's successful reforms (Gilauri 2017), is the absence of real property rights. In their article "Unbundling Institutions," Daron Acemoglu and Simon Johnson found empirical evidence that property rights are much more difficult and important than contract enforcement. If Ukraine is to cross the Rubicon, departing from extractive institutions to inclusive institutions in the words of Acemoglu and Robinson (2006).

In order to do so, Ukraine needs to take two big steps. The first is to introduce the rule of law by forming an independent and non-corrupt judiciary. As the judicial reforms have shaped up, the initial step needs to be the formation of an independent anti-corruption court. The next step, though, should be a profound judicial reform, which has just failed. All judges that have been revealed to be corrupt should be at the very least be deprived of their jobs, and preferably prosecuted. The establishment of independent courts with legal integrity is key, but the law enforcement bodies need to be sorted out as well. The abolition of the current procuracy as well as the SBU appears the most vital next steps, while the reform of the police might inevitably be a more gradual process given the large numbers, but the next reform of the police needs to start from the top rather than from the bottom.

Ukraine's other big problem is that the law does not apply to many people. The most obvious group is 422 members of the Ukrainian parliaments and many other senior people in Ukraine enjoy actual legal immunity because of close connections with top officials. In practice, this means that they do not have to pay back their debts and that they can instigate lawless takeovers of enterprises, so-called corporate raiding, with little or no risk. While the establishment of real courts is critical, it is not enough. The legal privileges of the parliamentarians need to be eliminated.

4. Wnioski

Sednem tego artykułu jest stwierdzenie, że udane reformy makroekonomiczne to za mało. Ukraina odniosła ogromny sukces w reformach czysto gospodarczych podjętych od 2014 roku. Ograniczono deficyt budżetowy, dług publiczny spada, rezerwy dewizowe wzrosły ponad trzykrotnie, ale może to przynieść jedynie stabilność makroekonomiczną. Rosja przeprowadziła podobne reformy w latach 1999–2002, ale od 2004 roku ma tam miejsce szeroko zakrojona renacjonalizacja.

Podstawowym problemem na Ukrainie, jak i w reszcie byłego Związku Radzieckiego, z wyjątkiem Gruzji dzięki reformom Micheila Saakaszwilego (Gilauri 2017), jest brak rzeczywistych praw własności. W swoim artykule „Wejść w głąb instytucji” („Unbundling Institutions”) Daron Acemoglu i Simon Johnson znaleźli empiryczne dowody na to, że prawa własności są dużo trudniejsze i ważniejsze niż egzekwowanie umów. Jeśli Ukraina ma przekroczyć Rubikon, musi przejść od instytucji wyciskujących (ang. extractive institutions) do instytucji inkluzywnych (ang. inclusive institutions), używając terminologii Acemoglu i Robinsona (2006).

W tym celu Ukraina musi zrobić dwa poważne kroki. Pierwszy to wprowadzenie rządów prawa poprzez stworzenie niezależnego i nieskorumpowanego sądownictwa. Początkowym krokiem w toku wprowadzania reform sądownictwa musi być utworzenie niezależnego sądu antykorupcyjnego. Następnym krokiem jednak powinna być głęboka reforma systemu sądownictwa, która właśnie się nie powiodła. Wszyscy sędziowie, którzy okazali się skorumpowani powinni być co najmniej pozbawieni stanowisk, a najlepiej postawieni w stan oskarżenia. Ustanowienie niezależnych sądów wraz z prawniczą uczciwością jest kluczowe, ale organy ścigania także powinny zostać zreformowane. Likwidacja obecnej prokuratury, jak i SBU wydają się najważniejszymi następnymi zadaniami, podczas gdy reforma policji może być z konieczności bardziej stopniowym procesem, biorąc pod uwagę wielkie liczby (osób, jakich dotyczy – dopisek tłum.), jednakże następna reforma policji musi się zacząć od góry, a nie od dołu.

Innym problemem Ukrainy jest to, że wobec wielu ludzi nie stosuje się prawa. Najbardziej oczywistą grupą jest 422 członków ukraińskiego parlamentu, a i wiele innych wysoko postawionych osób korzysta właściwie z immunitetu dzięki swoim bliskim powiązaniom z funkcjonariuszami najwyższego szczebla. W praktyce oznacza to, że nie muszą oni spłacać swoich długów i mogą podzegać do bezpraw-

However, that can hardly be done if millionaires who have bought their seats continue to dominate the Ukrainian parliament. The other necessary step is to abolish Ukraine's version of rotten boroughs, of easily bought first-past-the-post constituencies. Ukraine needs to return to fully proportional elections as in 2006 and 2007, which will also strengthen the political parties.

The number of steps that remains for Ukraine to establish real property rights are not many, but they are critical for the future of the country.

nych przejęć przedsiębiorstw, czyli tak zwanych najazdów korporacyjnych, przy małym ryzyku lub nie ponosząc go wcale. Mimo, że utworzenie niezależnych sądów ma kluczowe znaczenie, to jednak samo w sobie nie jest ono wystarczające. Trzeba usunąć prawne przywileje posłów.

Jednakże nie da się tego zrobić, póki milionerzy, którzy kupili swoje mandaty poselskie będą dominować w ukraińskim parlamencie. Innym koniecznym krokiem jest likwidacja ukraińskiej wersji zgniłych jednomandatowych okręgów wyborczych, z łatwym do kupienia elektoratem. Ukraina musi powrócić do w pełni proporcjonalnej ordynacji wyborczej, jaka obowiązywała w latach 2006 i 2007, która zarazem wzmocni partie polityczne.

Kroki, które Ukraina musi przedsięwziąć, żeby wprowadzić rzeczywiste prawa własności, nie są liczne, ale są one kluczowe dla przyszłości tego kraju.

References

- Acemoglu, Daron i James A. Robinson. 2006. *Economic Origins or Dictatorship and Democracy*. Nowy Jork: Cambridge University Press.
- Acemoglu, Daron i Simon Johnson. 2005. *Unbundling Institutions*, *Journal of Political Economy*, 113, s. 949–995, październik.
- Åslund, Anders 2009. *How Ukraine Became a Market Economy and Democracy*. Waszyngton: Peterson Institute for International Economics.
- Åslund, Anders. 2013. *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, Książka i Wiedza, Warszawa, 2010.
- Åslund, Anders. 2015. *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It*. Waszyngton: Peterson Institute for International Economics.
- Åslund, Anders. 2017. *The Three Regions of the Former Soviet Bloc (Trzy regiony byłego bloku radzieckiego)*, *Journal of Democracy*, vol. 28, nr 1 (styczeń), s. 89–101.
- Åslund, Anders i Simeon Djankov. 2014. *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, Waszyngton: Peterson Institute for International Economics.
- Balmaceda, Margarita Mercedes. 2013. *The Politics of Energy Dependency: Ukraine, Belarus, and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure*. Toronto: University of Toronto Press.
- Carlsson, Sten i Jerker Rosen. 1961. *Svensk Historia*, wydanie trzecie, Sztokholm: Scandinavian University Books.
- Francis, Diane. 2017. *Ukraine's Got a Real Chance to Change. Will It Blow It Again?*, *Ukraine Alert*, Atlantic Council, 28 września.
- Freedom House. 2016. *Freedom in the World 2016*, <http://www.freedomhouse.org>
- Fukuyama, Francis. 2011. *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. Nowy Jork: Farror, Straus and Giroux; Dom Wydawniczy Rebis, Poznań, 2012.
- Gilauri, Nika. 2017. *Practical Economics: Economic Transformation and Government Reform in Georgia 2004–2012 rządu*. Nowy Jork: Palgrave MacMillan

Bibliografia

- Acemoglu, Daron i James A. Robinson. 2006. *Gospodarstwo źródła dyktatury i demokracji*. Nowy Jork: Cambridge University Press.
- Acemoglu, Daron i Simon Johnson. 2005. *Wejść w głąb instytucji*, *Journal of Political Economy*, 113, s. 949–995, październik.
- Åslund, Anders 2009. *Jak Ukraina stała się gospodarką rynkową i demokracją*. Waszyngton: Peterson Institute for International Economics.
- Åslund, Anders. 2013. Wydanie drugie, Nowy Jork: Cambridge University Press, wydanie polskie: *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, Warszawa, 2010.
- Åslund, Anders. 2015. *Ukraina: Co poszło źle i jak to naprawić*. Waszyngton: Peterson Institute for International Economics.
- Åslund, Anders. 2017. *Trzy regiony byłego bloku radzieckiego*, *Journal of Democracy*, vol. 28, nr 1 (styczeń), s. 89–101.
- Åslund, Anders i Simeon Djankov. 2014. *Wielkie odrodzenie: Lekcje ze zwycięstwa kapitalizmu nad komunizmem*, Waszyngton: Peterson Institute for International Economics.
- Balmaceda, Margarita Mercedes. 2013. *Polityka zależności energetycznej: Ukraina, Białoruś i Litwa między domowymi oligarchami i rosyjskim naciskiem*. Toronto: University of Toronto Press.
- Carlsson, Sten i Jerker Rosen. 1961. *Historia Szwecji*, wydanie trzecie, Sztokholm: Scandinavian University Books.
- Francis, Diane. 2017. *Ukraina ma realną szansę na zmianę. Czy znowu ją zmarnuje?*, *Ukraine Alert*, Atlantic Council, 28 września.
- Freedom House. 2016. *Freedom in the World 2016*, <http://www.freedomhouse.org>
- Fukuyama, Francis. 2011. *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzkich do rewolucji francuskiej*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań, 2012.
- Gilauri, Nika. 2017. *PPraktyczna ekonomia. Transformacja gospodarcza i reforma rządu w Gruzji w latach 2004–2012*. Nowy Jork: Palgrave MacMillan

- Grey, Stephen, Tom Bergin, Sevgil Musaieva i Roman Anin. 2014. *Putin's Allies Channeled Billions to Oligarch Who Backed Pro-Russian President of Ukraine*, Reuters, 26 listopada.
- Hawryłyszyn, Oleg. 2014. *Ukraine: Greatest Hopes, Greatest Disappointments*. W: *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, red.: Anders Åslund i Simeon Djankov, s. 165–184. Waszyngton: Peterson Institute for International Economics.
- MFW. 2016. *Ukraine: Second Review under the Extended Fund Facility...* Country Report No. 16/319 (wrzesień). Waszyngton: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.
- MFW. 2017a. *Ukraine: 2016 Article IV Consultation and third review under the Extended Arrangement*. Country Report No. 17/83 (kwiecień). Waszyngton: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.
- MFW. 2017b. *World Economic Outlook*. (październik), Waszyngton, Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- Korduban, Pavel. 2007. *Can Ukraine's Constitutional Court Be Unbiased?* Eurasian Daily Monitor, Jamestown Foundation, 17 kwietnia.
- Krasnosilka, Anastasia. 2017. *How Poroshenko Will Sabotage an Anti-Corruption Court in 7 Steps*, Euromaidan, 27 października.
- Kuczma, Ostap. 2014. *Urna NE dlya muzora: kak zastavit' robotat' isbiratel'nyu systemu*, Ukrainskaya Pravda, 7 sierpnia.
- Laar, Mart (2002) *Little Country That Could*. Londyn: Centre for Research into Post-Communist Economies.
- Novokmet, Filip, Thomas Piketty i Gabriel Zucman. 2017. *From Soviets to Oligarchs: Inequality and Property in Russia, 1905–2016*. NBER Working Paper no. 23712. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, sierpień.
- OCCRP – Organized Crime and Corruption Reporting Project. 2017. *The Russian Laudromat Exposed*, 20 marca.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shleifer, Andrei i Robert W. Vishny. 1993. *Corruption*. Quarterly Journal of Economics 108, 3: s. 599–617
- Grey, Stephen, Tom Bergin, Sevgil Musaieva i Roman Anin. 2014. *Sprzymierzeńcy Putina przekazali miliardy oligarsze, który poparł pro-rosyjskiego prezydenta Ukrainy*, Reuters, 26 listopada.
- Hawryłyszyn, Oleg. 2014. *Ukraina: największe nadzieje, największe rozczarowania*. W: *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism (Wielkie odrodzenie. Lekcje ze zwycięstwa kapitalizmu nad komunizmem)*, red.: Anders Åslund i Simeon Djankov, s. 165–184. Waszyngton: Peterson Institute for International Economics.
- MFW. 2016. *Ukraine: Second Review under the Extended Fund Facility...* Country Report No. 16/319 (wrzesień). Waszyngton: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.
- MFW. 2017a. *Ukraine: 2016 Article IV Consultation and third review under the Extended Arrangement*. Country Report No. 17/83 (kwiecień). Waszyngton: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.
- MFW. 2017b. *World Economic Outlook*. (październik), Waszyngton, Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- Korduban, Pavel. 2007. *Czy ukraiński Trybunał Konstytucyjny może być bezstronny?* Eurasian Daily Monitor, Jamestown Foundation, 17 kwietnia.
- Krasnosilka, Anastasia. 2017. *Jak Poroshenko będzie sabotował sąd antykorupcyjny w 7 krokach*, Euromaidan, 27 października.
- Kuczma, Ostap. 2014. *Urna NIE jest na śmieci. Jak sprawić, żeby system wyborczy działał*, Ukrainskaya Pravda, 7 sierpnia.
- Laar, Mart (2002) *Mały kraj, który mógł*. Londyn: Centre for Research into Post-Communist Economies.
- Novokmet, Filip, Thomas Piketty i Gabriel Zucman. 2017. *Od rad do oligarchów. Nierówność i własność w Rosji, 1905–2016*. NBER Working Paper no. 23712. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, sierpień.
- OCCRP – Organized Crime and Corruption Reporting Project. 2017. *The Russian Laudromat Exposed*, 20 marca.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Korupcja i rząd: przyczyny, konsekwencje i reforma*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shleifer, Andrei i Robert W. Vishny. 1993. *Korupcja*. Quarterly Journal of Economics 108, 3: s. 599–617

Staats, Johann-Friedrich. 2011. *Lustration - oder die Ueberpruefung der Richter und Staatsanwaelte aus der DD.* W: *Die Einheit: Juristische Hintergruende und Problems. Deutschland im Jahr 1990*, red. Klaus Baestlein. Berlin: Landesbeauftragter f. d. Unterlagen d. Staatssicherheitsdienstes d. ehemaligen DDR.

Transparency International. 2016. *Corruption Perceptions Index.* <http://transparency.org>

Staats, Johann-Friedrich. 2011. *Lustracja - albo weryfikacja sędziów i prokuratorów w NRD.* W: *Die Einheit: Juristische Hintergruende und Problems. Deutschland im Jahr 1990 (Jedność i prawne problemy Niemiec w 1990 roku)*, red. Klaus Baestlein. Berlin: Landesbeauftragter f. d. Unterlagen d. Staatssicherheitsdienstes d. ehemaligen DDR.

Transparency International. 2016. *Indeks Percepcji Korupcji.* <http://transparency.org>

The list of previous PBR-CASE / BRE Bank – CASE and mBank – CASE Seminar Proceedings

Lista Zeszytów PBR-CASE / BRE Bank – CASE i mBank – CASE

Previous editions are available at

<http://www.case-research.eu/en/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

Poprzednie edycje dostępne pod adresem

<http://www.case-research.eu/pl/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

1. Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989–1992
2. Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
3. Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
4. Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
5. Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
6. Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
7. Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
8. Gospodarka Polski w latach 1990–92. Pomiary a rzeczywistość
9. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
10. Wycena ryzyka finansowego
11. Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
12. Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
13. Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce – stan obecny i perspektywy
14. Etyka biznesu
15. Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
16. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
17. Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
18. Dług publiczny
19. Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
20. Obrót wierzytelnościami
21. Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
22. Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
23. Sanacja banków
24. Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
25. Finansowanie projektów ekologicznych
26. Instrumenty dłużne na polskim rynku
27. Obligacje gmin
28. Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów. Wydanie specjalne: Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
29. Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
30. Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce

31. Mieszkalnictwo jako problem lokalny
32. Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
33. (nie ukazała się / was not published)
34. Rynek inwestycji energooszczędnych
35. Globalizacja rynków finansowych
36. Kryzysy na rynkach finansowych skutki dla gospodarki polskiej
37. Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
38. Docelowy model bankowości spółdzielczej
39. Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
40. Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
41. Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
42. Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
43. Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
44. Kiedy koniec złotego?
45. Fuzje i przejęcia bankowe
46. Budżet 2000
47. Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
48. Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
49. Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
50. Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
51. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
52. Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
53. Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
54. Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
55. Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
56. Czy warto liczyć inflację bazową?
57. Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
58. Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
59. Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
59. (a) Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
60. (nie ukazała się / was not published)
61. Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
62. Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
63. Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
64. Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
65. Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
66. Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
67. Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę

68. Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
69. Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
70. Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
71. Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72. Reforma procesu stanowienia prawa
73. Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74. Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75. Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76. Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77. Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78. Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79. Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80. Integracja europejskiego rynku finansowego – Zmiana roli banków krajowych
81. Absorpcja funduszy strukturalnych
82. Sekurytyzacja aktywów bankowych
83. Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84. Obligacje komunalne w Polsce
85. Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86. Ryzyko inwestycyjne Polski
87. Elastyczność i sprawność rynku pracy
88. Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej Szansa czy konkurencja dla Polski?
89. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
90. SEPA – bankowa rewolucja
91. Energetyka–polityka–ekonomia
92. Ryzyko rynku nieruchomości
93. Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94. Reforma finansów publicznych w Polsce
95. Inflacja – czy mamy nowy problem?
96. Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97. Stan finansów ochrony zdrowia
98. NUK – Nowa Umowa Kapitałowa
99. Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100. Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101. Działalność antykryzysowa banków centralnych
102. Jak z powodzeniem wejść do strefy euro
103. Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104. Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105. Credit crunch w Polsce?

106. System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109. Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110. Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia
111. Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
112. Gospodarka nisko emisyjna – czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113. Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114. Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115. Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia
116. Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie
117. Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118. Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119. Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach–córkach w Polsce
120. Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121. Scenariusze energetyczne dla Polski mBank – CASE Seminar Proceedings No. 130 / Zeszyt mBank – CASE Nr 130 39
122. Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123. Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124. Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125. Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126. Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127. Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym
128. Polityczne korzenie kryzysów bankowych i ograniczonej akcji kredytowej
129. Długofalowe skutki polityki niskich stop i poluzowania polityki pieniężnej
130. Kryzysy finansowe w ujęciu historycznym i co z nich dla nas wynika / Lessons learned for monetary policy from the recent crisis
131. Skutki niekonwencjonalnej polityki pieniężnej: czego banki centralne nie uwzględniają w swoich modelach?
/ The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?
132. Czy w Europie jest za dużo banków? / Is Europe Overbanked?
133. Transformacja gospodarcza w Polsce w perspektywie porównawczej / The Polish Transition in a Comparative Perspective
134. Jak kształtowała się konkurencja w sektorze bankowym w Polsce i w Europie przed kryzysem i w okresie kryzysu
/ On Competition in the Banking Sector in Poland and Europe Before and During the Crisis
135. Ćwierć wieku ukraińskich reform: za mało, za późno i zbyt wolno / A quarter century of economic reforms in Ukraine:
too late, too slow, too little
136. Korporacyjny rynek papierów dłużnych w Polsce: aktualny stan, problemy, perspektywy rozwoju
/ Corporate debt securities market in Poland: state of art, problems, and prospects for development
137. Unia Bankowa - gdzie jesteśmy / The Banking Union: State of Art
138. Bezpośrednie i pośrednie obciążenia polskich banków AD 2015. Próba inwentaryzacji i pomiaru niektórych z nich
/ New publication: An assessment of direct and indirect liabilities of Polish banks AD 2015
140. Stan i perspektywy rozwoju rynku funduszy private equity w Polsce
/ The condition of and prospects for the private equity funds market in Poland

141. Co dalej z systemem Euro? / Rethinking the Euro system (w przygotowaniu)
142. Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą / VAT non-compliance in Poland under scrutiny
143. Polityka gospodarcza i rozwój sytuacji makroekonomicznej na Węgrzech, 2010–2015 / Economic policy and macroeconomic developments in Hungary, 2010–2015
144. O wzroście gospodarczym w Europie, czyli niepewna perspektywa rozwoju krajów zachodnich / On Economic Growth in Europe, or, The Uncertain Growth Prospects of Western Countries
145. The Catalan economy: Crisis, recovery and policy challenges / Katalońska gospodarka: kryzys, odbudowa i wyzwania dla polityki gospodarczej
146. Economic policy, the international environment and the state of Poland's public finances: Scenarios / Polityka gospodarcza i otoczenie międzynarodowe, a stan finansów publicznych w Polsce. Scenariusze
147. Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT / How the European Commission and European countries fight VAT fraud
148. Kapitalizm oligarchiczny w Rosji: stagnacyjny ale stabilny / Russia's Crony Capitalism: Stagnant But Stable
149. Znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski / The Influence of Economic Migration on the Polish Economy
150. More for less: What tax system for Poland? / Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski