

Nowa Europa

raport z transformacji

Nowa Europa

raport z transformacji

Praca zbiorowa pod kierunkiem
profesora Dariusza Rosatiego

XII FORUM EKONOMICZNE
Krynica 5-7 września 2002

INSTYTUT WSCHODNI



Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych

© Copyright Fundacja Instytut Studiów Wschodnich
Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych (CASE)

Redakcja
Artur Negri

Lamanie
Akant, Warszawa

ISBN 83-905622-8-6

Wydawca
Fundacja Instytut Studiów Wschodnich
ul. Kozia 3/5 lokal 6; 00-070 Warszawa
tel./faks (22) 826 97 24, (22) 828 52 84,
(22) 827 50 52, (22) 827 20 64
e-mail: forum@isw.org.pl
<http://www.isw.org.pl>

Warszawa 2002

Praca zbiorowa pod kierunkiem **Dariusza Rosatiego**

Synteza raportu - Dariusz Rosati

Rozdział I - Bartłomiej Sienkiewicz, Jacek Cichocki, Marek Menkiszak, Rafał Sadowski, Ośrodek Studiów Wschodnich; Wojciech Stanisławski, Krzysztof Strachota, Stanisław Tekieli

Rozdział II - Rafał Antczak, Wojciech Paczyński, Mateusz Walewski, Centrum Analiz Społeczno - Ekonomicznych (CASE)

Rozdział III - Rafał Antczak (redakcja naukowa), Centrum Analiz Społeczno - Ekonomicznych (CASE)

Rozdział IV - Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, Urszula Kopeć, Józef Biskup, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego; Bartłomiej Sienkiewicz, Jacek Cichocki, Ośrodek Studiów Wschodnich, Wojciech Stanisławski

Studium Specjalne - Maria Jarosz, Piotr Kozarzewski, Instytut Studiów Politycznych PAN

WSTĘP

Celem Raportu jest dokonanie syntetycznej oceny procesów transformacji systemowej w krajach Europy Środkowowschodniej. Okres kilkunastu lat, jaki upłynął od rewolucyjnych wydarzeń w Polsce w 1989 roku, które zapoczątkowały proces przemian demokratycznych i wolnorynkowych najpierw w krajach Europy Środkowej, a następnie na obszarze byłego Związku Radzieckiego, stwarza dostateczną perspektywę i dostarcza niezbędnych danych dla dokonania całościowej i wyważonej oceny.

Raport analizuje procesy transformacji w 27 krajach transformujących się i dotyczy trzech głównych obszarów. Pierwszym są przemiany polityczne, w tym zwłaszcza budowa nowoczesnych ustrojów państwowych, opartych na zasadach demokracji, praworządności, swobód obywatelskich i poszanowania praw człowieka. Drugim są przemiany gospodarcze, w tym zwłaszcza budowa gospodarki rynkowej, opartej o zasady konkurencji i dominacji własności prywatnej. Trzecim są przemiany w międzynarodowej współpracy politycznej i gospodarczej krajów regionu, w tym zwłaszcza reorientacja polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz integracja polityczna i gospodarcza z Europą Zachodnią i instytucjami europejskimi, i euroatlantyckimi. Tak zarysowane główne kierunki analizy wyznaczają zasadniczą strukturę Raportu: rozdział pierwszy dotyczy przemian politycznych, w rozdziałach drugim i trzecim omawia się sytuację gospodarczą i postęp reform rynkowych w całym regionie oraz w poszczególnych krajach, natomiast rozdział czwarty obejmuje zagadnienia współpracy międzynarodowej krajów regionu. Raport uzupełnia specjalne studium poświęcone procesom prywatyzacji w krajach Europy Środkowowschodniej i byłego Związku Radzieckiego.

Główne wnioski Raportu (przedstawione w Syntezie) można w największym skrócie przedstawić w trzech punktach. Po pierwsze, nie można jednoznacznie ocenić procesów transformacji – spośród 27 krajów będących przedmiotem analizy, tylko niektóre (kraje Europy Środkowej i kraje bałtyckie) odniosły sukces w postaci ugruntowania demokracji, budowy gospodarki rynkowej i trwałego związania się z Europą Zachodnią, w tym z Unią Europejską. Trzeba też zaznaczyć, że sukces ten nie przyszedł łatwo, a w wielu krajach został okupiony głęboką i długotrwałą recesją gospodarczą. Pozostałe kraje regionu są nadal w różnych fazach transformacji, cechują się mniej stabilną sytuacją wewnętrzną, a ich sytuacja gospodarcza i społeczna pozostaje trudna.

Są wreszcie kraje, które praktycznie nie rozpoczęły jeszcze na dobre rzeczywistej transformacji, utrzymując w szerokim zakresie elementy dawnego ustroju. Po drugie, wśród czynników sukcesu na pierwszy plan wysuwa się konsekwencja i determinacja w realizacji reform, ostrożna polityka makroekonomiczna oraz stan warunków początkowych w postaci instytucji państwowych i gospodarczych, a także świadomości społecznej i praworządności („kapitał społeczny”). W świetle wniosków Raportu o kluczowej roli instytucji w zapewnieniu stabilności i trwałego wzrostu, szczególnego znaczenia w procesie transformacji nabierają reformy strukturalne i instytucjonalne. Po trzecie, znacznie lepszą sytuacją gospodarczą i polityczną cechują się kraje, które wcześniej podjęły konsekwentne działania na rzecz integracji z Unią Europejską i zbliżenia z Zachodem. Powoduje to, że w Europie rysuje się coraz wyraźniej nowa linia podziału, które przebiega pomiędzy szybko rozwijającymi się krajami, mającymi realne szanse dołączyć w najbliższych latach do Unii Europejskiej oraz pozostałymi krajami, bardziej zacofanymi i realizującymi mniej jednoznacznie zorientowaną politykę wewnętrzną i zagraniczną.

Z inicjatywą przygotowania Raportu o Transformacji wystąpiła Rada Programowa Forum Ekonomicznego oraz Instytut Studiów Wschodnich, który zwrócił się z propozycją współpracy do Centrum Analiz Społeczno - Ekonomicznych (CASE). Zgodnie z przyjętą koncepcją Raport powstał jako dzieło grupy niezależnych ekspertów i nie wyraża poglądów żadnej oficjalnej instytucji państwowej lub rządowej. Różni się też od podobnych opracowań tego typu przygotowywanych przez międzynarodowe organizacje, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju czy Europejska Komisja Gospodarcza ONZ, ponieważ z jednej strony obejmuje tylko kraje transformujące się, a z drugiej strony jego przedmiotem są nie tylko zagadnienia gospodarcze, ale i polityczne oraz współpraca międzynarodowa. Rozdział I Raportu, dotyczący sytuacji politycznej krajów transformujących się, został przygotowany przez Bartłomieja Sienkiewicza z zespołem i Ośrodek Studiów Wschodnich. Rozdziały II i III, poświęcone sytuacji gospodarczej i postępom reform w różnych krajach, zostały przygotowane przez zespół Centrum Analiz Społeczno - Ekonomicznych (CASE). Rozdział IV dotyczący współpracy międzynarodowej i gospodarczej w Europie Środkowowschodniej opracowany został przez Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego oraz Bartłomieja Sienkiewicza z zespołem i Ośrodek Studiów Wschodnich. Studium specjalne poświęcone prywatyzacji w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i d. ZSRR zostało przygotowane przez Instytut Studiów Politycznych PAN. Główną intencją, jaka przyświecała autorom Raportu, jest pokazanie źródeł i mechanizmów sukcesu w transformacji, ujawnienie wyzwań i zagrożeń, jakie powstają na różnych etapach transformacji oraz wskazanie sposobów stawiania im czoła. Autorzy mają nadzieję, że wnioski Raportu mogą okazać się przydatne w kształtowaniu bieżącej i perspektywicznej polityki w poszczególnych, transformujących się, krajach.

SŁOWO OD WYDAWCY

Forum Ekonomiczne, organizowane rokrocznie w Krynicy, ma już ustaloną reputację jako najważniejsze spotkanie ludzi polityki, biznesu i mediów z krajów Europy Środkowowschodniej. Celem Forum pozostaje nadal budowanie korzystnej atmosfery i stwarzanie lepszych warunków do rozwijania współpracy gospodarczej pomiędzy krajami tego regionu. Szybkie zmiany sytuacji gospodarczej i politycznej w regionie wymagają jednak odpowiednich zmian w formule i programie Forum. Jedną z propozycji wzbogacenia formuły Forum jest systematyczne opracowywanie i publikowanie co roku raportu analitycznego o sytuacji ekonomiczno-politycznej w regionie.

Nowa Europa Raport z Transformacji, który pierwszy raz Państwu prezentujemy, dokonuje oceny sytuacji ekonomicznej i politycznej w poszczególnych krajach oraz w całym regionie Europy Środkowowschodniej, ze szczególnym naciskiem na główne problemy i wyzwania gospodarcze oraz polityczne stojące przed poszczególnymi krajami.

Raport jest wydany na zlecenie Rady Programowej Forum Ekonomicznego oraz Instytutu Studiów Wschodnich. Dziękujemy instytucjom: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), Instytutowi Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Ośrodkowi Studiów Wschodnich oraz wielu osobom, które przyczyniły się do powstania niniejszego raportu.

Zygmunt Berdychowski
Przewodniczący Rady Programowej
Forum Ekonomicznego

SYNTEZA RAPORTU

1. Proces przemian politycznych i gospodarczych, jaki rozpoczął się w 1989 r. w krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz w 1991 r. w krajach, które wyłoniły się z byłego Związku Radzieckiego, miał na celu zastąpienie totalitarnych reżimów politycznych i gospodarek centralnie kierowanych przez nowoczesne państwa zbudowane na zasadach demokracji i wolności oraz gospodarkę rynkową opartą na własności prywatnej i zasadach konkurencji. Część krajów równolegle budowała, często po raz pierwszy w historii, niepodległą państwowość. Okres kilkunastu lat, jaki mija od początku transformacji, stwarza dogodną perspektywę do oceny tego procesu i pozwala na wyciągnięcie wniosków. Celem Raportu jest dokonanie syntetycznej oceny przebiegu i skutków procesu transformacji w trzech głównych obszarach: reformy polityczne, reformy gospodarcze oraz współpraca międzynarodowa w dziedzinie gospodarczej, politycznej i bezpieczeństwa. Analizą objęto 27 krajów regionu.

2. Mimo, że wszystkie kraje regionu realizowały transformację ustrojową, rezultaty reform w poszczególnych krajach są zróżnicowane. Stwarzający pozory monolitu w czasach dominacji byłego ZSRR region w rzeczywistości nigdy nie był homogeniczny, a po kilkunastu latach transformacji różnice między krajami uległy dalszemu pogłębieniu. Z punktu widzenia dokonanego postępu transformacji, kraje regionu można podzielić na trzy grupy. Kraje pierwszej grupy – „radykalni reformatorzy” – z powodzeniem przeprowadziły konsekwentne i całościowe reformy, budując trwałe podstawy nowoczesnego państwa i sprawnej gospodarki rynkowej. Kraje te szybko przezwyciężyły trudności początkowego okresu transformacji i weszły na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego, cieszą się stabilnością polityczną i aspirują do członkostwa w Unii Europejskiej w nieodległej perspektywie. Do grupy tej należą kraje Europy Środkowej – Polska, Czechy, Węgry, Słowenia i, od niedawna, Słowacja – oraz kraje bał-

tyckie – Estonia, Litwa i Łotwa. Dokonany postęp w dziedzinie gospodarczej i polityczne upoważnia do stwierdzenia, że w tych krajach transformacja się powiodła.

3. Kraje drugiej grupy – „niekonsekwentni reformatorzy” – wybrały, mniej lub bardziej świadomie, drogę powolnych i częściowych reform, których kierunek nieraz ulegał odwróceniu. W krajach tych częściej też dochodziło do wewnętrznych konfliktów, gorsze były w nich też warunki wyjściowe dla reform. W efekcie stopień zaawansowania przemian demokratycznych i rynkowych jest w tych krajach niższy, a sytuacja gospodarcza trudniejsza. Do grupy tej należą kraje Europy Południowo-Wschodniej – Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Bośnia-Hercegowina, Macedonia, Albania i (od niedawna) Jugosławia – oraz większość krajów byłego ZSRR – Rosja, Ukraina, Mołdowa, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Kazachstan, Kirgizja i Tadżykistan. Niektóre z krajów tej grupy także ubiegają się o członkostwo w UE, choć perspektywa akcesji jest dla nich bardziej odległa, niż krajów pierwszej grupy, natomiast inne kraje usiłują odbudować więzi gospodarcze i polityczne w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. W krajach tej grupy proces transformacji znajduje się w różnym stopniu zaawansowania i nie można jeszcze przesądzić o jego ostatecznym wyniku.

4. Wreszcie kraje trzeciej – najmniej licznej – grupy to kraje „niereformatorzy”, które wybrały strategię reform bardzo ograniczonych, kosmetycznych, dążąc przede wszystkim do utrzymania głównych elementów poprzedniego ustroju, w tym autorytarnych systemów władzy, państwowej kontroli nad gospodarką i częściowej izolacji wobec zagranicy. Do grupy tej można zaliczyć trzy kraje WNP – Białoruś, Turkmenistan i Uzbekistan. W krajach tej grupy proces rzeczywistej transformacji na dobre jeszcze się nie rozpoczął. Choć należy oczekiwać pewnej ewolucji w polityce wewnętrznej i zagranicznej tych krajów w kierunku większej demokratyzacji i otwarcia, trudno jest obecnie wyrokować o tempie i kalendarzu tego procesu.

5. W krajach pierwszej grupy instytucje demokratycznego państwa prawa zostały ugruntowane. Wszystkie kraje wybrały model demokracji parlamentarnej z silną rolą rządów odpowiedzialnych przed parlamentem i ograniczoną czy wręcz symboliczną rolą prezydentów. Mimo stosunkowo częstych zmian rządów sytuacja polityczna we wszystkich krajach tej grupy jest stabilna i przewidywalna, co wiąże się z istnieniem dość stabilnych podziałów na scenie politycznej. Stan praworządności w tych krajach jest na ogół zadowalający (choć skuteczność egzekwowania prawa wciąż niższa niż w krajach Europy Zachodniej), zakres występowania korupcji stosunkowo ograniczony, a wpływ tzw. nieformalnych układów władzy na decyzje organów państwa mniej istotny. Mimo że sporadycznie występują w niektórych krajach próby naruszenia swobody działania mediów, są one na ogół mało skuteczne i media zachowują w tych krajach niezbędny zakres niezależności i pluralizmu. W krajach tych funkcjonują również stosunkowo silne i dobrze zorganizowane instytucje i inicjatywy obywatelskie.

6. W krajach drugiej grupy instytucje demokratyczne i państwowe są jeszcze mało stabilne. W większości krajów tej grupy występuje model prezydencki, z silną rolą prezydenta oraz ograniczoną rolą rządu i parlamentu. Widoczny jest tu wpływ tradycji odmiennej od tej, jaka ukształtowała systemy władzy w krajach Europy Zachodniej i Środkowej. Systemy polityczne są słabo rozwinięte, struktura partii politycznych jest niestabilna i podlega częstym zmianom. Czynnikiem komplikującym wewnętrzną sytuację polityczną są konflikty na tle etnicznym występujące, czasem w gwałtownej formie, w większości krajów tej grupy. Jakość prawa i jego egzekwowanie pozostawia nadal wiele do życzenia, częściowo na skutek słabości instytucji i procedur prawodawczych, częściowo z powodu słabości systemu przestrzegania prawa (sądownictwo, policja). Niewydolność aparatu administracji państwowej i lokalnej, nadmiar ograniczeń biurokratycznych i niekompetencja urzędników silnie obniżają sprawność działania instytucji państwa i stanowią przeszkodę w rozwoju przedsiębiorczości i inicjatyw obywatelskich. Korupcja ma endemiczny charakter, występują silne struktury władzy nieformalnej (oligarchizacja, związki plemienne i rodzinne), niekiedy powiązane ze światem przestępczości zorganizowanej. Zachowany jest w zasadzie niezbędny pluralizm mediów, choć większość z nich podporządkowana jest określonej opcji politycznej. Instytucje obywatelskie są słabo rozwinięte.

7. W krajach trzeciej grupy, mimo niewielkiej liberalizacji życia publicznego, utrzymano w zasadzie główne elementy dawnego ustroju. Nie są respektowane zasady trójpodziału władzy – prezydenci sprawują autorytarną władzę, rządy są podporządkowane prezydentom, uprawnienia i faktyczna niezależność władzy ustawodawczej i sądowniczej są silnie ograniczone. Autorytarny charakter władzy oraz duży zakres ingerencji i kontroli państwa w życiu społecznym nie sprzyja wprawdzie demokracji, ale też do pewnego stopnia ogranicza zjawiska przestępczości. Istniejące procedury wyboru władz nie zapewniają wyborcom pełnej swobody wyrażania preferencji politycznych w głosowaniu. Większość mediów jest poddana politycznej kontroli przez władze, działalność opozycji politycznej i niezależnych mediów jest silnie ograniczona.

8. Z punktu widzenia orientacji polityki zagranicznej, kraje regionu podzieliły się wyraźnie na dwie grupy. Kraje Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz kraje bałtyckie wybrały od wczesnych lat 90. konsekwentną orientację prozachodnią, proeuropejską. W wyniku dotychczasowych działań integracyjnych większość tych krajów (Polska, Czechy, Węgry, Słowenia, Słowacja, Estonia, Litwa i Łotwa) może liczyć na członkostwo w UE w perspektywie najbliższych dwóch lat, pozostałe kraje albo już ubiegają się formalnie o członkostwo (Rumunia, Bułgaria), albo przygotowują się do tego poprzez podpisanie układów stowarzyszeniowych z UE (Chorwacja, Macedonia, Albania) lub stosując w praktyce politykę zmierzającą do nawiązania bardzo bliskiej i stabilnej współpracy z UE (Jugosławia, Bośnia-Hercegowina). Trzy kraje Europy Środkowej – Polska, Czechy i Węgry – są od 1999 r. członkami Sojuszu Północnoatlant-

tyckiego, natomiast kraje bałtyckie, Słowenia, Rumunia i Bułgaria ubiegają się o członkostwo w Sojuszu i mają realne szanse dołączyć do NATO w ciągu najbliższych kilku lat. W tych wszystkich krajach transformacja w wymiarze polityki zewnętrznej miała charakter „powrotu do Europy”, a jej strategicznym celem było i jest długofalowe związanie się z Zachodem.

9. Natomiast kraje należące do obszaru WNP nadal poszukują własnego modelu integracji i współpracy międzynarodowej. Najważniejszy kraj regionu – Rosja – nie zamierza ubiegać się o członkostwo w UE i pragnie zachować niezależną pozycję regionalnego mocarstwa realizującego własne interesy na obszarze Europy i Azji. Jednak polityka zagraniczna Rosji podlega pewnej ewolucji w kierunku nawiązania bliższej współpracy z USA, NATO i UE, co stało się widoczne zwłaszcza po wydarzeniach 11 września 2001 r. Część krajów WNP pozostaje w ścisłych związkach politycznych z Rosją, traktując ją jako najważniejszego, strategicznego partnera wojskowego i gospodarczego. Niektóre kraje WNP usiłują jednak utrzymać pewien stopień niezależności od Moskwy, poszukując alternatywy dla WNP. Ukraina i Mołdowa, podtrzymując tradycyjnie bliskie związki z Rosją i innymi krajami WNP, starają się rozwijać ścisłą współpracę z Unią Europejską, a nawet deklarują chęć ubiegania się o członkostwo w UE. Z kolei Gruzja, Azerbejdżan, a także Uzbekistan zabiegają o rozwój partnerstwa strategicznego z USA oraz z Turcją. Przejawem tych tendencji jest utworzenie przez pięć wymienionych krajów WNP odrębnej organizacji międzynarodowej GUUAM, mającej na celu koordynację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa tych krajów i zapewnienie im silniejszej pozycji w kontaktach z Rosją.

10. Sytuacja gospodarcza w krajach transformacji kształtowała się w sposób zróżnicowany. Najlepsze wyniki uzyskały kraje z grupy „radykalnych reformatorów”, z których większość zdołała szybko ustabilizować sytuację makroekonomiczną i wprowadzić gospodarkę na tory trwałego wzrostu gospodarczego. Świadectwem zaawansowania reform gospodarczych w tej grupie krajów jest fakt przyjęcia czterech z nich do OECD (Węgry, Czechy i Polska w 1996 r. oraz Słowacja w 1999 r.), a także wyniki dotychczasowych negocjacji akcesyjnych z UE. Zdecydowanie najgorsze wyniki gospodarcze zanotowały kraje z grupy „niekonsekwentnych reformatorów”, z których prawie wszystkie przeszły przez przewlekłe, głębokie i wyniszczające kryzysy gospodarcze, i w których obecny poziom produkcji pozostaje wciąż znacznie poniżej poziomu sprzed transformacji. Pośrodku plasują się „niereformatorzy”, w których udało się wprawdzie uniknąć głębokiego załamania produkcji i kryzysu, ale kosztem zaniechania niezbędnych przekształceń strukturalnych i utrwalania długotrwałych tendencji stagnacyjnych. Takie zróżnicowanie przebiegu procesów gospodarczych potwierdza, że najskuteczniejszą strategią transformacji było szybkie wdrożenie radykalnych i kompleksowych reform rynkowych, przy zachowaniu niezbędnej dyscypliny w polityce pieniężnej i fiskalnej.

11. W grupie „radykalnych reformatorów” średni (nieważony) poziom PKB w 2001 r. był wciąż o 1,1% niższy niż w 1989 r. (o 12,7% wyższy w pięciu krajach Europy Środkowej i o 24,1% niższy w trzech krajach bałtyckich). Liderem w tej grupie pozostaje Polska, która powiększyła poziom PKB aż o 34% w porównaniu z okresem przedkryzysowym. Z kolei w grupie „niekonsekwentnych reformatorów” średni (nieważony) poziom PKB w 2001 r. był aż o 36,2% niższy niż w 1989 r. (o 23,2% niższy w sześciu krajach Europy Południowo-Wschodniej i o 44,8% niższy w dziewięciu krajach WNP). Najgorsze wyniki notują kraje dotknięte przewlekłymi konfliktami zbrojnymi – obecny poziom PKB w tych krajach jest wciąż o ponad połowę niższy niż przed kryzysem. W grupie „nie-reformatorów” średni poziom PKB w 2001 r. był o około 10% niższy niż w 1989 r. (trzeba oczywiście pamiętać, że statystyki zmian PKB w okresie transformacji należy interpretować z należytą ostrożnością z uwagi na niedokładności pomiaru, istnienie „szarej strefy” i zmiany zasad sprawozdawczości). Dane te świadczą, z jednej strony, o skali trudności w przewyżnianiu dziedzictwa poprzedniego systemu, w tym także o tym, że nawet w krajach pierwszej grupy nie uniknięto błędów w polityce stabilizacji i reform, z drugiej jednak nie pozostawiają wątpliwości, że szybkie i całościowe reformy są na dłuższą metę najlepszym sposobem rozstania się ze starym systemem.

12. Szybkość i zakres wprowadzanych reform oraz towarzysząca im polityka makroekonomiczna okazały się z perspektywy czasu najważniejszym czynnikiem decydującym o przebiegu i wynikach transformacji. Żaden z krajów regionu nie uniknął przy tym „transformacyjnej recesji”, czyli spadku produkcji w pierwszej fazie reform. Była ona spowodowana zarówno koniecznością realokacji zasobów z gałęzi nierentownych do bardziej efektywnych, załamaniem handlu wzajemnego, ale także błędami popełnionymi w początkowej fazie polityki stabilizacji i reform. Jednak w przypadku „radykalnych reformatorów” recesja była z reguły płytsza i krótsza niż w pozostałych grupach krajów (wyjątkiem są kraje bałtyckie, w których recesja była głębsza i dłuższa, głównie z powodu zerwania więzi gospodarczych z obszarem byłego ZSRR).

13. Zestaw reform i pakiet zmian w polityce gospodarczej zastosowanych w krajach pierwszej grupy był bardzo zbliżony, choć rozkład w czasie poszczególnych decyzji był różny w różnych krajach. Wszystkie kraje pierwszej grupy zastosowały skuteczne instrumenty stabilizacji makroekonomicznej dokonując wstępnej dewaluacji waluty, ograniczając deficyty budżetowe, upraszczając systemy podatkowe i wprowadzając skuteczne systemy podatków pośrednich oraz zaostrzając politykę pieniężną. Niektóre kraje wybrały strategię szybkiej („szokowej”) stabilizacji (Polska w 1990 r.) i szybciej powróciły na ścieżkę wzrostu. Inne wybrały drogę stopniowej stabilizacji, która jednak okazała się mniej trwała i zmusiła do bardziej radykalnych posunięć w terminie późniejszym (Węgry w 1995 r.). Wszystkie kraje radykalnie zliberalizowały systemy cen, handlu zagranicznego i rozliczeń międzynarodowych, wprowadzając

wcześnie wymienialność walut narodowych w warunkach konkurencyjnie ustalonych kursów walutowych. Wszystkie kraje starały się uporządkować system ochrony praw własności i od początku uruchomiły proces prywatyzacji, osiągnęły stosunkowo szybko – choć przy pomocy różnych metod – wysoki udział sektora prywatnego w gospodarce (wyjątkiem była Słowenia, gdzie proces prywatyzacji przebiegał znacznie wolniej niż w innych krajach). Wszystkie kraje podjęły także szereg innych reform strukturalnych, w tym restrukturyzację sektora bankowego i finansów publicznych, budowę rynku kapitałowego oraz demonopolizację szeregu gałęzi. Wreszcie, wszystkie kraje podjęły działania na rzecz integracji z obszarem UE, uzyskując preferencyjne warunki dostępu do rynków unijnych oraz korzystając z licznych programów pomocy finansowej i technicznej krajów UE i organizacji międzynarodowych. Ten pakiet reform, mimo iż różnił się co do szczegółowych rozwiązań w poszczególnych krajach, miał jednak zasadnicze elementy wspólne, które zadecydowały o szybkim przezwyciężeniu początkowego kryzysu i uruchomieniu wzrostu gospodarczego

14. Polityka reform w pozostałych krajach była znacznie mniej udana. Przede wszystkim brakowało kompleksowości. Początkowe pakiety polityki stabilizacji makroekonomicznej wprowadzane były w warunkach braku niezbędnych instytucji rynkowych regulujących realokację zasobów, jak sprawny system bankowy, przepisy regulujące bankructwo przedsiębiorstw czy rynek kapitałowy. W efekcie proces restrukturyzacji gospodarki przebiegał powoli, narastały zaległości płatnicze, rozszerzał się zasięg „szarej strefy”. Restrykcyjnej na ogół polityce pieniężnej w większości krajów towarzyszył brak niezbędnych reform finansów publicznych i luźna polityka fiskalna, co prowadziło do destabilizacji, okresowego przyspieszania inflacji i kryzysów finansowych. Jest zresztą rzeczą charakterystyczną, że prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej nie spowodowało odbudowy wzrostu w żadnym z krajów transformacji, natomiast przyczyniało do ponownego wzrostu inflacji (Rosja, Ukraina, Rumunia). Liberalizacji w pewnych obszarach (np. ceny) towarzyszyło utrzymanie wielu administracyjnych ograniczeń w innych obszarach (wymienialność walut, handel zagraniczny). Luki w reformach były widoczne szczególnie wyraźnie w systemie prawa gospodarczego. Zachętom do podejmowania inwestycji nie towarzyszyła dostateczna ochrona praw własności. Rozwój przedsiębiorczości był utrudniony przez brak rygorystycznych przepisów wymagających przestrzegania zawartych umów i podjętych zobowiązań.

15. Drugim głównym mankamentem reform był brak konsekwencji i determinacji. Opór polityczny wobec niezbędnych zmian, zwłaszcza zamykania i restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych, powodował wstrzymywanie reform oraz okresowe powroty do „ręcznego sterowania”. Niepowodzenia pierwszego etapu reform były najczęściej niewłaściwie interpretowane: zamiast uzupełniać reformy o brakujące elementy, wycofywano się często z już wprowadzonych rozwiązań, poszukując „trzeciej drogi” albo wręcz dążąc do przywrócenia starego systemu. Wreszcie, czynnikiem

komplikującym postęp reform były problemy związane z procesem budowy niepodległej państwowości w krajach, które powstały z wcześniejszych federalnych struktur. Proces ten powodował zerwanie więzi gospodarczych pomiędzy krajami, które wcześniej tworzyły jeden organizm państwowy i gospodarczy (d. ZSRR, d. Jugosławia) i wznoszenie nowych barier celnych, walutowych i administracyjnych. Powodowało to załamanie dotychczasowego handlu i produkcji i przyczyniało się do pogłębienia recesji. Koszty recesji i brak szybkich sukcesów powodowały zmęczenie reformami, spadek poparcia społecznego dla sił politycznych zaangażowanych w ich realizację i w konsekwencji prowadziło do okresowego wstrzymywania reform. Przedłużało to stan przejściowy, w którym stare mechanizmy koordynacji gospodarczej już nie działały, a nowe, rynkowe, jeszcze nie zostały wdrożone.

16. Szybkość i zakres wprowadzania reform oraz polityka gospodarcza nie były jednak jedynym czynnikiem decydującym o sukcesie transformacji. Ważną rolę, zwłaszcza w pierwszym okresie transformacji (1989-1994), odegrały także warunki początkowe istniejące w poszczególnych krajach regionu. Przebieg wydarzeń potwierdził, że reformy rynkowe oraz stabilizację makroekonomiczną łatwiej było przeprowadzać w krajach, w których zachowały się tradycje gospodarki rynkowej z okresu międzywojennego oraz w tych, które wcześniej podejmowały częściowe reformy rynkowe w ramach systemu centralnego kierowania. Dzięki temu w krajach tych istniały pewne elementy instytucji rynkowych i większe były zasoby tzw. kapitału społecznego, czyli nagromadzonych i utrwalonych w świadomości społecznej wzorców zachowań oraz stosunku do przepisów prawa i instytucji. Dotyczy to m.in. takich kwestii, jak stosunek do praw własności czy przestrzeganie umów. I odwrotnie, reformy rynkowe i stabilizację makroekonomiczną wdrażano ze znacznie większymi trudnościami w krajach pozbawionych tradycji gospodarki rynkowej, w których nie podejmowano wcześniejszych prób reformatorskich i w których zasoby kapitału społecznego były niewielkie.

17. W wielkim uproszczeniu można stwierdzić, że im dalej na Wschód i Południe od zachodniej Europy były położone poszczególne kraje transformujące się, tym gorsze warunki początkowe towarzyszyły reformom i tym trudniej przyjmowały się w nich rozwiązania rynkowe, liberalno-demokratyczne. Może to świadczyć o tym, że „dystans instytucjonalny” dzielący poszczególne kraje transformujące się od Europy Zachodniej kształtował się w sposób proporcjonalny do dystansu geograficznego, a ten ostatni był istotnym czynnikiem ograniczającym tempo i zakres upowszechniania się w przeszłości instytucji świata zachodniego, w tym liberalno-demokratycznego modelu państwa i gospodarki rynkowej, jaki dominuje w kręgu cywilizacji zachodniej. Z perspektywy czasu można zauważyć, że rola warunków początkowych, w tym zwłaszcza stopnia rozwoju instytucjonalnego i zasobów kapitału społecznego, była niedoceniana w początkowym okresie transformacji. Rekomendowanie jednakowego zestawu przedsięwzięć z zakresu polityki stabilizacyjnej i reform dla wszystkich krajów, nie-

zależnie od warunków początkowych i stanu „dojrzałości” instytucjonalnej danego kraju, było jedną z przyczyn niepowodzeń wczesnego etapu reform w wielu krajach, w tym zwłaszcza w Rosji i na obszarze pozostałych krajów WNP.

18. Wśród szoków egzogenicznych mających wpływ na przebieg transformacji najważniejsze były konflikty zbrojne, występujące najczęściej na tle etnicznym. Wszystkie kraje, w których takie konflikty miały miejsce, odnotowały znacznie głębsze załamanie gospodarcze niż pozostałe kraje, a proces wychodzenia z kryzysu okazał się bardzo powolny. Dotyczy to krajów byłej Jugosławii (poza Słowenią) oraz niektórych krajów WNP (Mołdowa, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Tadżykistan). Występowały także szoki egzogeniczne o innym charakterze. Rumunia, a zwłaszcza Bułgaria, odczuwały negatywne konsekwencje konfliktu na terytorium byłej Jugosławii na skutek załamania handlu regionalnego i przerwania dróg tranzytowych łączących je z Europą Zachodnią. W Albanii, kryzys tzw. piramid finansowych spowodował praktyczny rozpad struktur państwa. Nawet „aksamitny rozwód” Czech i Słowacji wywołał silne negatywne skutki dla obu gospodarek. Po 1997 r. kraje regionu zostały także dotknięte – choć w różnym stopniu – serią szoków spowodowanych kryzysami walutowymi i finansowymi, które miały miejsce zarówno poza regionem (Azja Południowo-Wschodnia, Ameryka Łacińska), jak i w samym regionie (Czechy, Rosja).

19. W miarę przebiegu transformacji znaczenie warunków początkowych malało, zwiększało się natomiast znaczenie takich czynników, jak postęp reform strukturalnych i integracja międzynarodowa. Silnym impulsem do dokonywania zmian strukturalnych i instytucjonalnych było dążenie części krajów do uzyskania członkostwa w takich organizacjach jak OECD i WTO, ale największą rolę odegrał proces integracji z UE, który nakładał na kraje kandydujące obowiązek stopniowego, ale zarazem powszechnego i konsekwentnego, dostosowania prawa wewnętrznego do prawa unijnego. Przyjęcie norm i standardów zachodnich było niewątpliwie czynnikiem ułatwiającym wymianę międzynarodową i pobudzało napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ponieważ pozwalało obniżyć koszty transakcyjne i ograniczyć ryzyko nieoczekiwanych zmian w legislacji. Jest rzeczą charakterystyczną, że to właśnie kraje pierwszej grupy, będące najbliższe członkostwa w UE i najbardziej zbliżone „instytucjonalnie” do krajów OECD i UE, potrafiły najbardziej zwiększyć eksport na rynki zachodnie i przyciągnąć najwięcej inwestycji zagranicznych.

20. Napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB) do większości krajów regionu nasilił się po 1995 r. O ile w pierwszej połowie lat 90. napływ ZIB wyniósł łącznie około 42,5 mld USD, o tyle w drugiej połowie dekady napływ ten niemal potroił się i przekroczył kwotę 120 mld USD. W samej tylko Polsce skumulowany napływ ZIB w latach 1990–2000 wyniósł ponad 41 mld USD i był niemal dwukrotnie większy niż w Rosji, której gospodarka jest z kolei o ponad połowę większa od gospodarki pol-

skiej. Polska, Węgry i Czechy przyciągnęły łącznie około 75 mld USD inwestycji, co stanowiło niemal połowę wszystkich ZIB, jakie w latach 1990–2000 przysły do wszystkich krajów transformacji. Najwyższy stosunek skumulowanej wielkości ZIB do PKB notowały w 2000 r. przede wszystkim kraje WNP produkujące surowce energetyczne, jak Azerbejdżan (89%), Kazachstan (51%), a ponadto Estonia (48%), Czechy (44%) i Węgry (42%). Obserwacje wskazują, że między ZIB a wzrostem gospodarczym występuje pozytywne sprzężenie zwrotne; z jednej strony ZIB przyczyniają się do przyspieszenia wzrostu (kraje, które przyciągnęły najwięcej ZIB, należą do najszybciej rozwijających się krajów w regionie), a z drugiej strony perspektywy trwałego wzrostu opartego na solidnych fundamentach makroekonomicznych i stabilnej bazie instytucjonalno-prawnej przyciągają ZIB (kraje które najszybciej uporządkowały sytuację gospodarczą i przyjęły instytucjonalne rozwiązania stosowane w krajach OECD i UE, przyciągnęły najwięcej ZIB, pomimo niskiego początkowo tempa wzrostu gospodarczego).

21. Jednym z najważniejszych kierunków reform rynkowych jest prywatyzacja. Tzw. mała prywatyzacja (handel, usługi, małe przedsiębiorstwa wytwórcze) ani nie budziła większych kontrowersji, ani nie sprawiała większych trudności w realizacji. W szerszym lub węższym zakresie dokonywała się ona we wszystkich krajach regionu już w pierwszej fazie transformacji, choć w stosunkowo najmniejszym stopniu objęła kraje „niereformatorów” (Białoruś, Turkmenistan). Zupełnie inna skala problemów dotyczyła natomiast prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych, często o dużym znaczeniu społecznym, a nawet politycznym. O tempie i zakresie „dużej” prywatyzacji decydowała najczęściej wola polityczna. Wskaźniki stopnia zaawansowania procesów prywatyzacyjnych pokazują bardzo wyraźną korelację ze stopniem postępu w obszarze innych reform oraz z tempem rozwoju gospodarczego. Liderami w zakresie dużej prywatyzacji (według wskaźników EBOR i Freedom House) są Czechy, Estonia i Węgry, a także Polska i Słowacja – a więc kraje pierwszej grupy. Najmniej zaawansowane są kraje trzeciej grupy – Białoruś, Turkmenistan, a także Jugosławia, Bośnia-Hercegowina, Azerbejdżan, Tadżykistan i Uzbekistan.

22. Uwarunkowania polityczne decydowały także o wyborze podstawowej drogi prywatyzacji dużych przedsiębiorstw. Stosowano trzy główne odmiany polityki prywatyzacyjnej: prywatyzacja bezpośrednia (sprzedaż inwestorowi zewnętrznemu), prywatyzacja pracownicza (przekazanie aktywów przedsiębiorstwa pracownikom i/lub zarządowi za symboliczną opłatę lub na warunkach leasingu) oraz prywatyzacja masowa lub kuponowa (przekazanie aktywów przedsiębiorstw do specjalnych funduszy, których udziały są następnie rozdysponowane obywatelom). Pierwsza metoda pozwala na wzmocnienie kapitałowe prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz na dopływ do nich nowoczesnych technologii i metod zarządzania i marketingu. Wymaga jednak sporej determinacji politycznej, bo najczęściej wiąże się z koniecznością przełamania oporu załóg pracowniczych. Trzecia metoda jest najłatwiejsza politycznie, bo spełnia

oczekiwania załóg; ale zarazem praktycznie uniemożliwia szybkie wzmocnienie firmy przez dopływ niezbędnego kapitału i technologii. Metoda kuponowa jest w pewnym sensie wariantem pośrednim – spełnia oczekiwania polityczne i społeczne, i zarazem daje w dłuższej perspektywie możliwość wyłonienia się inwestorów strategicznych. Posiada jednak wszystkie wady pozostałych metod – tworzy własność silnie rozproszoną, nie tworzy silnego nadzoru właścicielskiego oraz nie zapewnia dopływu zasobów niezbędnych do dalszego funkcjonowania przedsiębiorstw w nowych warunkach rynkowych.

23. Zebrane dane wskazują na wyraźny związek pomiędzy zaawansowaniem procesów prywatyzacyjnych i obraną drogą prywatyzacji. Kraje pierwszej grupy najczęściej wybierały prywatyzację bezpośrednią w postaci sprzedaży przedsiębiorstw strategicznym inwestorom (najczęściej zagranicznym lub krajowym (w przypadku mniejszych przedsiębiorstw)). W krajach tych stopień zaawansowania „dużej” prywatyzacji jest największy. Wyjątek stanowią Czechy i Słowacja, w których ze względów politycznych zastosowano prywatyzację kuponową, płacąc za to zresztą znacznym spowolnieniem procesów restrukturyzacyjnych, oraz – w przypadku Czech – częściowo także recesją gospodarczą w latach 1997–1999. Wybór pracowniczej metody prywatyzacji był najczęściej podyktowany chęcią czy raczej koniecznością zaspokojenia oczekiwań załóg pracowniczych oraz kierownictw przedsiębiorstw państwowych, które zachowały silną pozycję polityczną w wielu krajach. Tę drogę wybrano w większości krajów byłego ZSRR – gdzie przybrała ona postać tzw. prywatyzacji spontanicznej, skutkującej często roztrwonieniem aktywów przedsiębiorstw i półlegalnym czy wręcz nielegalnym przechwyceniem majątku przedsiębiorstw przez osoby prywatne. Wybór metody prywatyzacji ma zasadniczy wpływ na wyniki gospodarcze i finansowe prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz na tempo i zakres ich restrukturyzacji w pierwszej fazie ich działania; jednak w miarę upływu czasu i postępu (szybszego lub wolniejszego) restrukturyzacji i realokacji zasobów, większą rolę odgrywają bieżące działania prywatyzowanych firm i ich kierownictw, a sposób początkowej prywatyzacji przestaje mieć znaczenie.

24. Jednym z czynników decydujących o powodzeniu transformacji jest zakres wolności gospodarczej. Obejmuje on przede wszystkim zbiór uwarunkowań prawnych, które decydują o swobodzie zakładania i likwidowania przedsiębiorstw (swoboda „wejścia” i „wyjścia”), o dostępie do poszczególnych dziedzin gospodarki, a także o zakresie i poziomie obowiązujących obciążeń podatkowych i quasi-fiskalnych. Niewielki zakres wolności gospodarczej jest czynnikiem hamującym wzrost gospodarczy, ponieważ ogranicza inicjatywę i przedsiębiorczość, a ponadto stwarza dogodne warunki dla rozkwitu korupcji i tzw. szarej strefy. Wyniki badań empirycznych potwierdzają istnienie silnej ujemnej korelacji pomiędzy zakresem wolności gospodarczej a poziomem korupcji w poszczególnych krajach. Wskaźniki publikowane przez organizacje Freedom House i Transparency International pokazują, że kraje pierwszej

grupy cechują się dużym zakresem wolności gospodarczej, a zarazem notują najniższe w regionie wskaźniki korupcji (Polska, Estonia, Słowenia, Węgry, Czechy). Z kolei do krajów o najwyższym poziomie korupcji należą Azerbejdżan, Ukraina, Rosja, a także Jugosławia, Bośnia-Hercegowina, Mołdowa, Kazachstan, Turkmenistan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan. W tych krajach utrzymują się wciąż liczne administracyjne ograniczenia krępujące swobodę działalności gospodarczej i zwiększające jej koszty. Wśród tych krajów znajdują się zarówno kraje drugiej, jak i trzeciej grupy. Wynika to z tego, że częściowa liberalizacja życia gospodarczego nie gwarantuje jeszcze sukcesu w walce z korupcją – potrzebne jest przekroczenie określonego „progu” zmian liberalizacyjnych pozwalających na uzyskanie pewnej masy krytycznej swobód gospodarczych, aby doprowadzić do trwałego ograniczenia zasięgu korupcji.

25. Pomiedzy krajami regionu występują nadal dość znaczne różnice w poziomie i strukturze obciążeń podatkowych. Wszystkie kraje dokonały w pierwszej połowie lat 1990-ch reformy systemu podatkowego, której ważnym elementem było wprowadzenie podatku od wartości dodanej VAT. Stanowi on obecnie w większości krajów najważniejsze i względnie stabilne źródło dochodów budżetowych. Podstawowe stawki podatku VAT wahają się od 18% w krajach bałtyckich i 20% we wszystkich krajach WNP (z wyjątkiem Tadżykistanu – 23%) oraz Słowenii, Bułgarii i Albanii, do 22–23% w Polsce, Czechach, Słowacji, Chorwacji Rumunii i do 25% na Węgrzech i w Macedonii. Jednak wielkość stawek nie ma bezpośredniego związku z udziałem wpływów z VAT w PKB, który waha się od 3–5% PKB w Kazachstanie, Azerbejdżanie, Kirgizji i Gruzji, poprzez 6–7% w pozostałych krajach WNP, Rumunii, Macedonii i Albanii, do 7–9% w Czechach, Polsce, Słowacji, Bułgarii i krajach bałtyckich, aż do 13,9% w Chorwacji i 15,4% w Słowenii. Dane te świadczą o istnieniu zróżnicowanego zakresu ulg w stosowaniu tego podatku w poszczególnych krajach oraz o zróżnicowanym poziomie dyscypliny jego poboru.

26. Podobne różnice występują także w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) i od osób fizycznych (PIT). Stawki CIT w 2001 r. wahały się od 13% w Rosji, 15% w Macedonii i 18% na Węgrzech, aż do 35–40% w Czechach, Słowacji, Chorwacji, Rumunii, Kirgizji i Uzbekistanie. Maksymalne stawki PIT wahają się od 20–26% w krajach bałtyckich i Gruzji, do 50% w Słowenii i Mołdowii. Dane te nie potwierdzają istnienia wyraźnego związku pomiędzy poziomem stawek podatków bezpośrednich i tempem wzrostu gospodarczego, ani pomiędzy poziomem stawek i wielkością dochodów budżetowych. Z drugiej strony warto zauważyć, że niskie i liniowe stawki podatków na ogół sprzyjają poprawie efektywności poboru i zapewniają większe dochody budżetowe niż stawki zróżnicowane z dużą ilością ulg i zwolnień (kraje bałtyckie, Rosja).

27. Procesowi transformacji towarzyszyła zmieniająca się sytuacja socjalna, której elementem był generalny spadek poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego. Zjawiskiem, które wystąpiło najwcześniej i przybrało bardzo niepokojące roz-

miary, było masowe bezrobocie, związane początkowo z „recesją transformacyjną”, a później będące skutkiem restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw i stopniowego odpływu ludności zawodowo czynnej z rolnictwa. Oficjalnie rejestrowane bezrobocie było i nadal jest szczególnie wysokie w krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, gdzie w połowie lat 90. w większości krajów sięgało 10–15% ludności zawodowo czynnej, i po przejściowym spadku w drugiej połowie dekady znowu wzrosło, zwłaszcza w takich krajach jak Polska, Słowacja, Chorwacja, Bułgaria oraz w krajach bałtyckich. Oficjalna stopa bezrobocia pozostaje tradycyjnie niższa w krajach WNP, zwłaszcza w krajach „nie-reformatorach”, gdzie jednak jest to głównie wynikiem braku restrukturyzacji oraz ograniczeń i preferencji politycznych.

28. Jednocześnie w większości krajów obserwuje się brak związku między poziomem bezrobocia, a skumulowaną wielkością zmian w poziomie zatrudnienia. W niektórych krajach spadek zatrudnienia w latach 1990–2000 przekraczał 25–30% (Węgry, Chorwacja, Bułgaria, Łotwa), co jednak nie znajdowało odbicia w aktualnej stopie bezrobocia, która pozostawała na poziomie 2–3 razy niższym. W innych krajach, odwrotnie, spadek zatrudnienia był znacznie mniejszy (Polska, Czechy, Słowenia, Jugosławia) niż ujawniony poziom bezrobocia. Zjawisko to można tłumaczyć częściowo zmianami w wielkości ludności zawodowo czynnej (odpływ na emerytury, dopływ młodych roczników), częściowo zaś nierejestrowanym przepływem siły roboczej między rolnictwem i pozostałymi działami gospodarki.

29. Jedną z naturalnych konsekwencji transformacji rynkowej jest rozwarstwienie materialne społeczeństwa. W pewnych granicach jest to zjawisko konieczne i pożądane dla ukształtowania właściwej struktury dochodów motywującej do podejmowania nauki, pracy i działalności gospodarczej. W wielu krajach regionu proces ten posunął się jednak dość daleko, pogłębiając silnie nierówności dochodowe i zwiększając obszary biedy i ubóstwa. Zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych (mierzone współczynnikiem Gini) w 2000 r. zwiększyło się znacznie we wszystkich krajach w porównaniu z okresem lat 1989–1990. Zróżnicowanie to było znacznie większe w krajach WNP aniżeli w krajach Europy Środkowej, Południowo-Wschodniej i w krajach bałtyckich. Rosja, Gruzja i Azerbejdżan notowały najwyższe nierówności dochodowe. Natomiast najbardziej egalitarna struktura dochodów utrzymywała się w Czechach, Macedonii, Bułgarii oraz w Polsce i Słowenii. Dane te świadczą o tym, że szybki postęp reform pozwala nie tylko utrzymać względnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego, ale i uniknąć nadmiernego pogorszenia struktury podziału dochodów.

30. Pogłębienie różnic w dochodach ludności szło na ogół w parze z powiększaniem się obszarów biedy i ubóstwa. Wykorzystując stosowaną przez Bank Światowy miarę ubóstwa w postaci odsetka ludności żyjącego poniżej progu ubóstwa (4,3 USD dziennie) można zauważyć, że najbiedniejszymi krajami transformacji są bardzo wy-

rażnie kraje byłego ZSRR, w których odsetek ten kształtuje się w wielu przypadkach na poziomie ponad 50%. Nieco lepiej sytuacja wygląda w większości krajów Europy Południowo-Wschodniej, gdzie współczynnik ten wynosi ok. 40%. Najniższa stopa ubóstwa występuje w najbardziej zamożnych krajach transformacji (Słowenia, Czechy, a także Chorwacja – do 5%), a także w Białorusi i Uzbekistanie (10–14%). Natomiast w pozostałych krajach Europy Środkowej odsetek ludności żyjącej poniżej progu ubóstwa kształtuje się w granicach 15–20%, a w krajach bałtyckich w granicach 20–35% (interpretując te dane trzeba pamiętać o różnicach w poziomie siły nabywczej poszczególnych walut).

31. W latach 1997–2002 w krajach regionu pojawiły się nowe zjawiska i tendencje. Procesy globalizacji i postępująca integracja z rynkami międzynarodowymi, szczególnie silna w odniesieniu do krajów bardziej zaawansowanych w rozwoju, spowodowały ich silniejsze uzależnienie od stanu koniunktury światowej oraz od międzynarodowych przepływów kapitałowych. Region odczuł skutki kryzysów walutowych w Azji Południowo-Wschodniej, a następnie przeżył własne kryzysy walutowe (Czechy w 1997 r., a przede wszystkim Rosja w 1998 r.). Efektem kryzysów było nie tylko spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego (a nawet bezwzględny spadek PKB w niektórych krajach), ale i pewna reorientacja polityki gospodarczej. Dotyczyło to m.in. polityki pieniężno-kursowej; wiele krajów zrezygnowało ze stosowanych wcześniej reżimów kursów stałych lub kierowanych, zastępując je tzw. systemami skrajnymi, tzn. wprowadzając albo najbardziej sztywną odmianę systemu kursu stałego w postaci zarządu walutą (*currency board*), albo wprowadzając system całkowicie płynnego kursu walutowego, spójny z realizowaną strategią bezpośredniego celu inflacyjnego. Równoległe wzmocniono nadzór nad krajowym systemem bankowym i podjęto dalsze wysiłki w celu konsolidacji finansów publicznych.

32. Jedną z lekcji płynących z serii kryzysów walutowych lat 1994–2002 jest uświadomienie sobie, że daleko idąca liberalizacja przepływów kapitałowych zwiększa znacznie ryzyko kryzysu, jeśli system bankowy w kraju jest słabo rozwinięty, a bankowe normy ostrożnościowe nie są rygorystycznie przestrzegane. Drugą ważną obserwacją jest to, że wszystkie kryzysy miały miejsce w krajach stosujących jakąś odmianę sztywnych kursów walutowych i że system płynnego kursu walutowego zasadniczo i radykalnie zmniejsza ryzyko kryzysu. Trzecią ważną lekcją jest to, że ryzyko kryzysu finansowego istotnie rośnie w warunkach braku dostatecznej dyscypliny w finansach publicznych, w tym zwłaszcza w warunkach wysokiego lub rosnącego deficytu budżetowego. Duży deficyt pobudza wydatki krajowe oraz zwiększa zadłużenie państwa, także zagraniczne, i powoduje inflację. Wysoka inflacja w warunkach sztywnego kursu walutowego zmniejsza konkurencyjność gospodarki krajowej i pogarsza równowagę zewnętrzną. Związany z tym deficyt płatniczy oraz spadek zaufania inwestorów zwiększa niebezpieczeństwo wystąpienia kryzysu. Wreszcie, w ostatnich latach kraje

regionu zostały dotknięte zaburzeniami na światowych rynkach kapitałowych, związanymi m.in. z gwałtownymi wahaniami giełdowych cen przedsiębiorstw z obszaru tzw. nowej ekonomii (telekomunikacja, informatyka).

33. Rozpad dawnego systemu, postęp reform oraz reorientacja polityki zagranicznej spowodowały również głębokie zmiany w strukturze i kierunkach współpracy międzynarodowej poszczególnych krajów regionu. Wybór orientacji pro-zachodniej i pro-europejskiej przez kraje Europy Środkowej, Południowo-Wschodniej i kraje bałtyckie przesądził o dążeniu tych krajów do pełnej integracji z Unią Europejską. Znalazło to odbicie w zasadniczej reorientacji kierunków handlu zagranicznego tych krajów; udział Unii Europejskiej w ich eksporcie i imporcie wzrósł z około 20-25% w końcu lat 80. do 60-70% w r. 2001 przy bardzo szybkim wzroście absolutnego poziomu wymiany. Stopień integracji w handlu zagranicznym krajów Europy Środkowej z UE nie odbiega od stopnia integracji krajów członkowskich UE. Równoległe bardzo gwałtownie spadał udział wymiany zagranicznej krajów regionu z Rosją i pozostałymi krajami WNP

34. Świadoma polityka umacniania i rozwijania powiązań wewnątrzregionalnych w ramach takich struktur, jak Grupa Wyszehradzka czy Środkowoeuropejski Obszar Wolnego Handlu (CEFTA), była realizowana o tyle, o ile struktury te były postrzegane jako etapy przybliżania się do członkostwa w UE. Odbywało się to zresztą często przy wyraźnej zachęcie, a nawet pod presją ze strony Unii Europejskiej. Entuzjazm i polityczne poparcie dla tych regionalnych form współpracy układał się różnie w różnych krajach, na ogół odwrotnie proporcjonalnie do szans szybkiego uzyskania członkostwa w UE. Niezależnie jednak od tych politycznych wahań, zwłaszcza CEFTA okazała się użytecznym i trwałym instrumentem liberalizacji handlu wewnątrzregionalnego i swoistym „testem” na umiejętność współpracy pomiędzy przyszłymi krajami członkowskimi UE.

35. Znacznie mniej wyraziście rysują się perspektywy rozwoju międzynarodowej współpracy gospodarczej i politycznej na obszarze WNP. Podejmowane dotychczas liczne próby stworzenia silnej organizacji gospodarczej państw WNP przyniosły dotychczas bardzo ograniczone skutki. Najbardziej formalnie zintegrowaną strukturą jest Państwo Związkowe Białorusi i Rosji, ale perspektywy dalszego pogłębiania współpracy w ramach tego związku są niepewne. Pewne efekty uzyskano w takich dziedzinach, jak budowa podstaw unii celnej obejmującej obecnie Rosję, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan. Cały czas jednak na drodze do rzeczywistej integracji obszaru stoją sprzeczne interesy lokalne, konkurencyjne w dużym stopniu struktury poszczególnych gospodarek i rywalizacje regionalne. W rezultacie wysiłki integracyjne sprowadzają się w dużej mierze do tworzenia kolejnych formalnych struktur, za którymi nie idą rzeczywiste działania i mechanizmy współpracy.

36. Większość krajów regionu kandydujących do Unii Europejskiej, po przejściu kolejnych etapów na drodze do członkostwa, znalazła się w połowie 2002 r. w końcowej fazie negocjacji akcesyjnych. Do rozstrzygnięcia pozostają w większości krajów kwestie finansowe, pomocy strukturalnej i regionalnej oraz sprawy związane z polityką wsparcia dla rolnictwa. Zakładając, że negocjacje w tych obszarach zostaną pomyślnie zakończone zgodnie z harmonogramem do końca listopada 2002 r., można oczekiwać, że podjęta zostanie decyzja o akcesji ośmiu krajów kandydackich (Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Słowenia, Estonia, Litwa i Łotwa) do UE z początkiem 2004 r.

37. Ten optymistyczny scenariusz nie jest jednak do końca przesądzony. Negocjacje na tematy finansowe mogą się skomplikować na skutek braku zgody wśród obecnych krajów członkowskich UE co do wielkości budżetu unijnego na następne lata i skali finansowej pomocy nowym członkom. Nie można też wykluczyć skumulowania kilku spraw spornych i niekorzystnych wydarzeń wewnętrznych w niektórych krajach kandydackich, co w połączeniu z malejącym politycznym entuzjazmem dla rozszerzenia po stronie niektórych krajów członkowskich Unii, może doprowadzić do odłożenia daty akcesji. Nie jest to wprawdzie scenariusz najbardziej prawdopodobny, ale nie można go też całkowicie wykluczyć. Jednak nawet odłożenie w czasie pierwszej fali rozszerzenia nie zatrzyma ani nie odwróci tego procesu. Można oczekiwać, że w perspektywie następnych 5–8 lat członkami Unii będą wszystkie kraje regionu Europy Środkowej, Południowo-Wschodniej i kraje bałtyckie. Moment ten będzie oznaczał zakończenie procesu przemian zapoczątkowanych w latach 1989–1990 i przypieczętuje ukształtowanie się nowego ładu międzynarodowego w Europie.

38. Jeśli proces rozszerzenia UE zostanie zahamowany po przyjęciu obecnych krajów kandydackich, w Europie Wschodniej może powstać i utrwalić się nowa linia podziału. Kraje, które odniosły sukces w transformacji i integracji europejskiej, będą się rozwijały jeszcze szybciej, korzystając z uczestnictwa w jednolitym rynku europejskim i wspierane inwestycjami i transferami strukturalnymi z UE. Pozostałe kraje regionu, pozbawione tych ważnych atutów, będą rozwijały się wolniej i będą bardziej podatne na kryzysy. Pogłębi to jeszcze bardziej różnice w poziomie rozwoju i zamożności społeczeństw, jakie już obecnie istnieją pomiędzy grupą liderów transformacji a większością pozostałych krajów. Pojawi się niebezpieczeństwo, że Europa po raz kolejny podzieli się na kraje bogate i biedne. Jeśli nie podejmie się odpowiednich działań, nowa linia podziału może stać się w przyszłości miejscem napięć i konfliktów.