

NOWA EUROPA

Raport z transformacji

XIV Forum Ekonomiczne
Krynica, 9-11 września 2004

AUTORZY

Koordynator Raportu

Prof. dr hab. Dariusz K. Rosati

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński
Magdalena Kmak
Karolina Oponowicz

Katedra Ekonomii Politycznej Szkoły Głównej Handlowej

Prof. dr hab. Ryszard Rapacki
Dr Zbigniew Makowski
Piotr Jaszczyk
Mariusz Próchniak

Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego

Prof. dr hab. Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska
Marzenna Błaszczuk
Urszula Kopec

Ośrodek Studiów Wschodnich

Marek Menkiszak

Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Prof. dr hab. Roman Kuźniar
Jacek Gajewski

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Dr Maciej Grabowski
Marcin Tomalak

Warszawa 2004

© Copyright Fundacja Instytut Studiów Wschodnich

WSTĘP

Tegoroczny Raport z transformacji jest już trzecim raportem, jaki oddajemy w ręce czytelników. Jak w poprzednich latach, w tegorocznym Raporcie przedstawiono sytuację polityczną, gospodarczą i międzynarodową oraz postęp w budowie demokracji i gospodarki rynkowej w 27 państwach regionu Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru byłego Związku Radzieckiego.

Najważniejszym wydarzeniem politycznym w regionie w ciągu ostatniego roku było rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód. Osiem najbardziej rozwiniętych krajów Europy Środkowej jest od 1 maja 2004 roku pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej. Oznacza to, że kraje te formalnie zakończyły proces transformacji, rozumiany jako okres przejściowy od systemu autorytarnego do demokracji i gospodarki rynkowej. Pozostałe kraje regionu też zmierzają do członkostwa w Unii Europejskiej, będąc na różnych etapach zaawansowania procesu dostosowań i negocjacji członkowskich. Także w 2004 roku doszło do kolejnego rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego, który powiększył się o siedem nowych państw członkowskich z regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w tym trzy państwa bałtyckie. To podwójne rozszerzenie wydaje się ostatecznie przypieczętować ukształtowanie się nowego podziału politycznego w Europie – z jednej strony obszar bezpieczeństwa i integracji w ramach struktur europejskich i euro-atlantyckich, a z drugiej strony, obszar krajów zrzeszonych we Wspólnocie Niepodległych Państw. Podział ten nosi obecnie wszelkie cechy trwałości, ponieważ wynika nie tylko z samego procesu rozszerzania UE i NATO na Wschód, ale także z coraz wyraźniejszej odmienności rozwiązań instytucjonalnych w obu grupach krajów.

Zachowana została dotychczasowa struktura Raportu. Rozdział pierwszy zawiera główne wnioski Raportu ujęte w formie syntezy. W rozdziale drugim przedstawiono sytuację polityczną w krajach regionu, szczególną uwagę poświęcając tym razem zagadnieniom praworządności i przestrzegania praw człowieka. Analiza pokazuje, że przede wszystkim istnieje zasadnicza różnica pomiędzy krajami Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie sytuacja polityczna i stan praworządności, choć wciąż zróżnicowany, jest jednak zdecydowanie lepszy niż w krajach WNP. W rozdziale trzecim dokonano oceny sytuacji gospodarczej oraz postępu reform rynkowych w krajach regionu. Głównym spostrzeżeniem jest zdecydowana poprawa sytuacji gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, czemu towarzyszy pewne zwolnienie wysokiej dotychczas dynamiki gospodarczej na obszarze WNP. Podobnie jak w poprzednim rozdziale, dokonana analiza pokazuje, że postęp reform gospodarczych jest zdecydowanie szybszy w pierwszej grupie krajów, podczas gdy w wielu państwach WNP mamy do czynienia z zatrzymaniem procesu zmian ustrojowych. Rozdział czwarty zawiera noty krajowe, w których w zwięzłej formie przedstawiono główne problemy gospodarcze i polityczne w poszczególnych krajach na tle podstawowych danych statystycznych. Rozdział piąty poświęcony jest stosunkom międzynarodowym w regionie. Otrzymane wnioski potwierdzają wcześniejsze obserwacje o utrwaleniu się nowej linii podziału w Europie – pomiędzy, z jednej strony, krajami, które integrują się politycznie i gospodarczo z Europą, a z drugiej strony krajami WNP, które poszukują własnych dróg rozwoju i podejmują próby reintegracji z Rosją jako centrum polityczno-gospodarczym. Raport zamyka studium specjalne, które w tym roku poświęcono przeglądowi oraz analizie systemów podatkowych i polityki podatkowej w krajach transformujących się.

Sytuacja, jaka w wyniku piętnastu lat transformacji ukształtowała się w Europie Środkowo-Wschodniej i na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw, w zasadniczy sposób rzutuje na perspektywy rozwojowe obu grup krajów. Sytuacja gospodarcza krajów pierwszej grupy będzie ulegać systematycznej poprawie dzięki silniejszej praworządności i znacznie lepszej bazie instytucjonalnej, dzięki dostępowi do jednolitego rynku europejskiego, a także dzięki napływowi środków inwestycyjnych z Unii Europejskiej w postaci funduszy strukturalnych i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Sytuacja gospodarcza drugiej grupy krajów cechuje się znacznie większą niepewnością, wynikającą z braku stabilnych reguł funkcjonowania poszczególnych gospodarek i niższemu stopniowi integracji międzynarodowej. Można spodziewać się zatem, że dystans jaki już istnieje pomiędzy dwiema grupami krajów, będzie powiększał się w kolejnych latach.

Tak jak poprzednie raporty, tak i tegoroczny Raport został przygotowany przez grupę niezależnych ekspertów, reprezentujących różne instytucje badawcze, m.in. Katedrę Ekonomii Politycznej Szkoły Głównej Handlowej, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Fundację Helsińską, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Ośrodek Studiów Wschodnich, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Raport powstał z inicjatywy i przy wsparciu Fundacji Instytut Studiów Wschodnich, ale zawiera jedynie własne poglądy autorów i nie reprezentuje stanowiska żadnej instytucji państwowej, rządowej, czy pozarządowej. Autorzy mają nadzieję, że wyniki analiz przedstawione w Raporcie spotkają się z zainteresowaniem czytelników i mogą stanowić użyteczną podstawę do dalszych dyskusji o problemach rozwoju krajów naszego regionu.

Prof. dr hab. Dariusz K. Rosati
Koordynator Raportu

SŁOWO OD WYDAWCY

Mam przyjemność zaprezentować kolejną, trzecią, edycję raportu „Raport z transformacji. Nowa Europa”. Raport jest prezentowany na Forum Ekonomicznym, a wydany na zlecenie Rady Programowej Forum Ekonomicznego oraz Fundacji Instytut Studiów Wschodnich. Jedną z propozycji wzbogacenia formuły Forum jest bowiem systematyczne opracowywanie oraz publikowanie co roku raportu analitycznego o sytuacji ekonomiczno-politycznej w regionie Europy Środkowej, Wschodniej, Południowej oraz krajach byłego Związku Radzieckiego, ze szczególnym naciskiem na główne problemy i wyzwania gospodarcze oraz polityczne stojące przed poszczególnymi krajami.

Forum Ekonomiczne, organizowane jest już po raz czternasty w Krynicy. Forum ma już ustaloną reputację jako najważniejsze w Europie Środkowo-Wschodniej spotkanie ludzi polityki, biznesu i mediów, zainteresowanych budowaniem korzystnej atmosfery i stwarzaniem lepszych warunków do rozwijania współpracy pomiędzy krajami w Regionie.

Dziękuję instytucjom: Katedrze Ekonomii Politycznej Szkoły Głównej Handlowej, Instytutowi Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Instytutowi Badań nad Gospodarką Rynkową, Ośrodkowi Studiów Wschodnich, Instytutowi Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszego raportu.

Zygmunt Berdychowski
Przewodniczący Rady Programowej
Forum Ekonomicznego

ROZDZIAŁ I

SYNTEZA

Dariusz Rosati

1. Rok 2004 przypieczętował definitywnie podział krajów transformujących się na dwie kategorie. Osiem krajów Europy Środkowej – Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry – zostało pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej, kończąc w ten sposób piętnastoletni okres transformacji ustrojowej zapoczątkowany zmianami politycznymi w 1989 roku. Kolejne siedem krajów Europy Południowo-Wschodniej podąża konsekwentnie ich śladem. Część z nich – Bułgaria, Chorwacja, Rumunia – rozpoczyna lub kontynuuje negocjacje akcesyjne, licząc na uzyskanie członkostwa w UE ok. 2007 roku. Pozostałe – Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Serbia i Czarnogóra – zacieśniają więzy ekonomiczne i polityczne z krajami Europy Zachodniej, mając nadzieję na rozpoczęcie negocjacji na temat członkostwa w UE w ciągu najbliższych kilku lat. Druga kategoria obejmuje kraje zrzeszone w Wspólnocie Niepodległych Państw, które realizują różne strategie reform i rozwoju, ale w każdym przypadku wyraźnie odmienne od strategii krajów Europy Środkowej i krajów Europy Południowo-Wschodniej. Kraje WNP nie zamierzają ubiegać się o członkostwo w UE, przynajmniej w dającej się przewidzieć perspektywie, a większość z nich wyraźnie poszukuje innych form integracji regionalnej, raczej nakierowanej na współpracę wzajemną i tworzenie alternatywnego ugrupowania gospodarczego i politycznego w ramach WNP.
2. Uzyskanie członkostwa w UE przez osiem krajów Europy Środkowej (ES-8) oznacza, że zbudowały one trwałe demokratyczne systemy państwa prawa i konkurencyjnej gospodarki rynkowej, wzorowane na rozwiązaniach ustrojowych dominujących w Europie Zachodniej. Zakończenie procesu transformacji nie jest oczywiście równoznaczne z zahamowaniem procesu dalszych przekształceń systemowych i strukturalnych – takie przekształcenia są immanentnym składnikiem procesów rozwoju – ale oznacza zakończenie okresu przejściowego od systemu totalitarnego do nowoczesnej demokracji. W państwach Europy Południowo-Wschodniej (EPW-7) proces transformacji nie został jeszcze zakończony, a w niektórych krajach nadal jest we wstępnej fazie, ale wszędzie zmiany te zmierzają w tym samym kierunku i mają te same cele strategiczne. W przeciwieństwie do tych dwóch grup krajów, państwa obszaru WNP nie tylko nie dążą do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej (Ukraina i Mołdawia mogą być wyjątkiem od tej reguły), ale także podążają własną drogą rozwoju, budując systemy polityczno-ekonomiczne odbiegające pod wieloma względami od rozwiązań przyjętych w Europie.
3. W krajach grupy ES-8 sytuacja polityczna była względnie stabilna, instytucje demokracji przedstawicielskiej funkcjonowały prawidłowo, a pewne napięcia społeczno-polityczne, jakie pojawiły się czy utrzymywały w niektórych krajach, spowodowane były głównie pogorszeniem się sytuacji ekonomicznej niektórych grup społecznych i wysokim poziomem bezrobocia. W niektórych krajach doszło do kryzysów rządowych na tle kontrowersji związanych z reformą finansów publicznych lub w wyniku ujawnionych skandali korupcyjnych. Do zmiany rządu doszło m.in. w Polsce, w Czechach i na Łotwie, a na Litwie przeprowadzono skutecznie, po raz pierwszy w Europie, procedurę odsunięcia urzędującego prezydenta od władzy na podstawie oskarżeń o naruszenie konstytucji. W krajach grupy EPW-7 występowały nadal liczne napięcia będące pozostałością ostrych konfliktów etnicznych z lat 1990-tych, ale wszędzie sytuacja ulegała stopniowej normalizacji. Wydarzeniem było uzyskanie przez Chorwację statusu państwa kandydującego do UE. Zwraca też uwagę polityczna ewolucja w Serbii i Czarnogórze, gdzie mimo wewnętrznych napięć umacnia się kurs proeuropejski w polityce zagranicznej, ale gdzie także rysuje się coraz wyraźniej możliwość definitywnego rozpadu kraju na dwa niezależne państwa.

4. Głównym tematem politycznym w krajach ES-8 w okresie ostatniego półtora roku była akcesja do Unii Europejskiej. W połowie 2003 roku we wszystkich krajach akcesyjnych przeprowadzono referenda, w których poszczególne społeczeństwa udzieliły poparcia dla wejścia do UE, choć zarówno frekwencja jak i stopień poparcia różniły się znacznie w poszczególnych krajach. Największe poparcie idea integracji zyskała w Słowenii i na Litwie, najsłabsze zaś w Czechach i na Łotwie. Dyskusja publiczna przed referendum, a następnie wokół zapisów projektu Traktatu Konstytucyjnego UE, spowodowała polaryzację stanowisk poszczególnych partii politycznych i zmobilizowała środowiska skrajne, radykalne. Wybory do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 roku stały się polem konfrontacji sił proeuropejskich i antyeuropejskich, choć wyniki wyborów ostatecznie świadczą o tym, że dla wyborców najważniejszym tematem pozostawały sprawy polityki wewnętrznej.
5. W większości krajów ES-8 i EPW-7 sądownictwo i wymiar sprawiedliwości funkcjonują bez większych zakłóceń, a prawa człowieka i swobody obywatelskie są na ogół przestrzegane. Poważniejsze problemy dotyczą przewlekłości procedur sądowych (Polska, Słowacja, państwa bałkańskie), korupcji w wymiarze sprawiedliwości, i niekiedy także uwikłania sądów w zależności od polityki (Rumunia, Węgry, kraje bałkańskie). Trudne warunki panują w więziennictwie, głównie z powodu przeludnienia (Polska, kraje bałtyckie, kraje bałkańskie). Częste są przypadki złego traktowania więźniów, a także uchodźców (kraje bałtyckie, Węgry, kraje bałkańskie). W niektórych krajach trudna jest nadal sytuacja grup etnicznych i mniejszości narodowych, występują też przypadki dyskryminacji kobiet (kraje bałkańskie). Dochodzi nadal do naruszania praw ludności rosyjskojęzycznej w państwach bałtyckich, oraz praw Romów w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej.
6. Jednym z naczelných problemów funkcjonowania struktur państwowych w Europie Środkowo-Wschodniej pozostaje korupcja. Zjawiska korupcji są szczególnie powszechne w wymiarze sprawiedliwości, w policji, służbach celnych, a także w administracji rządowej i samorządowej, zwłaszcza w kontaktach pomiędzy sektorem publicznym i sektorem prywatnym. Ubiegły rok przyniósł jednak pewną poprawę w zakresie walki z korupcją. Ujawnienie szeregu skandali korupcyjnych (m.in. w Polsce) doprowadziło do wzrostu świadomości zagrożeń związanych z korupcją, oraz przyczyniło się do zmian w przepisach prawnych, co powinno ułatwić dalszą walkę z korupcją. Najtrudniejsza sytuacja pod tym względem występuje na Węgrzech, a także w Rumunii i w pozostałych krajach bałkańskich.
7. W krajach WNP sytuacja polityczna pozostawała stabilna. Wyjątkiem była Gruzja, gdzie w końcu 2003 roku doszło w wyniku tzw. Rewolucji Róż do obalenia skompromitowanego prezydenta E. Szewardnadze i objęcia władzy przez opozycję demokratyczną. Nowym prezydentem został młody przywódca opozycji M. Saakaszwili. W pozostałych krajach kontynuowany był proces konsolidacji władzy przez urzędujących prezydentów i ich polityczne zaplecze. W wyniku wyborów prezydenckich w Rosji i Armenii umocnili swą pozycję dotychczasowi prezydenci, a w Azerbejdżanie mamy do czynienia z utrzymaniem dynastycznej ciągłości władzy w wyniku wyboru na prezydenta syna poprzedniego prezydenta Alijewa. Urzędujący prezydenci na Białorusi, w Kazachstanie, Kirgistanie, Turkmenii i Uzbekistanie skonsolidowali swą autorytarną władzę, graniczącą niekiedy z dyktaturą, i podejmowali skuteczne działania albo na rzecz

przedłużenia swych mandatów na kolejne wieloletnie kadencje, albo przygotowywali się do przekazania władzy w ręce swoich zwolenników (Ukraina).

8. Ustroje polityczno-państwowe w krajach WNP różnią się zasadniczo od ustrojów dominujących w krajach Europy Zachodniej i Środkowej. Są to systemy prezydencko-parlamentarne (Ukraina, Mołdowa) lub prezydenckie (pozostałe kraje WNP), w których prezydenci mają bardzo szerokie uprawnienia wykonawcze oraz uprawnienia prawodawcze w postaci prawa do wydawania dekretów. Rola rządów jest ograniczona do wykonywania poleceń i instrukcji prezydenta, a kontrolna rola parlamentów osłabiona przez formalne i faktyczne uzależnienie od prezydentów. Istotną, ale i szczególną rolę w rządzeniu państwem odgrywają tzw. administracje prezydenckie, czyli bezpośrednie zaplecze prezydentów, które dysponuje bardzo szerokimi uprawnieniami i pełni w rzeczywistości funkcje „równoległego” rządu, nie podlegając przy tym żadnym demokratycznym mechanizmom społecznej i politycznej kontroli.
9. Skupienie władzy w ośrodkach prezydenckich i słabość organów przedstawicielskich, brak tradycji demokratycznych i niedorozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego powodują, że we wszystkich krajach WNP występują powszechnie liczne naruszenia zasad demokracji, praworządności, praw człowieka i swobód obywatelskich. Nagminne są przypadki korupcji, samowoli urzędniczej, biurokratycznej mitręgi i opieszałości. Występują liczne przypadki nadużywania uprawnień przez przedstawicieli administracji państwowej, w tym zwłaszcza przez policję i inne służby mundurowe. Ograniczana jest wolność działania mediów, a w niektórych krajach niezależne media praktycznie nie istnieją (Białoruś, Turkmenia, Uzbekistan). Niepokojące są próby dalszego ograniczanie niezależności mediów w największym kraju regionu – w Rosji. Jednocześnie szeroki zakres władzy sprawowanej przez prezydentów rodzi tendencje do ograniczania bądź wręcz eliminowania działania opozycji politycznej. Na terenie WNP dochodzi do licznych przypadków zastraszania przeciwników politycznych urzędujących władz, niezależnych dziennikarzy i przedstawicieli organizacji pozarządowych. W niektórych krajach – Rosja, Ukraina, Białoruś – mamy do czynienia z niewyjaśnionymi przypadkami zabójstw i zaginięć opozycyjnych polityków i dziennikarzy.
10. Sytuacja gospodarcza w regionie Europy Środkowo-Wschodniej uległa w ciągu ostatniego roku wyraźnej poprawie. W większości krajów wzrost gospodarczy uległ przyspieszeniu. W pierwszej połowie 2004 roku gospodarki krajów Europy Środkowej rozwijały się w tempie 3,5-6,7 proc. rocznie, niemal dwa razy szybciej niż w roku ubiegłym. Szczególnie szybko rozwijały się gospodarki Polski i krajów bałtyckich. Głównym źródłem szybszego wzrostu była w przypadku tych krajów dynamiczna ekspansja eksportowa, głównie na rynki krajów UE. Ekspansji tej sprzyjała likwidacja pozostałych jeszcze ograniczeń w handlu oraz – w przypadku Polski – korzystne kształtowanie się kursów walutowych. Wolniej natomiast rosły wydatki konsumpcyjne i inwestycyjne. Tylko nieco wolniej rozwijały się kraje Europy Południowo-Wschodniej, gdzie tempo wzrostu PKB kształtowało się w granicach 3-6 proc. Przyspieszenie wzrostu nie spowodowało jednak wyraźnej poprawy na rynku pracy i w większości krajów utrzymywało się nadal wysokie bezrobocie. Najwyższy poziom bezrobocia obserwowano, podobnie jak w poprzednich latach, w Polsce i na Słowacji (17-20 proc.), oraz w większości krajów byłej Jugosławii (nawet ponad 30 proc.).
11. W większości krajów poprawie uległa też równowaga makroekonomiczna. Wskaźniki inflacji w 2003 roku obniżyły się do historycznie niskiego poziomu (przeciętnie poniżej 3

proc.), i jedynie w Rumunii oraz w Serbii i Czarnogórze inflacja nadal utrzymywała się na poziomie powyżej 10 proc. Najniższą inflację – poniżej 1 proc. – notowano w Czechach, Polsce i w Bośni i Hercegowinie, natomiast na Litwie wystąpiła deflacja. Wzrost cen uległ pewnemu przyspieszeniu w 2004 roku, głównie na skutek wzrostu cen paliw i surowców na rynkach światowych, ale przyspieszenie to ma w dużym stopniu charakter przejściowy. Ekspansja eksportowa pozwoliła też większości krajów na wyraźną poprawę równowagi zewnętrznej.

12. W polityce makroekonomicznej nastąpiło niewielkie rozluźnienie. Utrzymywały się stosunkowo niskie realne stopy procentowe oraz wysokie deficyty budżetowe. Duża nierównowaga budżetowa występowała zwłaszcza w krajach Europy Środkowej: w Polsce, w Czechach i na Węgrzech deficyty finansów publicznych w 2003 roku przekraczały 6 proc. PKB. Równoległe, narastał poziom długu publicznego w tych krajach, przekraczając w Polsce poziom 50 proc. PKB, a na Węgrzech zbliżając się niebezpiecznie do granicy 60 proc. Szybki wzrost gospodarczy w 2004 roku może doraźnie przyczynić się do poprawy wyników budżetu w tych krajach dzięki wzrostowi dochodów podatkowych, ale trwałe opanowanie sytuacji fiskalnej wymaga głębokich reform, zwłaszcza po stronie wydatków publicznych. Tradycyjnie, dużą dyscypliną budżetową wykazywały się państwa bałtyckie oraz Słowenia, gdzie deficyty budżetowe nie przekraczały 2 proc. PKB, a poziom zadłużenia nie przekraczał 25 proc. PKB.
13. W latach 2003-2004 w krajach Europy Środkowo-Wschodniej stosowane były różne reguły polityki pieniężnej i zróżnicowane reżimy kursu walutowego. Na jednym biegunie znalazły się kraje bałtyckie i Bułgaria, gdzie od wielu lat stosowane są skrajne systemy sztywnego kursu, głównie w postaci zarządu walutą (*currency board*). Banki centralne w tych krajach są zobowiązane kupować i sprzedawać każdą ilość walut obcych w zamian za walutę krajową i polityka pieniężna w takich warunkach nie jest autonomiczna. Rozwiązanie to sprawdza się na ogół krajach o małych, otwartych gospodarkach, zwłaszcza, jeśli towarzyszy mu dyscyplina fiskalna. Sukces w stabilizowaniu gospodarki, zwłaszcza w krajach bałtyckich, jest niewątpliwym. Na drugim biegunie znajduje się Polska z reżimem całkowicie płynnego kursu walutowego i polityką pieniężną realizowaną według reguły bezpośredniego celu inflacyjnego. Podobna reguła realizowana jest także w Czechach, choć równoległe bank centralny stosuje okazjonalne interwencje walutowe. W pozostałych krajach mają zastosowanie rozmaite kombinacje kursu częściowo płynnego i względnie autonomicznej polityki pieniężnej.
14. Stan zaawansowania reform strukturalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej był zróżnicowany. W nowych krajach członkowskich UE, mimo formalnego spełnienia instytucjonalnych kryteriów członkostwa, występowały nadal pewne problemy. Dotyczyły one głównie finansów publicznych, rynków pracy, regulacji dotyczących „wejścia i wyjścia” z branży. Większość tych krajów stoi wobec konieczności zasadniczego uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych na cele bieżące, w tym na zabezpieczenia społeczne. Niezbędne są też działania na rzecz wzrostu elastyczności i mobilności siły roboczej, uproszczenia i ułatwienia procedur uruchamiania przedsiębiorstw i usprawnienie finansowania działalności gospodarczej. Stosunkowo najlepszy stan prawny w tym zakresie istnieje w Estonii, która słusznie uchodzi za kraj najbardziej przyjazny dla biznesu w regionie. Znacznie gorzej sytuacja wygląda w krajach Europy Południowo-Wschodniej, gdzie stopień zaawansowania reform jest nadal znacznie niższy, zwłaszcza w Albanii i Macedonii, a także w Bośni i Hercegowinie, gdzie proces scalania państwa jest ciągle w początkowej fazie. Postęp reform strukturalnych jest na

bieżąco monitorowany przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR). W skali ocen od 1 do 4,5, stan zaawansowania reform w 2003 roku w krajach pierwszej grupy był oceniany w granicach od 2,8 do 4,3, przy czym najniższe noty nowe kraje członkowskie UE otrzymywały za politykę konkurencji i infrastrukturę. Kraje Europy Południowo-Wschodniej oceniane były na poziomie od 1,9 do 4,0, a najmniej zaawansowanymi dziedzinami była także polityka konkurencji oraz rynki kapitałowe.

15. Niepokoi pogorszenie w ciągu ostatniego roku ocen wolności gospodarczej i warunków prowadzenia biznesu w wielu krajach regionu. Nadal liderami są państwa bałtyckie, zwłaszcza Estonia, ale w niektórych krajach organizacja monitorująca *Heritage Foundation* sygnalizuje pogorszenie wskaźników, m.in. na Węgrzech, w Czechach, Chorwacji i na Łotwie. Znacznie gorzej wypadają w tej analizie pozostałe kraje, zwłaszcza kraje bałkańskie. Podobne wyniki daje analiza skali występowania zjawisk korupcyjnych. Dane publikowane przez *Transparency International* pokazują, że nadal najlepszą reputacją pod tym względem cieszy się Słowenia, ale generalnie poziom korupcji w regionie jest względnie wysoki, a dodatkowo w wielu krajach nastąpiło pogorszenie sytuacji w porównaniu z ubiegłym rokiem, w tym najbardziej w Polsce. Warunki prowadzenia biznesu, obejmujące m.in. przepisy określające swobodę wejścia do branży, sprawność sądownictwa gospodarczego i procedury upadłościowe, były bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajach, przy czym stosunkowo korzystnie sytuacja wygląda na Węgrzech, w Bułgarii, i w krajach bałtyckich, a wyłączając procedury sądowe, także w Polsce i w Słowenii.
16. Perspektywy rozwoju gospodarczego dla krajów grupy ES-8 w średnim okresie są bardzo dobre. Wzrost gospodarczy będzie nadal przyspieszał, głównie dzięki dalszej ekspansji eksportowej oraz stopniowemu ożywieniu inwestycyjnemu. Na rzecz wzrostu inwestycji działać będzie zwiększający się napływ funduszy strukturalnych z UE oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Przewiduje się, że napływ BIZ do regionu w 2004 roku zwiększy się o 50 proc. w porównaniu z poprzednim rokiem, przede wszystkim dzięki akcesji do UE i na skutek poprawy koniunktury gospodarczej na świecie. Jednak trwałość ożywienia gospodarczego w dalszej perspektywie w dużym stopniu zależy od pomyślnego przeprowadzenia niezbędnych reform strukturalnych, w tym zwłaszcza w obszarze finansów publicznych i rynków pracy. Nieco mniej korzystnie rysują się perspektywy wzrostu dla krajów grupy EPW-7, ale i one powinny w ciągu najbliższych lat notować względnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego, o ile utrzymają postęp reform rynkowych.
17. Sytuacja gospodarcza na obszarze WNP w 2003 roku uległa dalszej wyraźnej poprawie. Głównym czynnikiem tej poprawy było dalsze przyspieszenie wzrostu gospodarczego w Rosji do ponad 7 proc. rocznie, spowodowane korzystną sytuacją na światowych rynkach paliw i surowców, obniżeniem i uproszczeniem obciążeń podatkowych oraz pewną poprawą sprawności funkcjonowania struktur państwowych. Dzięki ożywieniu w Rosji poprawiły się wyniki gospodarcze pozostałych krajów. Wzrost gospodarczy na Białorusi i w Mołdowie wyniósł 6-7 proc., a na Ukrainie przyspieszył do ponad 9 proc. Jeszcze szybciej rozwijały się kraje zakaukaskie i Azji Centralnej (7-14 proc.), a jedynym wyjątkiem był Uzbekistan, którego gospodarka pozostawała w stanie stagnacji. Zgodnie z przewidywaniami zamieszczonymi w poprzedniej edycji Raportu, w bieżącym roku tempo wzrostu spadło na całym obszarze WNP, choć nadal pozostaje na wysokim poziomie.

18. Równoległe z przyspieszeniem wzrostu uległa poprawie równowaga makroekonomiczna w krajach WNP. W europejskich krajach WNP odnotowano spadek inflacji, choć jej poziom jest nadal kilkakrotnie wyższy niż w krajach Europy Środkowej. Inflacja pozostaje też na stosunkowo niskim poziomie (3-7 proc.) w pozostałych krajach WNP, z wyjątkiem Tadżykistanu, Uzbekistanu i Turkmenii, gdzie przekracza proc. Bezrobocie w krajach WNP tradycyjnie utrzymuje się na niskim poziomie, generalnie poniżej 12 proc. (z wyjątkiem Kirgizji, gdzie wynosi 17 proc.), i w ciągu ostatnich dwóch lat wykazywało wyraźną tendencję spadkową dzięki dobrej koniunkturze. Sytuacja w bilansie płatniczym podlegała różnokierunkowym zmianom w różnych krajach, głównie w związku z różnokierunkowymi zmianami *terms of trade* wywołanymi wzrostem cen ropy i gazu. Kraje eksportujące paliwa – Rosja, Kazachstan, Turkmenia i Uzbekistan – zwiększyły nadwyżki płatnicze, natomiast pozostałe kraje zanotowały pogłębienie deficytów płatniczych.
19. Polityka makroekonomiczna w większości krajów WNP cechowała się zróżnicowanym nastawieniem w różnych krajach. W europejskich krajach WNP nastąpiło poluzowanie polityki fiskalnej, choć skala nierównowagi pozostawała nadal umiarkowana, a deficyty budżetowe według oficjalnych danych nie przekraczały 2 proc. PKB. Trzeba jednak pamiętać, że statystyki dotyczące finansów publicznych nie są w pełni miarodajne i wiarygodne z uwagi na występowanie wielu quasi-fiskalnych kategorii wydatków publicznych (głównie w sektorze przedsiębiorstw państwowych). W pozostałych krajach WNP skala deficytów była podobna lub większa (Kirgizja, Gruzja). Podobnie zróżnicowana była polityka pieniężna. W niektórych krajach miała ona charakter akomodacyjny, a realne stopy procentowe były silnie ujemne (Rosja, Białoruś). W większości pozostałych krajów realne stopy procentowe pozostawały z kolei na bardzo wysokim poziomie (10-30 proc.) i dostęp do kredytu był silnie ograniczony.
20. Stan zaawansowania reform strukturalnych – w takich dziedzinach jak budowa sprawnych rynków zasobów rzeczowych, ludzkich i finansowych, reguły konkurencji, przepisy regulujące swobodę „wejścia” i „wyjścia” z branży, system podatkowy i finanse publiczne, prywatyzacja, systemy emerytalno-rentowe i ochrony zdrowia, sądownictwo gospodarcze i ochrona praw własności – jest w krajach WNP generalnie znacznie niższy niż w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Również między poszczególnymi krajami WNP występują znaczne różnice. W niektórych dziedzinach (podatki, prywatyzacja, rynki finansowe) część krajów – przede wszystkim Rosja, a w pewnym stopniu także Kazachstan, Kirgistan, Ukraina, Armenia i Gruzja – poczyniła znaczne postępy. W innych dziedzinach, takich jak zakres wolności gospodarcze, stan konkurencji, rynki finansowe, postęp jest niewielki. Pozostałe kraje natomiast, po zamknięciu wstępnej fazy reform w połowie lat 1990-ch, nie posuwają się praktycznie do przodu. Najgorzej sytuacja wygląda w Turkmenii, Uzbekistanie i na Białorusi, gdzie reformy rynkowe właściwie nie zostały jeszcze rozpoczęte.
21. Wstrzymanie reform systemowych i utrzymywanie się pewnego stanu przejściowego w większości krajów WNP wskazuje, że powstaje w nich i utrwała się hybrydowy system gospodarczy, cechujący się ograniczoną wolnością gospodarczą, bardzo dużym zakresem dyskrecjonalnej ingerencji państwa, bardzo zniekształconym i odcinkowo działającym mechanizmem rynkowym, oraz niskim poziomem praworządności i ochrony praw własności. Cechy te upodobniają systemy gospodarcze krajów WNP bardziej do większości krajów rozwijających się niż do krajów europejskich. W takich warunkach ustrojowych trudno jest przyciągać inwestorów zagranicznych i mobilizować krajowe

oszczędności dla wzrostu inwestycji, nie jest też możliwa modernizacja gospodarek, niezbędna dla poprawy ich międzynarodowej konkurencyjności. W efekcie, utrwalenie się ustroju gospodarczego w opisanym kształcie nie gwarantuje ani trwałego wzrostu gospodarczego, ani systematycznej poprawy materialnych i duchowych warunków życia społeczeństw większości krajów WNP.

22. Perspektywy rozwoju w grupie krajów WNP są zróżnicowane i zależą od stopnia zaawansowania budowy gospodarki rynkowej, ustroju politycznego i polityki gospodarczej. W krótkim okresie znaczenie ma też stan posiadania zasobów naturalnych, głównie paliw. Można przewidywać, że w najbliższych latach tempo wzrostu gospodarczego w Rosji i innych krajach WNP eksportujących surowce i paliwa będzie stopniowo ulegać obniżeniu na skutek wyczerpywania się prostych rezerw wzrostu produkcji i stabilizowania się sytuacji na rynkach paliw. Osłabienie aktywności gospodarczej w Rosji z kolei przyczyni się do zwolnienia wzrostu w pozostałych krajach WNP, które nie były dotychczas w stanie zdywersyfikować swoich gospodarek i znaleźć alternatywne rynki zaopatrzenia i zbytu. W dłuższym okresie o dynamice rozwoju regionu zdecyduje jednak postęp reform rynkowych i politycznych.
23. Polityka zagraniczna i współpraca międzynarodowa krajów Europy Środkowo-Wschodniej podporządkowana była integracji ze strukturami europejskimi i euro-atlantycznymi. Wejście krajów ES-8 do UE oraz wejście kolejnych krajów do NATO, w tym trzech krajów bałtyckich oznacza kolejny ważny krok w tworzeniu strategicznej wspólnoty obejmującej obszar euro-atlantyki. Jednak to „podwójne rozszerzenie” nie przebiegało bez zakłóceń i napięć. W polityce europejskiej i w stosunkach między poszczególnymi państwami pojawiły się podziały i sporne kwestie. Wśród nich najważniejszą rolę odgrywał stosunek do interwencji w Iraku, i na tym tle stosunek do polityki USA oraz stosunek do poszczególnych zapisów Traktatu Konstytucyjnego. Różnice w tych kwestiach odzwierciedlały z jednej strony dążenie Francji i Niemiec do umocnienia własnej pozycji w poszerzonej Unii i jej wzmocnienia na arenie międzynarodowej, z drugiej zaś pokazały odmienną perspektywę bezpieczeństwa i udziału w zintegrowanej Europie reprezentowaną przez niektóre inne państwa – głównie Wielką Brytanię, Hiszpanię i Polskę. Ostatecznie, podpisanie Traktatu Konstytucyjnego na szczycie UE w czerwcu 2004 i zmiana statusu obecności sił koalicyjnych w Iraku od 1 lipca 2004 roku wydają się świadczyć jednak o spadku napięć i gotowości państw obszaru euro-atlantycznego do powrotu do bliskiej współpracy.
24. Polityka zagraniczna i współpraca międzynarodowa krajów WNP była wypadkową kilku, nie zawsze wzajemnie spójnych, tendencji. Pierwszą wyraźną tendencją było rosnące zaangażowanie państw i struktur zachodnich. Ów wzrost miał nie tylko charakter ilościowy – mnożenie inicjatyw współpracy i przejawów obecności, ale także jakościowy – pojawienie się instrumentów głębszego oddziaływania na sytuację wewnętrzną i politykę tych państw. Największy wzrost aktywności można było obserwować ze strony trzech aktorów: NATO, Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Po drugie, Rosja podejmowała aktywniejsze próby umacniania swych wpływów na obszarze WNP. Czyniła to między innymi za pomocą instrumentów wielostronnych – przede wszystkim wzmacniania istniejących i tworzenia nowych struktur integracyjnych. Z jednej strony Rosja zachęcała na różne sposoby państwa WNP do współpracy, a z drugiej usiłowała zniechęcać struktury i państwa zachodnie do angażowania się na tym obszarze. Po trzecie, w szeregu państwach obszaru WNP mieliśmy do czynienia z postępującą destabilizacją polityczną. Była ona związana często z kalendarzem wyborczym w niektórych krajach i

dążeniem rządzących elit do zapewnienia bezpiecznej sukcesji władzy. Towarzyszyła temu często aktywizacja wewnętrznej opozycji politycznej. Innym źródłem niestabilności były ciągle nierozwiązane, zamrożone konflikty regionalne i lokalne. Mieliśmy więc do czynienia bądź z politycznymi przesileniami lub wzrostem napięcia, bądź pojawieniem się nowych sytuacji konfliktowych. Źródłem niestabilności w niektórych państwach pozostawały także narastające napięcia na tle społeczno-ekonomicznym. Na tym tle Rosja podejmowała aktywniejsze próby umacniania swych wpływów poprzez działania dwustronne. Wreszcie, po czwarte, coraz bardziej wyraźne były zagrożenia terroryzmem i religijnym ekstremizmem. Dotyczyło to w szczególności Rosji i Uzbekistanu. Sprzyjały temu problemy wewnętrzne i represyjna polityka władz.

25. W ciągu ostatniego roku nie doszło do rozwiązania żadnego z trawiących Europę Środkowo-Wschodnią konfliktów regionalnych i lokalnych. Nadal utrzymywała się trudna sytuacja na Bałkanach. W Bośni i Hercegowinie nie osiągnięto postępu w budowie federacyjnego państwa, pogłębiły się tendencje dezintegracyjne w Serbii i Czarnogórze, trwa stan ostrego konfliktu w Kosowie i pojawiły się nowe napięcia na tle narodowościowym w Macedonii. Utrzymywało się napięcie w Mołdowie na tle separatystycznej polityki władz prowincji Naddniestrza. Nie ma postępu w uregulowaniu sporu pomiędzy Azerbejdżanem i Armenią na tle Górnego Karabachu. Wreszcie trwa ostry konflikt w Czeczenii, gdzie władzom rosyjskim nie udało się zlikwidować lokalnej partyzantki i zapewnić kontrolę nad terytorium republiki władzom prorosyjskim. Wszystkie te konflikty, będące pozostałością „imperialnej” polityki narodowościowej wcześniejszych państw federalnych (Związek Radziecki, Jugosławia), mają swe daleko idące negatywne skutki ekonomiczne i w zakresie bezpieczeństwa.
26. Współpraca gospodarcza krajów regionu w 2003 roku koncentrowała się nadal wokół dwóch ośrodków – Unii Europejskiej oraz WNP. Kraje środkowoeuropejskie dążące do członkostwa w Unii Europejskiej umacniały proces integracji w ramach CEFTA. Podobnie trzy kraje bałtyckie przygotowując się do wstąpienia w struktury unijne kontynuowały współpracę wzajemną w ramach strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi i w oparciu o częściową liberalizację obrotów artykułami rolnymi. Procesy reintegracji regionalnej w ramach WNP dokonują się w bardzo wolnym tempie. Współpraca gospodarcza tych krajów ma głównie charakter dwustronny, przy ograniczonej współpracy w ramach niektórych inicjatyw wielostronnych. Procesy reintegracyjne zdeterminowane są dużymi różnicami w potencjale gospodarczym poszczególnych krajów WNP, a zwłaszcza ogromną dominacją Rosji. We wzajemnych obrotach handlowych w ramach WNP, kraj ten w zdecydowanym stopniu jest głównym partnerem handlowym dla pozostałych krajów tego obszaru. Rosja jako regionalny lider miała też największy wpływ na podejmowane dotychczas zamierzenia integracyjne w ramach WNP, warunkując swoim stanowiskiem ich charakter. Najnowszą inicjatywą integracyjną w ramach WNP jest podpisanie 19 września 2003 r. porozumienia między Rosją, Białorusią, Ukrainą i Kazachstanem w sprawie utworzenia Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej.
27. Akcesja do Unii Europejskiej ośmiu nowych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej zmieniła warunki handlu i współpracy gospodarczej tych krajów z krajami WNP. Po stronie Rosji i innych krajów WNP pojawiły się obawy o pogorszenie warunków dostępu do rynków nowych krajów członkowskich (trzeba zaznaczyć, że badania nie potwierdzają tych obaw). Pojawiły się też próby wykorzystania momentu rozszerzenia dla uzyskania dodatkowych koncesji ze strony Unii Europejskiej. Rozmowy

na ten temat między Rosją i UE były trudne i zakończyły się ostatecznie podpisaniem porozumienia 27 kwietnia 2004 roku, na kilka dni przed rozszerzeniem UE. Porozumienie przewiduje znaczne obniżenie poziomu protekcji celnej rynków nowych krajów członkowskich (średnio z 9 proc. do 4 proc.), pewne złagodzenie procedur anty-dumpingowych dla eksportu z Rosji i innych krajów WNP, utrzymanie swobodnego obrotu towarowego i ułatwionego obrotu osobowego z regionem kaliningradzkim, a także obietnicę podpisania nowego ramowego porozumienia o współpracy między Rosją a Unią Europejską.

28. Po 15 latach od rozpoczęcia reform systemowych niemal wszystkie kraje transformujące się przyjęły trzy zasadnicze podatki charakterystyczne dla państw o gospodarkach rynkowych, tj. podatek od dochodów osobistych (PIT), podatek od zysków przedsiębiorstw (CIT) i podatek od wartości dodanej (VAT). Występuje jednak wielka różnorodność szczegółowych rozwiązań, stawek, zwolnień, ulg i zakresu podmiotowego działania tych podatków w tych państwach. Warunek wstępny do ewentualnego dalszego usprawniania tego systemu jest jednak spełniony. W ostatnich latach wyraźna jest tendencja do zwiększania bazy podatkowej i zmniejszania najwyższych stawek podatków dochodowych. Nadal jednak występują poważne problemy z dalszym usprawnianiem funkcjonowania systemu podatkowego w wielu krajach regionu. Najtrudniejszym zadaniem władz publicznych jest usprawnienie funkcjonowania systemu, zwiększenie jego przejrzystości i jednoznaczności oraz ograniczenie zjawisk patologicznych, a więc problemy wdrożeniowe. Dla niektórych krajów jest to problem bardzo istotny w szczególności w powiązaniu z tzw. quasi-podatkową działalnością w sferze zasobów energetycznych oraz wielkością gospodarki nieformalnej.
29. Struktura i poziom dochodów podatkowych w krajach transformujących się jest zróżnicowana, i z reguły odbiega też wyraźnie od krajów Unii Europejskiej. Udział dochodów podatkowych w PKB wahał się w regionie od 25 proc. w krajach WNP do 36 proc. w krajach EPW-7 i do 40 proc. w krajach ES-8 (dla porównania, w krajach UE udział ten wynosi 40 proc.) wykazując w ciągu ostatniej dekady tendencję do spadku. W ramach dochodów podatkowych, udział podatków dochodowych był w krajach transformujących się o połowę niższy niż w krajach Unii Europejskiej, przy zbliżonym udziale podatków pośrednich. Dochody z PIT wynosiły przeciętnie ok. 5-6 proc. PKB, a dochody z CIT ok. 2-3 proc. PKB – dwa razy mniej niż w krajach UE. Ta rozbieżność nasilała się zwłaszcza w ostatnich latach, kiedy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w krajach WNP doszło do istotnych obniżek stawek podatków dochodowych, spłaszczenia progresji oraz uproszczenia sposobów poboru. Dane te pokazują, że systemy podatkowe w krajach transformujących się są pod wieloma względami nowocześniejsze i bardziej efektywne, niż systemy podatkowe w krajach Europy Zachodniej (struktura dochodów podatkowych, przewaga podatków pośrednich, ogólny poziom obciążeń podatkowych).
30. Istotną cechą gospodarek krajów transformujących się jest wysoki udział gospodarki nieformalnej w PKB. Udział ten waha się od 15-18 proc. w Czechach i na Słowacji, do 30-35 proc. w krajach bałkańskich i aż do ponad 50 proc. w krajach zakaukaskich, na Ukrainie i Białorusi. Charakterystycznym zjawiskiem dla wszystkich krajów bez wyjątku jest wzrost udziału gospodarki nieformalnej w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Badania nad gospodarką nieformalną potwierdzają, że jej udział jest ujemnie skorelowany z tempem wzrostu gospodarczego, a zatem kraje o dużym udziale gospodarki nieformalnej rozwijają się wolniej niż pozostałe kraje. Jest tak m.in. dlatego, że udział gospodarki nieformalnej

jest z reguły wyższy w warunkach wysokich obciążeń podatkowych, a ponadto nieodłączną cechą nieformalnej działalności gospodarczej jest korupcja, która stanowi quasi-podatek negatywnie wpływający na poziom i efektywność gospodarowania.