

Rozdział I

SYNTEZA RAPORTU

Dariusz K. Rosati

1. W państwach regionu Europy Środkowo-Wschodniej oraz Wspólnoty Niepodległych Państw lata 2004 i 2005 obfitowały w ważne wydarzenia polityczne i gospodarcze. Pięć państw Europy Środkowej i trzy państwa bałtyckie zamknęły pomyślnie pierwszy rok obecności w Unii Europejskiej, skutecznie wykorzystując uzyskane członkostwo do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. W krajach WNP dobrej koniunkturze gospodarczej towarzyszyły napięcia polityczne, a w niektórych z nich doszło do zasadniczego zwrotu w polityce wewnętrznej i zagranicznej (Ukraina, Kirgizja).

2. Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód było niewątpliwie najważniejszym wydarzeniem politycznym i gospodarczym ubiegłego roku. Stało się istotnym elementem kształtowania nowego ładu politycznego w Europie. Równolegle wzmacniała się polityczna i gospodarcza pozycja Unii Europejskiej w regionie. Akcesja ośmiu państw Europy Środkowej do Unii Europejskiej oznacza - w kategoriach politycznych i symbolicznych - pomyślnie zakończenie procesu transformacji w tych krajach. Utrwaliły się tendencje proeuropejskie w państwach bałkańskich. W ciągu ostatnich dwóch lat także niektóre kraje WNP - Ukraina, Gruzja i Mołdawia - dokonały zasadniczej reorientacji swej polityki zagranicznej, podejmując szereg ważnych inicjatyw na rzecz rozwoju współpracy z Unią Europejską i ograniczając swe zaangażowanie w dotychczasową współpracę w ramach WNP. Świadczy to o zwiększającej się atrakcyjności integracji europejskiej dla krajów obszaru byłego Związku Radzieckiego.

3. Ukształtowany w ubiegłych latach podział obszaru transformacji ustrojowej na dwie wyraźnie odrębne grupy krajów - kraje integrujące się w ramach i wokół Unii Europejskiej oraz kraje Wspólnoty Niepodległych Państw - nadal pozostawał podstawowym wyróżnikiem określającym rozwiązania ustrojowe i politykę poszczególnych krajów. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej przyjęły rozwiązania ustrojowe liberalno-demokratycznego modelu państwa charakterystyczne dla Europy Zachodniej. Podstawowe cechy tego modelu to szacunek dla demokracji, rządu prawa i przestrzeganie praworządności oraz ochrona swobód i wolności obywatelskich. W państwach tej grupy ugruntował się system parlamentarno-gabinetowy, z silną rolą rządów odpowiedzialnych przed parlamentem, z niezależnym systemem sądownictwa i szerokim zakresem samorządności. Kraje Wspólnoty Niepodległych Państw rozwijają odmienny model państwa, oparty na silnej władzy prezydenta, z ograniczoną rolą parlamentu, słabym systemem sądowniczym i niewielkim zakresem samorządności. Stopień praworządności w tej drugiej grupie państw jest niższy, a znacznie większą rolę odgrywają nieformalne układy władzy, oparte na wpływowych grupach interesów (oligarchizacja).

4. Wydarzenia ostatnich lat świadczą jednak, że granice między tymi dwoma grupami krajów nie są czymś trwałym i danym raz na zawsze. Dotychczasowy przebieg transformacji w Europie Środkowej i na obszarze byłego Związku Radzieckiego wydaje się potwierdzać wnioski płynące z modelu „centrum-peryferie” (Wallerstein, Krugman, Emerson), zgodnie z którym Europa Zachodnia, stanowiąca atrakcyjne „centrum” siły gospodarczej i kulturowej, przyciąga do siebie „peryferie” – czyli słabiej rozwinięte kraje leżące w jej bliższym i dalszym sąsiedztwie. W pierwszej kolejności tej „sile przyciągania” poddane były kraje Europy Środkowej, następnie kraje bałtyckie i rejon Bałkanów, a w ostatnim okresie proeuropejską orientację w polityce zagranicznej i wewnętrznej przyjęły także niektóre państwa powstałe z rozpadu Związku Radzieckiego (Gruzja, Ukraina, Mołdawia). Rozszerzanie się wpływu i oddziaływania Europy Zachodniej oraz jej instytucji – głównie struktur Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego – świadczy o jej atrakcyjności cywilizacyjnej i kulturowej, która jest na tyle silna, że przeważa nad tradycyjnymi podziałami, wynikającymi z różnic etnicznych, historycznych, czy religijnych. Świadczy to też o tym, że granice pomiędzy „cywilizacjami” (w sensie Huntingtona) nie są ustalone raz na zawsze, ale mogą ulegać zmianom w wyniku pozytywnego oddziaływania kulturowego i gospodarczego – czyli „siły przyciągania” – bardziej atrakcyjnych, silniejszych i wyżej rozwiniętych „cywilizacji”.

5. Nowe państwa członkowskie UE zanotowały szereg sukcesów w pierwszym roku uczestnictwa w Unii. Usunięcie po 1 maja 2004 roku pozostałych barier w handlu wzajemnym spowodowało wydatne przyspieszenie eksportu na rynki unijne, a zwiększony dostęp do funduszy strukturalnych pozwolił na przyspieszenie inwestycji i zapewnił wzrost dochodów rolniczych dzięki objęciu rolników systemem dopłat bezpośrednich. Tej generalnie dobrej sytuacji gospodarczej towarzyszyła jednak niestabilna sytuacja polityczna, przejawiająca się utratą poparcia społecznego przez ekipy rządzące i stojące za nimi partie polityczne. W Czechach, Polsce, na Węgrzech i w państwach bałtyckich doszło w ciągu ostatnich 18 miesięcy do przesileni rządowych i zmian gabinetów. Jednocześnie sondaże wskazują na niski stopień poparcia społecznego dla partii rządzących w tych krajach, co sugeruje, że te siły polityczne, które pomyślnie doprowadziły do końca proces akcesji do UE utracą zapewne władzę w nadchodzących wyborach. Ta dość paradoksalna sytuacja jest spowodowana wieloma czynnikami, takich jak skutki spowolnienia gospodarczego w latach poprzedzających akcesję, liczne afery i skandale, które wstrząsały sceną polityczną państw środkowo-europejskich, oraz napięcia polityczne i lęki związane z ostatnią fazą przygotowań akcesyjnych.

6. Sytuacja polityczna w Europie Południowo-Wschodniej podlegała stopniowej stabilizacji. Dotyczy to przede wszystkim Bośni i Hercegowiny, gdzie instytucje centralnej władzy państwowej stopniowo uzyskiwały kontrolę nad kolejnymi obszarami funkcjonowania państwa, oraz Kosowa, gdzie administracji międzynarodowej udało się przywrócić elementarny porządek publiczny i zapobiec poważniejszym konfliktom etnicznym. Rumunia i Bułgaria podpisały traktaty akcesyjne z Unią Europejską, na podstawie których oba państwa mają stać się pełnoprawnymi członkami Unii 1 stycznia 2007, o ile spełnią pewne warunki, które zostały zapisane w traktatach. Proces ten nie jest jednak pozbawiony pewnego ryzyka. Niekorzystna ewolucja nastrojów społecznych w starych państwach członkowskich, czego świadectwem były negatywne wyniki referendum w sprawie konstytucji europejskiej we Francji i w Holandii, doprowadziła do usztywnienia stanowisk rządów części państw członkowskich w kwestii dalszego rozszerzenia. Może to spowodować przesunięcie terminu wejścia Rumunii i Bułgarii w skład Unii, jeśli kraje te nie wywiążą się ze zobowiązań podjętych w traktatach akcesyjnych. Wydaje się też, że szansę szybkiego wejścia do Unii Europejskiej zaprzepaściła Chorwacja, która nie podjęła współpracy z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w b. Jugosławii. W pozostałych państwach Bałkanów Zachodnich – Albanii, Macedonii, oraz Serbii i Czarnogórze – współpraca z Unią Europejską w ramach programów przedakcesyjnych i perspektywa (choć nadal bardzo odległa) uzyskania członkostwa była istotnym czynnikiem stabilizowania sytuacji politycznej i sprzyjała podejmowaniu reform demokratycznych i prorynkowych.

7. Podobnie jak w krajach Europy Środkowej, także w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw stosunkowo dobrej sytuacji gospodarczej towarzyszył wzrost napięć politycznych. Utrzymujące się wysokie ceny paliw i surowców podtrzymywały wysokie tempo wzrostu w największej gospodarce regionu – Rosji – oraz w innych krajach eksportujących paliwa i surowce (Kazachstan, Turkmenistan). Dobra koniunktura w Rosji sprzyjała z kolei pozostałym krajom WNP – średnie tempo wzrostu gospodarczego na całym obszarze WNP utrzymywało się na poziomie ponad 8% rocznie, a stopa rejestrowanego bezrobocia nie przekraczała 10%. Szybki wzrost gospodarczy nie przekładał się jednak na równomierny wzrost dobrobytu i poprawę jakości życia ludności. Pogłębiały się rozpiętości dochodowe i majątkowe, pogarszał się poziom i dostępność usług publicznych, utrzymywały się liczne patologie w życiu gospodarczym, takie jak korupcja, szeroki zakres szarej strefy, powszechna ingerencja władz administracyjnych w działalność firm. Brak głębszych reform politycznych, ograniczenia demokracji i liczne naruszenia swobód obywatelskich wywoływały odruchy protestu społecznego. Z największym nasileniem zjawiska te wystąpiły na

Ukrainie, w Gruzji i w Kirgizji, gdzie w wyniku „kolorowych rewolucji” doszło do zmiany władzy. Masowe protesty społeczne miały także miejsce na Białorusi, w Uzbekistanie i w Azerbejdżanie.

8. Nie ma jednak podstaw, aby przewidywać, że także w innych krajach WNP dojdzie w najbliższym czasie do „kolorowych rewolucji” i do zasadniczych zmian kursu politycznego. Autorytarne rządy w części tych krajów, wysoka zależność od Rosji w zakresie importu paliw i energii, tranzytu i zbytu własnych produktów, oraz znaczna odległość od Europy Zachodniej utrudniają przeprowadzenie demokratycznych i proeuropejskich przemian. Przyspieszenie procesu politycznej emancypacji poszczególnych krajów może jednak nastąpić w wyniku wyraźnego pogorszenia się koniunktury gospodarczej w Rosji, na przykład na skutek trwałego spadku cen paliw na rynkach światowych.

9. Rozwój sytuacji politycznej w Rosji w ostatnich latach zaczyna budzić uzasadniony niepokój zarówno w krajach sąsiadujących z Rosją, jak i w pozostałych krajach Unii Europejskiej. W polityce wewnętrznej administracja prezydenta Władimira Putina dąży do centralizacji władzy i osłabienia roli opozycji politycznej, zwłaszcza poprzez ograniczenie swobodnego funkcjonowania niezależnych mediów. Coraz liczniejsze są też przypadki naruszania praw i wolności obywatelskich, czemu nie zapobiega słaby, skorumpowany i uzależniony od władz politycznych system wymiaru sprawiedliwości. Nadal nie widać perspektyw zakończenia konfliktu w Czeczenii. W polityce zewnętrznej dominują ambicje imperialne i podejmowane są próby odbudowy wpływów Rosji nie tylko na obszarze byłego ZSRR, ale także w skali globalnej. Strategia ta jest realizowana zarówno przy pomocy tradycyjnych instrumentów nacisku w postaci różnicowania warunków dostępu do rosyjskich źródeł paliw i energii oraz podtrzymywania separatystycznych i samozwańczych reżimów w niektórych krajach WNP (Abchazja i Południowa Osetia w Gruzji, Naddniestrze w Mołdawii), jak i przy pomocy prób rozgrywania różnic interesów istniejących w ramach Unii Europejskiej oraz pomiędzy Unią i Stanami Zjednoczonymi. Polityka ta doprowadziła do pogorszenia stosunków Rosji z niektórymi krajami sąsiedzkimi (Polska, kraje bałtyckie) i prędzej czy później musi spowodować ochłodzenie w stosunkach Rosji z całą Unią Europejską.

10. Neoimperialne ambicje Rosji ujawniły się w szczególnie jaskrawy sposób podczas „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie. Bezpośrednie zaangażowanie się w poparcie jednego z kandydatów na prezydenta Ukrainy, który deklarował się jako

zwolennik bliskich związków z Rosją, wyraźnie wskazuje na dążenie Rosji do utrzymania Ukrainy w orbicie własnych wpływów politycznych. Szczególny niepokój budzą zastosowane w tym celu metody – osobiste zaangażowanie prezydenta Putina na rzecz prorosyjskiego kandydata, niezależnie od ciężących na nim zarzutów i podejrzeń o liczne naruszenia prawa, oraz brak reakcji na ewidentne przypadki fałszowania wyników wyborów prezydenckich. Przebieg wydarzeń na Ukrainie wskazuje, że Rosja nie jest zainteresowana postępem demokracji w byłych radzieckich republikach, a raczej zależy jej na utrzymaniu ich we własnej strefie wpływów. W podobny sposób Rosja traktuje Białoruś, godząc się na nagminne naruszenia zasad demokracji i praw człowieka w tym kraju za cenę utrzymania Białorusi w izolacji od Zachodu. W dążeniu do umocnienia kontroli nad pozostałymi państwami powstałymi z rozpadu Związku Radzieckiego Rosja traktuje zarówno Unię Europejską jak i Stany Zjednoczone jak rywali, którzy naruszają jej żywotne interesy. Taka polityka budzi niepokój nie tylko ze względu na negatywne konsekwencje dla społeczeństw poszczególnych krajów, ale także ze względu na zagrożenia dla europejskiego bezpieczeństwa, jakie niosą próby umacniania międzynarodowej pozycji Rosji poprzez odbudowę tradycyjnych stref wpływów i metodę nacisków politycznych.

11. Miniony rok był rokiem przyspieszonego wzrostu w większości krajów obszaru transformacji. Średnie tempo wzrostu PKB w nowych państwach członkowskich UE wyniosło w 2004 roku ponad 5%, więcej niż w roku 2003, i znacznie powyżej średniej z ostatnich lat. W podobnym tempie rozwijały się kraje regionu Bałkanów. Jeszcze wyższe tempo wzrostu, średnio na poziomie ok. 7-8%, zanotował obszar WNP. Ta wysoka dynamika gospodarcza miała jednak głównie przyczyny jednorazowe i zewnętrzne: przejściowy wzrost popytu krajowego oraz wzrost eksportu w związku z akcesją do Unii oraz dobra koniunktura na paliwa i surowce. Oddziaływanie tych czynników będzie coraz słabsze w najbliższych latach i w warunkach wolnego postępu lub wręcz braku niezbędnych reform strukturalnych wzrost gospodarczy ulegnie spowolnieniu.

12. Szybki wzrost gospodarczy w regionie odbywał się w warunkach utrzymywania, a nawet umacniania równowagi gospodarczej. Inflacja utrzymywała się w większości krajów na niskim poziomie – po przejściowym przyspieszeniu wzrostu cen w 2004 spowodowanym akcesją do Unii oraz wzrostem światowych cen paliw, energii i surowców, dynamika cen wewnętrznych wyraźnie osłabła w 2005 roku. Niskiej inflacji sprzyjała zarówno względnie restrykcyjna polityka pieniężna prowadzona w większości krajów, jak i aprecjacja walut narodowych względem euro i dolara

USA. Jedynie w kilku krajach WNP (Białoruś, Rosja, Mołdawia, Turkmenistan, Uzbekistan) oraz w niektórych krajach bałkańskich (Rumunia, Serbia i Czarnogóra) inflacja przekraczała 10% w skali rocznej.

13. Równolegle niewielkiej, ale systematycznej poprawie ulegała sytuacja na rynku pracy – rejestrowane bezrobocie nieznacznie spadło w większości nowych państw członkowskich, choć w niektórych z nich utrzymywało się nadal na bardzo wysokim poziomie w granicach 15-20% (Polska, Słowacja). Najgorsza sytuacja pod tym względem występowała w krajach Bałkanów Zachodnich, gdzie stopa bezrobocia sięgała 30-40% (Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Serbia i Czarnogóra). W krajach tych wysokie bezrobocie ma charakter głównie strukturalny i jego ograniczenie jest możliwe jedynie w długim okresie, pod warunkiem uzyskania trwałej stabilizacji politycznej i zasadniczego wzrostu inwestycji. Wysokie bezrobocie ograniczało presję na wzrost płac i sprzyjało utrzymywaniu inflacji w ryzach. Tradycyjnie niskie wskaźniki oficjalnego bezrobocia notowały kraje WNP. W krajach tych występuje jednak wysokie ukryte bezrobocie, a wysokie formalne zatrudnienie jest utrzymywane w dużym stopniu dzięki niskim płacom i bezpłatnym urlopom.

14. We wszystkich nowych państwach członkowskich sytuacja w finansach publicznych w 2004 roku uległa poprawie (z wyjątkiem Polski), choć w niektórych krajach poziom deficytu budżetowego jest nadal wysoki (w granicach 5-6% PKB). Sytuacja ta budzi niepokój zwłaszcza w przypadku krajów, w których wysoki deficyt w finansach publicznych idzie w parze z wysokim poziomem długu publicznego (Węgry, Chorwacja). W krajach WNP deficyty budżetowe są generalnie niższe, a w niektórych przypadkach występują wysokie nadwyżki (Rosja, Ukraina, Turkmenistan, Uzbekistan). Trzeba jednak pamiętać, że statystyki oficjalne w tych krajach nie uwzględniają w pełni niektórych zobowiązań sektora państwowego, w tym zobowiązań emerytalnych i zadłużenia państwowych przedsiębiorstw i instytucji.

15. Poprawie uległa też równowaga płatnicza większości krajów. W nowych państwach członkowskich deficyty płatnicze uległy ograniczeniu dzięki ekspansji eksportu i napływie środków finansowych z Unii Europejskiej. W niektórych krajach WNP wzrostowi nadwyżek płatniczych sprzyjały wysokie ceny paliw i energii (Rosja), w innych źródłem poprawy był rosnący eksport (Ukraina, Uzbekistan). Największe deficyty płatnicze tradycyjnie występowały w krajach bałkańskich (Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra), gdzie były one finansowane napływem środków pomocowych i transferów prywatnych, oraz w krajach bałtyckich, gdzie deficyty bieżą-

ce były częściowo skutkiem dużego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Największy napływ BIZ w 2004 roku zanotowały Rumunia, Czechy, Polska i Węgry (od 3,5 do 5 mld USD), a z krajów WNP Kazachstan (3,3 mld USD). W 2005 roku spodziewany jest dalszy wzrost napływu BIZ do większości krajów regionu.

16. Mimo szybkiego wzrostu gospodarczego, w regionie utrzymywały się nadal istotne różnice w poziomach rozwoju i dobrobytu społecznego w poszczególnych grupach krajów. Poziom PKB na mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej) w nowych państwach członkowskich UE był przeciętnie dwukrotnie wyższy niż w krajach bałkańskich i trzykrotnie wyższy niż w krajach WNP (poza Rosją). Również inne wskaźniki dobrobytu społecznego – jak wskaźnik ubóstwa, wskaźnik umieralności niemowląt czy oczekiwana długość życia – kształtowały się na zdecydowanie wyższym poziomie w nowych państwach członkowskich niż w pozostałych krajach regionu. Jednocześnie powiększały się różnice w poziomie rozwoju w obrębie poszczególnych grup krajów, w tym zwłaszcza w obrębie WNP. Potwierdza to wcześniejsze spostrzeżenia, że kraje transformujące się nie stanowią homogenicznej grupy, i że różnice między nimi mają tendencje do dalszego pogłębiania się. Świadczy to też o tym, że hipoteza konwergencji realnej, czyli zbliżania się poziomów rozwoju krajów wyżej i niżej rozwiniętych, sprawdza się w przypadku krajów obszaru transformacji tylko w ograniczonym zakresie.

17. W nowych państwach członkowskich UE i w państwach regionu Bałkanów polityka makroekonomiczna była na ogół dość restrykcyjna i sprzyjała utrzymaniu i umacnianiu równowagi wewnętrznej. Polityka fiskalna w większości krajów nakierowana była na ograniczanie skali nierównowagi w finansach publicznych. Deficyty fiskalne były systematycznie zmniejszane, a w części krajów występowały nadwyżki budżetowe. Polityka pieniężna zmierzała do utrzymania inflacji na niskim poziomie. Podaż pieniądza w większości krajów pozostawała pod kontrolą, i nie była czynnikiem sprzyjającym inflacji (z wyjątkiem Rumunii). Stopień restrykcyjności polityki pieniężnej w większości krajów był dodatkowo wzmocniony na skutek aprecjacji większości walut narodowych. Znacznie bardziej ekspansywna była polityka pieniężna w większości krajów WNP, gdzie dzięki napływowi pieniądza zagranicznego i wzrostowi rezerw międzynarodowych krajowa podaż pieniądza i kredytu rosła szybciej, pomimo generalnie wysokich krajowych stóp procentowych.

18. Postęp reform rynkowych w poszczególnych grupach krajów pozostawał różnicowany. Nowe państwa członkowskie w praktyce zakończyły transformację sy-

stemową w momencie wejścia do UE, choć w wielu dziedzinach wymagany jest dalszy postęp (polityka konkurencji, restrukturyzacja przedsiębiorstw państwowych, rozwój rynków finansowych, sądownictwo gospodarcze). Wśród pozostałych krajów, według ocen EBOR, stosunkowo zaawansowane w procesie reform są kraje kandydujące do UE – Bułgaria i Rumunia – a także Chorwacja. Następną grupą stanowią pozostałe kraje bałkańskie oraz bardziej zaawansowane kraje WNP – Rosja, Ukraina, Armenia, Kazachstan. Wyraźny postęp zanotowały w ostatnim roku Gruzja i Mołdawia. Najmniej zaawansowane w reformach systemowych pozostają, jak w poprzednich latach, Białoruś, Turkmenistan i Uzbekistan, gdzie autorytarne reżimy nie są zainteresowane ani rozwojem gospodarki rynkowej, ani budową demokratycznych struktur państwowych czy też społeczeństwa obywatelskiego.

19. Zróżnicowane zaawansowanie reform rynkowych w poszczególnych dziedzinach potwierdza, że kraje przechodzące transformację systemową zaczynają na ogół reformowanie swoich gospodarek od liberalizacji cen, handlu, otwarcia gospodarki i od małej prywatyzacji. Znacznie trudniejsza i bardziej czasochłonna okazuje się prywatyzacja dużych przedsiębiorstw państwowych oraz budowa nowych instytucji rynkowych, takich jak rynki kapitałowe, system sądownictwa gospodarczego i wdrożenie skutecznej polityki konkurencji, a także budowa nowoczesnej infrastruktury. Właśnie w tych dziedzinach występują największe różnice pomiędzy poszczególnymi grupami krajów. Kraje najmniej zaawansowane w transformacji cechują się wciąż niskim udziałem sektora prywatnego w gospodarce, niedorozwojem instytucjonalnym poszczególnych rynków, niewielkim zakresem wolności gospodarczej i odpowiednio dużym zakresem bezpośredniej kontroli państwa. Są to jednocześnie kraje o najmniej konkurencyjnych gospodarkach, których wymiana międzynarodowa opiera się albo na eksporcie surowców, albo na wykorzystaniu uprzywilejowanych kontaktów z większymi sąsiadami, głównie z Rosją.

20. Jednym z kluczowych zadań reformatorskich, jakie nadal stoją przed krajami najbardziej zaawansowanymi, jest dokończenie prywatyzacji. Doświadczenie pokazuje, że utrzymywanie państwowych przedsiębiorstw, bądź przedsiębiorstw z dużym udziałem własności państwowej, nie sprzyja efektywnej restrukturyzacji i poprawie konkurencyjności, a ponadto rodzi liczne patologie. Większość skandali i afer, które wstrząsały sceną polityczną w nowych państwach członkowskich w ostatnich latach, miała swe źródło w walce poszczególnych ugrupowań politycznych o kontrolę nad dużymi przedsiębiorstwami. Doświadczenia te pokazują, że należy dążyć do jak najszybszego zakończenia procesu prywatyzacji i wycofania się państwa z pełnienia

funkcji właścicielskich. Ważne i uzasadnione interesy społeczne – jak ochrona konsumenta i praw pracowniczych, ochrona środowiska, dążenie do pełnego zatrudnienia – można i należy realizować przy pomocy innych instrumentów, takich jak stosowne regulacje prawne, przyjazne otoczenie biznesu, niskie podatki.

21. Zaawansowanie transformacji zależy nie tylko od formalnego przeprowadzenia zmian prawnych, ale także od faktycznej sprawności i efektywności działania nowych instytucji. W tej dziedzinie w krajach regionu występują wciąż duże niedostatki. Dotyczy to tak kluczowych obszarów funkcjonowania gospodarki rynkowej jak swoboda „wejścia” i „wyjścia” z branży, przestrzeganie kontraktów, w tym zwłaszcza czas dochodzenia roszczeń przed sądami, czas trwania procedur upadłościowych i elastyczność rynków pracy. Z tego punktu widzenia najsprawniejsze instytucje rynkowe występują w krajach bałtyckich, w Słowacji i w Polsce (choć w tym ostatnim kraju ogólnie korzystny obraz zakłócają niesprawne i długotrwałe procedury sądowe).

22. Kraje obszaru transformacji zbudowały generalnie sprawne i nowoczesne systemy podatkowe. Dochody budżetów narodowych opierają się przede wszystkim na podatkach pośrednich – VAT i akcyzie – podczas gdy podatki dochodowe odgrywają znacznie mniejszą rolę niż w krajach Europy Zachodniej. Jednocześnie stawki podatkowe są niższe, a skala progresji podatkowej mniejsza. W niektórych krajach z powodzeniem zastosowano jednolite podatki dochodowe – tzw. podatki liniowe – o umiarkowanych stawkach (Rosja, Estonia, Słowacja, Rumunia). Można oczekiwać, że w tej dziedzinie „stare” państwa członkowskie Unii Europejskiej prędzej czy później pójdą za przykładem nowych państw i podejmą działania w kierunku uproszczenia systemów podatkowych, zmiany struktury podatków i obniżenia stawek.

23. Bardzo istotnym czynnikiem utrzymania i poprawy dobrej koniunktury gospodarczej w regionie była akcesja ośmiu państw środkowo-europejskich do UE. Bilans pierwszego roku członkostwa jest korzystny dla wszystkich nowych państw członkowskich. Usunięcie pozostających jeszcze w mocy barier w handlu, zwłaszcza w handlu rolnym, spowodowało skokowy wzrost wymiany wzajemnej w obrębie rozszerzonej Unii. Eksport na rynki unijne rósł w 2004 roku w tempie 10-30%, ponad dwa razy szybciej niż w roku poprzednim. Dynamika importu z rynków unijnych była jeszcze szybsza. Wszystkie nowe państwa członkowskie (z wyjątkiem Węgier) odnotowały nadwyżkę transferów z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej nad składkami członkowskimi, co świadczy o generalnie niezłym przygotowaniu admini-

stracji rządowej i samorządowej w nowych państwach członkowskich do wykorzystania środków unijnych.

24. Sektorem, który najbardziej skorzystał z akcesji w pierwszym roku członkostwa jest niewątpliwie rolnictwo. W niemal wszystkich nowych państwach członkowskich poprawiła się wydatnie opłacalność produkcji rolnej, w największym stopniu w Polsce (z -1,6% w 2003 r do 8,2% w 2004 r) oraz na Litwie (odpowiednio z -6,7% do 4,4%). Znowu wyjątkiem są Węgry, gdzie opłacalność produkcji rolnej pogorszyła się z 0,1% do -13,9%. Głównym czynnikiem zmian opłacalności były zmiany cen produktów rolnych po 1 maja 2004 roku. Skorzystały głównie kraje, w których poziom cen przed akcesją był generalnie niższy niż w na rynkach Unii Europejskiej. Poprawa sytuacji materialnej wsi i rolników wynikała nie tylko ze wzrostu cen produktów rolnych i poprawy opłacalności produkcji, ale także z otrzymywanych dopłat bezpośrednich. W największym stopniu dotyczyło to Polski i państw bałtyckich. W Polsce z dopłat skorzystało 1,5 mln gospodarstw rolnych, na Litwie 290 tys., a na Łotwie 85 tys., podczas gdy w Czechach i na Słowacji odpowiednio 21 tys. i 17 tys. gospodarstw rolnych. Te różnice wynikają głównie z odmiennej struktury agrarnej w poszczególnych krajach.

25. Wśród negatywnych efektów akcesji wymienić należy przede wszystkim wzrost cen dóbr i usług konsumpcyjnych, zwłaszcza niektórych artykułów żywnościowych. Należy jednak podkreślić, że wzrost ten był związany nie tylko z akcesją, ale także z oddziaływaniem innych czynników. Główną przyczyną był skokowy wzrost wydatków konsumpcyjnych w miesiącach bezpośrednio poprzedzających akcesję, spowodowany obawami przed wzrostem cen w wyniku otwarcia granic z UE. Dodatkowymi przyczynami były wzrost światowych cen surowców i paliw wywołany szybkim wzrostem gospodarczym w Chinach i Indiach, wzrost stawek podatku VAT i podatku akcyzowego na niektóre towary i usługi (np. materiały budowlane). Tylko w dwóch nowych państwach członkowskich (Słowacja i Słowenia) wzrost cen w 2004 roku był niższy niż w roku poprzednim.

26. Trzy nowe państwa członkowskie – Estonia, Litwa i Słowenia - weszły do systemu ERM-II (*Exchange Rate Mechanism II*) w czerwcu 2004 roku, bezpośrednio po akcesji do UE. Było to możliwe dzięki stabilnej sytuacji w finansach publicznych i niskiemu deficytowi budżetowemu (poniżej 3% PKB), oraz stabilnej pozycji walut narodowych. W przypadku krajów bałtyckich decydującą rolę odegrał obowiązujący w nich system zarządu walutą, który został utrzymany po wejściu do ERM-II. Otwie-

ra to możliwość wejścia wymienionych trzech krajów do strefy euro już w połowie 2007 roku, o ile spełnią one wymagane kryteria konwergencji nominalnej. Pozostałe nowe państwa członkowskie nie są jeszcze przygotowane do wejścia do ERM-II, przede wszystkim ze względu na duże wahania kursu walut narodowych oraz wysokie deficyty budżetowe.

27. Istotny wpływ na rozwój powiązań handlowych nowych państw członkowskich z Unią Europejską miały lokowane na ich terenie bezpośrednie inwestycje zagraniczne, w dominującym stopniu pochodzące z UE-15. Udział Unii Europejskiej w pozyskanych przez te kraje bezpośrednich inwestycjach zagranicznych był dominujący i kształtował się w granicach od 55% na Łotwie aż do 85% w Czechach i w Estonii. Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym odgrywają istotną rolę w obrotach handlowych wymienionych krajów. Udział firm z kapitałem zagranicznym w ogólnym eksporcie Polski stanowił w 2003 roku 54%, zaś w imporcie 58%. W przypadku Czech wskaźniki te wynosiły odpowiednio 53% i 47%. Na Węgrzech natomiast, podmioty z kapitałem zagranicznym posiadały w 2000 roku ok. 73% udziału w całym eksporcie tego kraju, a w 2002 r. udział ten był aż o 10 punktów procentowych wyższy. Na podkreślenie zasługuje znacząca rola firm z kapitałem zagranicznym w rozwoju eksportu omawianych krajów – wyższy poziom międzynarodowej konkurencyjności tych firm i ich wyrobów miał określony wpływ zarówno na strukturę towarową eksportu, jak i na jego dynamikę.

28. Akcesja nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej stanowiła także istotny impuls do dalszego rozwoju wzajemnych kontaktów gospodarczych. Wzrósł handel wzajemny pomiędzy nowymi państwami członkowskimi, a jego udział kształtował się od 7-10% całości obrotów handlowych w przypadku Polski, Słowenii i Węgier aż do 20-24% w przypadku Słowacji. Było to nie tylko skutkiem istniejących wcześniej wzajemnych preferencji handlowych w ramach CEFTA (i unii celnej pomiędzy Czechami i Słowacją), ale także pełnego otwarcia rynków tych państw po wejściu do UE. W mniejszym stopniu współpraca regionalna obejmowała wzajemne inwestycje bezpośrednie, które kształtowały się nadal na stosunkowo niskim poziomie. Wyjątkiem jest Słowenia, gdzie firmy lokalne ze względu na ograniczone rozmiary rynku wewnętrznego i stosunkowo duże zasoby kapitału najwcześniej podjęły ekspansję inwestycyjną za granicą.

29. Po przystąpieniu ośmiu krajów Europy Środkowej i Wschodniej do UE, z istniejących do momentu akcesji dwóch struktur współpracy handlowej tj. CEFTA (środ-

kowo-europejska strefa wolnego handlu) i BAFTA (strefa wolnego handlu krajów bałtyckich), po 1 maja 2004 r. funkcjonuje jeszcze CEFTA, ale w składzie ograniczonym do trzech krajów (Chorwacja, Bułgaria, Rumunia). Każdy z nich przystąpił do CEFTA później niż pierwotni jej członkowie (Czechy, Polska, Słowacja i Węgry oraz Słowenia), najwcześniej Rumunia (od 1 lipca 1997 r.), a następnie Bułgaria (od 1 stycznia 1999 r.) i Chorwacja (od 1 marca 2003 r.). Obecność w CEFTA uznano za pewien etap w dążeniu każdego z tych krajów do członkostwa w Unii Europejskiej. W łącznym eksporcie wzajemnym trzech wymienionych krajów największa wartość dostaw przypada na Rumunię, której udział w 2003 r. stanowił 57% tego eksportu, zaś udział Bułgarii wyniósł 37%, a Chorwacji - tylko 6%. Rozkład analogicznych udziałów po stronie importu wzajemnego jest bardziej proporcjonalny, przy czym na Bułgarię przypadało 42%, Rumunię - 33%, a Chorwację - 25% tego importu.

30. Stosunki handlowe Bułgarii i Rumunii z krajami Unii Europejskiej regulowane są postanowieniami Układów Europejskich i, poza handlem rolnym, są praktycznie w pełni zliberalizowane. Natomiast państwa regionu Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Serbia i Czarnogóra) objęte są Procesem Stabilizacji i Stowarzyszenia – SAP (*Stabilisation and Association Process*), który przewiduje m.in. szeroki zakres jednostronnych unijnych preferencji w handlu, uzależnionych od spełnienia określonych warunków politycznych i gospodarczych. Kwestie przepływu towarów między UE a państwami Bałkanów Zachodnich regulują w różnym stopniu umowy przejściowe, stanowiące część składową Układów o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, które weszły w życie w ostatnich latach. Zgodnie z tymi układami, towary pochodzące z krajów objętych procesem SAP uzyskały bezcłowy dostęp do rynku UE, z małymi tylko wyjątkami (artykuły rolne, stalowe, tekstylia). Natomiast znoszenie ograniczeń taryfowych przez kraje bałkańskie odbywa się według harmonogramów określonych dla poszczególnych grup towarów.

31. Dalszemu pogłębieniu uległa współpraca Unii Europejskiej z większością krajów WNP. W maju 2005 roku podpisano porozumienie z Rosją w sprawie tzw. „czterech przestrzeni” współpracy, choć na wypełnienie tej umowy konkretnymi działaniami należy jeszcze poczekać. Zwiększył się wydatnie zakres współpracy UE z Ukrainą, dzięki uzupełnieniu tzw. Planu Działania nowymi inicjatywami i przeznaczaniu na ten cel dodatkowych środków finansowych. Mimo nacisków ze strony Ukrainy, a także ze strony niektórych nowych państw członkowskich (Polska, Litwa), Unia odmawia jednak zaoferowania Ukrainie perspektywy członkostwa. Odrębne „plany działania” zostały przygotowane także dla większości pozostałych krajów

WNP. Jedynie współpraca z Białorusią pozostaje praktycznie zawieszona ze względu na niedemokratyczną politykę wewnętrzną prowadzoną przez władze tego kraju.

32. Mimo bardzo licznych porozumień i deklaracji procesy integracyjne w ramach WNP ograniczyły się w zasadzie do funkcjonowania preferencyjnych umów handlowych (i to z wieloma wyjątkami) z pewnymi elementami strefy wolnego handlu. W okresie transformacji systemowej znacząco zmniejszył się udział handlu wewnątrz-regionalnego w handlu ogółem poszczególnych krajów, na co znaczący wpływ miało przejście tych krajów na handel po cenach światowych i rozliczenia w walutach wymiennalnych, a także stosowanie w handlu wzajemnym zasad podwójnego opodatkowania i licznych opłat celnych, niewywiązywanie się z płatności przez firmy i instytucje rządowe, niska dyscyplina realizacji umów, słabość walut krajowych i niestabilność kursów walutowych oraz wysokie ryzyko. Kraje WNP nie wykształciły dotychczas zintegrowanych struktur gospodarczych, a ich współpraca ogranicza się w praktyce do handlu wzajemnego, przy czym charakterystyczną cechą pozostaje nadal ich bilateralny charakter.

33. Przyczyn niepowodzenia bardziej zaawansowanych prób szerszej integracji gospodarczej na obszarze państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego jest wiele, przy czym mają one zarówno charakter polityczny, jak i ekonomiczny. Barierą rzeczywistej integracji jest niewątpliwie słabość mechanizmów rynkowych i duży zakres administracyjnego regulowania procesów gospodarczych. Istotny jest także fakt, że od początku istnienia WNP, Rosja, która jest państwem dominującym i warunkującym swoim stanowiskiem charakter procesów integracyjnych na obszarze WNP, nie przedstawiła projektu dostatecznie atrakcyjnego dla innych krajów członkowskich organizacji i w efekcie praktycznie ograniczyła swoje możliwości oddziaływania na poszczególne kraje.

34. Trudności związane z integracją gospodarczą w ramach WNP skłoniły Rosję do inicjowania innych, węższych porozumień w zakresie współpracy gospodarczej na obszarze postradzieckim. Najbardziej zaawansowanym z nich jest Państwo Związkowe Białorusi i Rosji, w którym wyróżnić można elementy unii celnej i wspólnego rynku, a nawet unii gospodarczej. Omawiana struktura integracyjna osiągnęła do tej pory stosunkowo wysoki stopień integracji w zakresie kwestii gospodarczych, obronności i bezpieczeństwa, działań antyterrorystycznych i kontroli przestępczości, a także w sferze polityki migracyjnej i zapewnienia równych praw obywateli. W kwietniu 2005 r. obydwa państwa podjęły decyzję o prowadzeniu wspólnej polityki zagranicz-

nej państwa związkowego, a najważniejszymi zadaniami na 2005 r. stały się: harmonizacja procedur celnych i podatkowych, kontynuacja procesu integracji walutowej oraz dalsze zbliżenie systemów gospodarczych we wszystkich dziedzinach. Natomiast odwleka się termin wprowadzenia rubla rosyjskiego jako jedyne go prawnego środka płatniczego na Białorusi, co poprzedzać miało wprowadzenie nowej wspólnej waluty na terytorium Państwa Związkowego. Termin realizacji tego zadania był początkowo wyznaczony na 1 stycznia 2005 r., a następnie przesunięty na 1 stycznia 2006 r., co wydaje się całkowicie nierealne. Nie został nawet określony termin powiązania kursu waluty białoruskiej z rosyjską, choć początkowo miało to nastąpić 1 lipca 2004 r.

35. Obok Państwa Związkowego Białorusi i Rosji ważną inicjatywą integracyjną na obszarze WNP jest Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza (EAWG). Struktura ta została utworzona w październiku 2000 r. przez Rosję, Białoruś, Kazachstan, Kirgizję i Tadżykistan, a Ukraina, Mołdawia i Armenia uzyskały w niej status obserwatora. EAWG ma wyraźnie sformułowane cele gospodarcze. W jej ramach funkcjonuje strefa wolnego handlu i realizowane są wielostronne projekty, głównie w energetyce i transporcie. Stopniowo postępują również prace nad utworzeniem jednolitego obszaru celnego ze wspólnymi granicami zewnętrznymi. Wprowadzenie unii celnej na tym obszarze ma być przygotowane do końca 2006 r.

36. W ostatnim okresie z inspiracji Rosji na obszarze WNP podjęto nową inicjatywę integracyjną, jaką jest Porozumienie o utworzeniu Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG). Umowa ta przewiduje tworzenie kolejno strefy wolnego handlu, unii celnej i wspólnego rynku (łącznie z zapewnieniem swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i pracy), a także uzgadnianie polityki podatkowej, kredytowej i walutowo-finansowej. Stosowna umowa w tej sprawie została podpisana przez Rosję, Białoruś, Ukrainę i Kazachstan w dniu 19 września 2003 r., a ratyfikowana przez parlamenty narodowe tych państw w kwietniu 2004 r. Powołana została Grupa Wysokiego Szczebla ds. tworzenia WPG, w skład której weszli przedstawiciele zaangażowanych krajów w randze wicepremierów. W ramach WPG planuje się przygotowanie 85 porozumień dotyczących różnych obszarów współpracy gospodarczej.

37. Politycznie istotną inicjatywą integracyjną tworzoną bez udziału Rosji jest GUUAM - struktura utworzona przez Gruzję, Ukrainę, Azerbejdżan i Mołdawię w październiku 1997 r., do której w kwietniu 1999 r. dołączył Uzbekistan. Państwa WNP wchodzące w skład GUUAM utworzyły tę organizację głównie w dążeniu do stworze-

nia przeciwwagi dla dominacji Rosji na obszarze WNP, ale także w celu zapewnienia dostaw ropy kaspijskiej i środkowoazjatyckiej na rynki zachodnie z pominięciem rurociągów i portów rosyjskich. Głównym celem tej organizacji był rozwój współpracy ekonomicznej, politycznej i wojskowej. Cele te były jednak realizowane w niewielkim stopniu, a głównym zadaniem GUUAM stał się rozwój korytarzy transportowych omijających Rosję. GUUAM od kilku już lat praktycznie nie funkcjonował, jednak zmiany demokratyczne, które nastąpiły w Gruzji i na Ukrainie, a także prozachodni zwrot w polityce Mołdawii i towarzyszące tym wydarzeniom spotkania przywódców trzech wymienionych państw, wywołały liczne głosy na rzecz reaktywacji tej organizacji.

38. Zmiany i reformy systemów ochrony zdrowia przeprowadzane są obecnie na całym świecie, głównie ze względu na rosnące koszty opieki medycznej, w tym koszty nowoczesnych urządzeń diagnostycznych i koszty rozwoju nowych leków, oraz ze względu na starzenie się społeczeństw w państwach rozwiniętych. W krajach obszaru transformacji reformy te mają szczególne znaczenie ze względu na stopniową likwidację tradycyjnych państwowych systemów ochrony zdrowia i zastępowanie ich systemami opartymi na ubezpieczeniach prywatnych i samofinansowaniu. Zmiany te można oceniać biorąc pod uwagę ich wpływ na osiąganie najważniejszych celów stojących przed systemem ochrony zdrowia, takich jak zapewnienie powszechnego dostępu do podstawowego koszyka usług medycznych, podnoszenie jakości opieki medycznej i jej rezultatów, alokowanie odpowiedniej części zasobów sektora publicznego i gospodarki do sektora ochrony zdrowia (efektywność makroekonomiczna), oraz dążenie do tego, aby usługi medyczne były świadczone przy osiągnięciu wymaganej efektywności po stronie kosztów (efektywność mikroekonomiczna). Wymienione cele pokazują, że w procesie reform muszą być realizowane bardzo zróżnicowane, a często wręcz wykluczające się zadania.

39. Sektor ochrony zdrowia jest wyjątkowy ze względu na wartość, jaką ludzie przypisują zdrowiu oraz ze względu na wielkość wydatków ponoszonych na ochronę zdrowia. Z punktu widzenia analizy ekonomicznej ważne są czynniki determinujące funkcjonowanie rynków usług medycznych i ubezpieczeń medycznych. Rynki te posiadają pewne cechy charakterystyczne wyróżniające je w sposób zdecydowany spośród pozostałych rynków. Do tych cech zalicza się niesprawności mechanizmu rynkowego, jak efekty zewnętrzne, istnienie dóbr publicznych i dóbr społecznie pożądanых. Ponadto, asymetria informacji prowadząca do selekcji oraz pokusa nadużycia są szczególnie silne na tych rynkach. Czynniki te uzasadniają interwencje i regulacje rządu odnoszące się do funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

40. Sposób finansowania sektora ochrony zdrowia stanowi istotny czynnik determinujący skuteczność opieki medycznej oraz funkcjonowanie rynków zarówno świadczeń medycznych, jak i ubezpieczeń medycznych. Obejmuje on kilka kluczowych zagadnień. Pierwszym jest gromadzenie pieniędzy przeznaczonych na finansowanie działalności sektora. Drugim jest alokacja tych pieniędzy między alternatywne wykorzystania wewnątrz systemu ochrony zdrowia. Trzecim zagadnieniem jest system wynagradzania osób zatrudnionych w systemie. Odejście od scentralizowanego systemu ochrony zdrowia, finansowanego z ogólnych dochodów budżetu państwa i przejście do zdecentralizowanego systemu opartego na kontraktach w ramach społecznych ubezpieczeń zdrowotnych, oznaczało początek reform w większości krajów postsocjalistycznych. To przejście oznacza zmianę kierunków przepływu strumienia pieniędzy w powstałej „triadzie” tworzonej przez płatników, świadczeniodawców i konsumentów usług medycznych.

41. Wydatki na ochronę zdrowia są bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajach. Wśród europejskich krajów postsocjalistycznych na czoło wysunęła się Bośnia i Hercegowina przeznaczając w 2002 roku 9,2% swego PKB na ochronę zdrowia, natomiast najmniej wydano w Estonii i na Łotwie, bo tylko 5,1% PKB. Wysokim udziałem wykazały się Słowenia (8,3%), Węgry (7,8%), Serbia i Czarnogóra (8,1%), Czechy (7%), Bułgaria (7,4) i Polska (6,1%). Dla porównania średni udział wydatków na ochronę zdrowia w krajach EU wynosił 8,9% w 2001 r. W krajach WNP największy udział wydatków na ochronę zdrowia odnotowano w Mołdawii (7%). Najmniej w relacji do PKB wydano w Tadżykistanie (3,3%). W Rosji udział ten wyniósł 6,2%. Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca liczone w dolarach USA według parytetu siły nabywczej (w roku 2001 lub ostatnim dostępnym) wahały się od 3248 w Szwajcarii do 12 w Tadżykistanie w 1998 r. Średnia dla EU wyniosła 2226 dolarów USA, zaś średnia dla krajów środkowo-europejskich była czterokrotnie niższa i wynosiła 539. Najwyższe wydatki ponosiły – zgodnie z oczekiwaniami - kraje najzamożniejsze: Słowenia (1405), Czechy (1106), Węgry (911), natomiast najniższe kraje ubogie: Macedonia (229), Bułgaria (214) i Albania (67). Z kolei średnia dla krajów WNP wynosiła 182 dolarów USA. Większe od średniej wydatki ponosiły tylko Białoruś (351) i Rosja (243), natomiast najmniej wydawano w krajach Azji Centralnej i Południowego Kaukazu.

42. Ubezpieczenie obowiązkowe jako zasadniczą lub uzupełniającą formę finansowania ochrony zdrowia wprowadziły wszystkie państwa środkowo-europejskie oraz – wśród krajów WNP - Gruzja, Kirgizja, Rosja i Turkmenistan oraz Białoruś. Obecnie

jest ono wprowadzane w Armenii, Azerbejdżanie i Mołdawii. Dominującą rolę w finansowaniu odgrywa ono we wszystkich nowych państwach członkowskich UE oraz w Chorwacji i Rumunii, gdzie w toku realizowanych reform radykalnie zmniejszono udział opieki zdrowotnej finansowanej bezpośrednio z budżetu państwa. Finansowanie ochrony zdrowia nadal opiera się na podatkach na Ukrainie i Białorusi. Mimo wprowadzania reformy systemu zdrowotnego bazującego docelowo na ubezpieczeniu społecznym, finansowanie z podatków odgrywa w dalszym ciągu istotną rolę w takich państwach jak Bułgaria, Albania, Macedonia oraz większości krajów WNP. Z wielu źródeł (m.in. WHO i Banku Światowego) wynika jednak, że system publicznego finansowania służby zdrowia w tych państwach załamał się i dominujące znaczenie odgrywają tam obecnie bezpośrednie płatności gospodarstw domowych. Ubezpieczenia dobrowolne – oferowane przez prywatnych ubezpieczycieli nastawionych na zysk i (znacznie rzadziej) przez organizacje *non-profit* - pojawiły się w większości państw, o których mowa. Obejmują one dopłaty do cen usług wyłączonych z podstawowego pakietu opieki medycznej, opiekę w prywatnych placówkach medycznych, refundację leków i innych wydatków. Ich udział w finansowaniu służby zdrowia jest jednak w omawianych państwach znikomy i nie przekracza 2%. Wyjątkiem jest tu najbogatsza Słowenia, gdzie udział ubezpieczeń dobrowolnych wynosi kilkanaście procent całkowitych wydatków na cele zdrowotne.

43. Ogólna ocena funkcjonowania systemów ochrony zdrowia w krajach regionu transformacji jest niezadowolająca. Opieka medyczna nie zaspokaja potrzeb pacjentów, sektor ochrony zdrowia jest niedofinansowany, oficjalne wynagrodzenia personelu medycznego są żenująco niskie, powszechne są zjawiska korupcji. Jakość i dostępność usług medycznych jest nieporównywalna do tego, co otrzymują pacjenci w krajach Europy Zachodniej, czy USA. Podjęto już szereg reform, ale do osiągnięcia wymaganej efektywności funkcjonowania społecznych systemów ochrony zdrowia jest jeszcze daleka droga. Uporanie się z wyzwaniami stojącymi przed systemem ochrony zdrowia nie będzie ani łatwe, ani krótkotrwałe. Wzrost i rozwój gospodarczy przekładający się na zasobność strumieni finansowych zasilających system opieki medycznej to tylko jeden z warunków niezbędnych dla poprawy sytuacji. Ponadto konieczne są zmiany organizacyjne, instytucjonalne oraz uporanie się z mentalnym dziedzictwem minionego okresu, które prowadzi do korupcji, jest przyczyną bierności, oraz zachęca do postaw roszczeniowych wobec systemu ochrony zdrowia i całego systemu opieki społecznej.