

ZNACZENIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ W PROCESIE TRANSFORMACJI NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Transformacja systemowa państw postkomunistycznych, rozpoczęta w krajach Europy Środkowowschodniej na przełomie lat 80. i 90., oznaczała upadek systemu gospodarki centralnie planowanej. Jednocześnie te kraje nie posiadały gotowej recepty na przejście od gospodarki nakazowo-rozdzielczej do wolnorynkowej. Na Zachodzie, pomimo wielu zapowiedzi, nie pojawił się żaden nowy plan Marshalla dla Europy Środkowowschodniej, choćby dlatego, że gospodarka światowa znajduje się na o wiele wyższym poziomie i jest zupełnie inna niż w drugiej połowie lat 40. Kraje Europy Środkowowschodniej sięgnęły więc w pierwszym okresie przemian do antyinflacyjnej terapii, stosowanej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w krajach Ameryki Południowej, Azji i Europy¹.

W Polsce nowa ekipa gospodarcza, kierowana przez Leszka Balcerowicza, już w 1989 r. podjęła działania, mające na celu reformę finansów państwa i odzyskanie równowagi finansowej, wprowadzenie mechanizmów rynkowych oraz zmianę struktury własnościowej gospodarki². Realizacja tego programu wymagała znacznego wsparcia zewnętrznego, pomocy finansowej i była od początku wspierana przez trzy rodzaje pomocy zagranicznej: fundusz stabilizacyjny wymienialności złotego, kredyty typu *stand-by* Międzynarodowego Funduszu

¹ P. Bożyk, K. Morita, *Stabilizacja a rozwój gospodarczy w procesie transformacji systemowej – przypadek Polski i Japonii*, Warszawa 1997, s. 3.

² A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków 2001, s. 89–91.

Walutowego oraz pomoc humanitarną i żywnościową z krajów Unii Europejskiej³.

Próby oceny wpływu, roli i znaczenia pomocy zewnętrznej na transformujące się gospodarki krajów Europy Środkowowschodniej wymagają rozległych i szerokich badań, a uzyskane doświadczenia mają krótką historię. Istniejące opracowania, oceny i raporty, z pewnością ważne ze względu na zawarte w nich propozycje udzielania i wykorzystywania pomocy, nie są jeszcze poważnymi opracowaniami naukowymi. Warto jednak pokusić się o kilka uwag i komentarzy, dotyczących roli i znaczenia pomocy zagranicznej dla krajów Europy Środkowowschodniej i dla Polski⁴.

1. Definicja i cel pomocy zagranicznej

Zagraniczną pomoc gospodarczą stanowią oficjalne przekazy środków zewnętrznych na rzecz danego kraju oraz osiągnane przezeń nadzwyczajne korzyści. Podstawowym efektem uzyskania pomocy jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego, niemożliwego do osiągnięcia bez tej pomocy. Jej uzyskanie związane jest z mniejszym kosztem i (lub) wyższym przychodem, niż wynikałoby to ze stosunków opartych na normalnych warunkach, obowiązujących na rynkach międzynarodowych. Z kolei dla kraju udzielającego pomocy związane jest to z bezpośrednim ponoszeniem obciążeń finansowych. Korzyści dla kraju przyjmującego pomoc występują wówczas, gdy całkowite obciążenie kosztami obsługi jest niższe niż całkowite korzyści wynikające z otrzymania zagranicznej pomocy gospodarczej⁵.

Najogólniej rzecz ujmując, zewnętrzną pomoc gospodarczą można podzielić na kapitałową, techniczną, konsumpcyjną i nadzwyczajne korzyści handlowe⁶.

³ D. Rosati, *Poska droga do rynku*, Warszawa 1998, s. 40.

⁴ P. Samecki, *Zagraniczna pomoc ekonomiczna*, Warszawa 1997, s. 105–106.

⁵ M. Gulcz, *Kraje rozwijające się a zewnętrzne środki finansowania rozwoju*, Warszawa 1988, s. 52.

⁶ Tamże, s. 53.

Pomoc kapitałowa jest bezpośrednio związana z pomocą inwestycyjną i środkami przydzielanymi na finansowanie obsługi wcześniej zaciągniętych długów. Pomoc techniczna zostaje przeznaczona na realizację konkretnych projektów inwestycyjnych i programów rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki. Pomoc inwestycyjna z kolei musi być zsynchronizowana z pomocą techniczną, ponieważ napływ tej pierwszej powyżej pewnego poziomu byłby praktycznie niemożliwy bez pomocy technicznej, która jest niezbędna we wszystkich fazach działalności inwestycyjnej. Pomoc konsumpcyjna jest komplementarna w stosunku do zagranicznej pomocy inwestycyjnej. Występuje ona w postaci bezpośrednich dostaw żywności i innych artykułów pierwszej potrzeby. Dzięki tej pomocy obniża się bariera żywnościowa, której występowanie utrudnia wzrost zatrudnienia poza rolnictwem.

Z potrzebami krajów rozwijających się oraz z zagraniczną pomocą inwestycyjną musi też być zsynchronizowana pomoc w postaci korzyści handlowych, do których zalicza się dodatkowe dochody dewizowe krajów otrzymujących pomoc. Im większe wpływy dewizowe, tym więcej można za nie kupić dóbr inwestycyjnych. Zależność ta jest szczególnie duża w tych krajach, które nie wytwarzają własnych dóbr inwestycyjnych i muszą je pozyskiwać za pomocą importu. Wzrost wpływów eksportowych pozwala danemu krajowi nabywać więcej dóbr pośrednich i inwestycyjnych. Dzięki eksportowi uzyskiwane są środki, które mogą posłużyć do spłaty obcych kredytów (zaciągniętych na rozwój proeksportowych gałęzi) do finansowania nowych dziedzin gospodarki bądź na zakup dóbr konsumpcyjnych, a nawet aktywów zagranicznych⁷.

W podanej definicji pomocy zagranicznej jej cel został określony tylko ze względu na efekt uzyskania przez kraj-biorcę, a nie ze względu na motywy jej udzielania przez kraj-dawcę, który nie udziela pomocy z pobudek wyłącznie moralnych. Trudno jest stwierdzić, czy decyzja o udzielaniu pomocy wynika tylko ze względów charytatywnych. Dla obu krajów jest to przede wszystkim decyzja polityczna⁸.

⁷ L. Próchnicki, *Zrozumieć gospodarkę. Makroekonomia*, Warszawa 1998, s. 450–454.

⁸ J. Winiecki, *Rola pomocy gospodarczej w polityce zagranicznej USA wobec krajów rozwijających się*, Warszawa 1979, s. 30–34.

Najczęściej występująca współczesna definicja pomocy przyjmuje, że pomoc zagraniczna (*foreign assistance/aid*) jest przekazaniem środków w skali międzynarodowej, które nie wynikają z działania rynku⁹. Jest to zatem transfer zasobów, stanowiący „pozarynkową” strefę gospodarki światowej, funkcjonujący obok rynkowych form przepływu kapitału, takich jak kredyty eksportowe, kredyty banków komercyjnych, inwestycje zagraniczne bezpośrednie czy pośrednie. Zazwyczaj jest to bezpośredni transfer środków z kraju-dawcy do kraju-biorcy lub do organizacji międzynarodowej, pośredniczącej w organizowaniu i przekazywaniu pomocy. Powyższa definicja pomocy zewnętrznej jest bardzo szeroka, ponieważ obejmuje również pomoc militarną. Pomoc militarna jest także transferem środków w skali światowej, ale szczególnego rodzaju, a jej rozmiary mają dość istotny wpływ na sytuację kraju-biorcy i kraju-dawcy. Jednak odmiennosc jej celów i sposobów wykorzystania sprawia, że ten rodzaj pomocy wyłącza się z przedmiotu badań ekonomicznych¹⁰.

W oficjalnych dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych za międzynarodową pomoc gospodarczą uważa się wszelkie zwiększanie – poprzez działalność państw lub organizacji międzynarodowych – środków przeznaczonych dla krajów-biorców w celu przyspieszenia ich wzrostu gospodarczego¹¹. Definicja ta spotyka się z krytyką jako zbyt ogólna i nieprecyzyjna w określeniu przedmiotu i celu pomocy zagranicznej. Czy w świetle tej definicji na przykład pomocą są prywatne inwestycje zagraniczne, które prędzej czy później będą przynosiły zyski transferowane do kraju, skąd pochodzi kapitał? Niektórzy ekonomiści wyciągają wniosek, że z rozważań nad pomocą zagraniczną należy wyłączyć wszelkie przepływy finansowe dokonywane w celu osiągnięcia zysku¹².

⁹ P. Samecki, op. cit., s. 17.

¹⁰ Niektórzy znawcy tematu uważają, że pomoc militarną należy włączyć do rozważań o pomocy, jako że może być ona zwrócona sektorowi gospodarczemu w krajach rozwijających się, ponieważ techniczne umiejętności członków armii po powrocie ich do życia cywilnego mogą być bardzo przydatne w rozwoju gospodarki.

¹¹ UN Documents E/3395, s. 73.

¹² B. Jasiński, *Ekonomiczne źródła napięć w krajach rozwijających się*, Warszawa 1969, rozdział VI.

Powszechnie uznawana definicja pomocy zagranicznej, przyjęta przez Komitet Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee – DAC) OECD, podkreśla znaczenie pomocy udzielanej przez państwo. Jest to tak zwana Oficjalna Pomoc Rozwojowa (Official Development Assistance – ODA). Według tej definicji pomoc zagraniczna musi być udzielana na zasadach preferencyjnych i przynajmniej w 25% stanowić pomoc bezzwrotną. Podstawowym celem udzielania pomocy rozwojowej jest stymulowanie rozwoju ekonomicznego kraju i przemian demokratycznych w państwach rozwijających się¹³.

2. Kryteria pomocy zewnętrznej

Istnieje wiele kryteriów klasyfikacji pomocy, z których najczęściej wyróżnia się następujące¹⁴:

1. metodę finansowania przekazywanych środków;
2. źródło pochodzenia pomocy zewnętrznej;
3. formę udzielanej pomocy zagranicznej;
4. stopień swobody kraju-biorcy w wykorzystaniu pomocy;
5. przeznaczenie pomocy zagranicznej.

Jeśli chodzi o metodę finansowania przekazywanych środków, to pomoc można podzielić na: pożyczki bezzwrotne, czego przykładem może być wsparcie bilansu płatniczego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w celu zrealizowania projektów zmian makroekonomicznych; sprzedaż za walutę lokalną kraju-biorcy towarów i usług w krajach udzielających pomocy oraz kredyty preferencyjne *soft (concessional) loans*, czyli pożyczki zwrotne na dogodniejszych warunkach niż pożyczki na rynku kapitałowym, kiedy rząd kredytodawcy subsyduje stopę oprocentowania, okres karencji lub okres spłaty kredytu.

Jeśli chodzi o drugie kryterium, wyróżnia się rządową pomoc bilateralną, pomoc multilateralną oraz pomoc prywatnych organizacji pozarządowych¹⁵.

¹³ I. Vasquez, *Official Assistance, Economic Freedom and Policy Change*, CATO Journal, Fall 1998.

¹⁴ P. Samecki, op.cit., s. 15–28.

¹⁵ G. Myrdal, *Przeciw nędzy na świecie*, Warszawa 1975, s. 423–428.

Rządowa pomoc bilateralna jest historycznie starszą formą pomocy niż pomoc wielostronna, która ukształtowała się dopiero po II wojnie światowej¹⁶. Pomoc na bazie porozumień dwustronnych nie wymaga skomplikowanego aparatu administracyjnego, może być udzielana w ramach nowych i elastycznych form, daje się łatwiej koordynować i harmonizować z wymianą handlową. Z drugiej jednak strony udzielanie pomocy bilateralnej dość mocno jest związane z aspektami politycznymi¹⁷.

Z pomocą wielostronną mamy do czynienia wtedy, kiedy środki ze źródeł publicznych różnych państw są kierowane do odpowiednich instytucji międzynarodowych, które w dalszych transakcjach występują jako ich podmioty. Daje to krajowi-biorcy gwarancję, że dopływ środków nie jest podyktowany jednostronnym interesem kraju udzielającego pomoc. Jest ona udzielana przez organizacje międzynarodowe, z których najważniejsze to: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, grupa Banku Światowego, wyspecjalizowane agendy ONZ, regionalne banki rozwoju, Unia Europejska i Organizacja Państw Eksportujących Ropę Naftową – OPEC¹⁸.

Organizacje pozarządowe są zwykle fundacjami prywatnymi, dysponującymi znacznymi środkami finansowymi, przeznaczanymi na cele określone w ich statucie. Istnieją również organizacje charytatywne, które świadczą pomoc w nadzwyczajnych sytuacjach – w przypadku epidemii, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych¹⁹.

Według trzeciego kryterium – form pomocy zagranicznej – wyróżnia się trzy rodzaje pomocy: finansową, rzeczową i techniczną. Pomoc finansowa to transfer kapitału w postaci bezzwrotnych pożyczek (jest to „czysty” przejaw pomocy zewnętrznej) lub kredytów na warunkach ulgowych. Bezzwrotne przekazywanie pieniędzy występuje bardzo rzadko, bo na ogół efektywność tej formy jest niska i właściwie została wyparta przez kredyty lub dary rzeczowe.

¹⁶ W.A. Lewis, *Środki zagraniczne*, [w:] *Problemy wzrostu ekonomicznego krajów słabo rozwiniętych. Wybór tekstów*, Warszawa 1958, s. 30–48.

¹⁷ M. Kalecki, *Z zagadnień finansowania rozwoju krajów o gospodarce mieszanej*, Warszawa 1967, s. 52.

¹⁸ P. Samecki, *op.cit.*, s. 5–38.

¹⁹ R. Nick, *Pounds on the Ground*, „Geographical Magazine”, August 2000.

Kredyty są bardzo ważnym instrumentem udzielania pomocy gospodarczej w stosunkach dwustronnych i wielostronnych. Jako pomoc gospodarcza mogą być jednakże traktowane tylko te kredyty, które są przekazywane na warunkach bardziej dogodnych niż komercyjne. Decydujące znaczenie ma koszt kredytu, jaki musi ponieść kraj-biorca, na który składa się: czas, na jaki został udzielony kredyt; częstotliwość spłaty; oprocentowanie i uzyskanie tzw. okresu karencji (odroczenia spłaty pierwszej raty)²⁰. Kredyty udzielane krajom rozwijającym się są przede wszystkim wykorzystywane do stymulowania eksportu inwestycyjnego. Do kredytów związanych bezpośrednio z eksportem zalicza się kredyty eksportowe, ale trudno je zaliczyć do pomocy rozwojowej²¹.

Specyficzną formą pomocy jest umorzenie istniejącego zadłużenia lub płatności związanych z jego obsługą. Pomoc rzeczowa, w naturze, najczęściej występuje w formie pomocy żywnościowej²². Ten rodzaj pomocy odgrywa współcześnie mniejszą rolę niż kiedyś. Czystą formę pomocy zagranicznej stanowią dary. Są najstarszą z występujących obecnie form. W kraju otrzymującym pomoc w tej formie dochód do podziału przewyższa dochód wytworzony o sumę darów, przy czym nie wiąże się to z żadnymi spłatami. Jednak pomoc gospodarcza jest często narzędziem polityki i nie wolno abstrahować od ukrytych intencji kraju-dawcy (nie dotyczy to darów udzielanych z pobudek humanitarnych krajom dotkniętym klęskami żywiołowymi, epidemią głodu czy choroby, ofiarom wojny). Dlatego darów nie można oceniać tylko na podstawie ich pozornej wartości gospodarczej. Nie można też precyzyjnie wyliczyć ich wartości politycznej.

Pomoc techniczną (*technical assistance* – w oficjalnym języku agend ONZ) stanowią transfery usług doradczych oraz szkoleniowych, które obejmują ogólne doradztwo, ekspertyzy, szkolenia ogólne i specjalistyczne. Jest to przekazywanie wszelkiego typu licencji, *know-how*,

²⁰ S. Rączkowski (red.), *Rozliczenia międzynarodowe*, Warszawa 1977, s. 214–224.

²¹ A. Lipińska, *Kredyty eksportowe w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1975, s. 37–41.

²² Znaczną część pomocy krajom rozwijającym się Stany Zjednoczone udzielały w formie dostaw zboża w ramach ustawy PL – 480. Jest to dość złożona forma pomocy, ponieważ łączy elementy handlu, pożyczek i darów. Polega na przekazywaniu nadwyżek rolnych za granicę według określonych warunków i zasad, wymienionych w Ustawie PL – 480 (Public Law 480) – w czterech tytułach: M. Kalecki, op.cit., s. 88–100.

procesów technologicznych i wiedzy ekspertów delegowanych do krajów otrzymujących taką formę pomocy.

Kolejnym kryterium pomocy zagranicznej jest stopień swobody jej wykorzystania. Wyróżnia się tu pomoc wiązaną i niewiązaną. Pomoc wiązana (*tied assistance*) to taka, przy wykorzystaniu której kraj-biorca zmuszony jest do przestrzegania nałożonych przez kraj-dawcę warunków i ograniczeń. Pomoc tego rodzaju dotyczy przede wszystkim określenia konkretnego celu zastosowania uzyskanych funduszy do finansowania zakupów w kraju kredytodawcy. Niekiedy kraj-dawca określa inne warunki ograniczające, jak na przykład rodzaj nabywanych towarów, producenta lub przewoźnika.

Niezależnie od interesów krajów udzielających pomocy związanej, ten rodzaj pomocy ma wiele pozytywnych stron. Pomocy tej udziela się wtedy, kiedy projekt jest dobrze przygotowany, a to z kolei gwarantuje mniejsze marnotrawstwo środków. Kraj-dawca może też kontrolować prawidłowość wydatkowania środków poprzez stopniowe przydzielanie kolejnych transz. Negatywna strona przekazywania pomocy związanej polega na tym, że jej zakres jest zasadniczo określany przez kraj udzielający pomocy.

Pomoc niewiązana (*demand-driven assistance*) zostaje przekazana do dyspozycji rządu kraju-biorcy i nie jest świadczona w związku z realizacją konkretnego przedsięwzięcia. Wiąże się przede wszystkim ze swobodą wyboru dostawcy, który nie musi działać w kraju udzielającym pomocy. W dotychczasowej praktyce jej przepływu większość stanowiły przekazy pomocy związanej²³.

Zgodnie z ostatnim kryterium – przeznaczenia pomocy – dzieli się ją na pomoc dla konkretnych projektów rozwojowych (Official Development Assistance – ODA w terminologii OECD) oraz pomoc programową.

Celem pomocy dla konkretnych projektów jest stworzenie określonych przedsięwzięć w określonym czasie i miejscu (np. zbudowanie elektrowni, kompleksu szpitalnego, tamy, systemu melioracji gruntów uprawnych, wyposażenie szkół w pomoce naukowe, wyposażenie fabryk

²³ M. Gulcz, *Pomoc gospodarcza dla krajów rozwijających się*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 1, s. 40–42.

w urzędzenia przeciwdziałające zanieczyszczeniu środowiska, zbudowanie oczyszczalni ścieków).

Pomoc programowa ma zaś na celu wsparcie polityki gospodarczej państwa w zakresie problematyki wewnętrznej (przemian własnościowych) i zewnętrznej (stabilizacji rezerw dewizowych). Pomoc dla konkretnych projektów ma najczęściej charakter wiązany i spora jej część jest przekazywana w naturze. Z kolei pomoc programowa ma właściwie finansowy charakter i cechuje ją większy stopień swobody wykorzystania.

Wymiana międzynarodowa nie stanowi zazwyczaj pomocy w świetle wyżej wymienionych definicji, ale wysoki poziom eksportu jest niezmiernie istotny dla rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się – tak jak w przypadku krajów rozwiniętych – i w tym sensie jest „pomocą poprzez handel”. Handel zagraniczny krajów wysoko rozwiniętych i rozwijających się jest – w normalnych warunkach – obustronnie korzystny i obie strony zyskują na intensyfikacji wymiany handlowej²⁴. Kraje rozwijające się potrzebują fachowców i sprzętu, które mogą zaoferować kraje rozwinięte, a te drugie potrzebują surowców naturalnych, których mogą dostarczyć kraje słabo rozwinięte.

3. Podstawowe zasady pomocy międzynarodowej

Celem pomocy zagranicznej jest przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego kraju-biorcy do takiego stopnia, aby mógł on osiągnąć stabilny i równomierny wzrost gospodarczy²⁵. Ogólnym założeniem pomocy rozwojowej nie jest zrównanie poziomu dochodów w różnych krajach, ale zapewnienie możliwości stałego wzrostu krajom otrzymującym pomoc. Zgodnie z powyższym założeniem pomoc powinna być udzielana do chwili, kiedy kraje te będą mogły osiągnąć pewien poziom akumulacji, wystarczający do samoczynnego wzrostu²⁶.

²⁴ L. Próchnicki, op. cit., s. 450–454.

²⁵ P.N. Rosenstein-Rodan, *Określenie zapotrzebowania i planowanie wykorzystania zasobów wewnętrznych*, [w:] *Zagadnienia strategii rozwoju gospodarczego. Wybór tekstów z Konferencji Genueskiej ONZ w 1963 r. w sprawie krajów słabo rozwiniętych*, Warszawa 1964, s. 249–257.

²⁶ D. Sogge, op. cit.; P.M. Holt, *Like Welfare, Foreign Aid Shouldn't Go on Endlessly*, „Christian Science Monitor” May 6, 1997; *How to Make Aid Work*, „Economist”, June 26, 1999; D. Bandow, *The Case Against Foreign Aid*, „Christian Science Monitor” February 9, 1999.

Kryterium pomocy stanowi osiągnięcie maksymalnego efektu w zakresie mobilizacji dodatkowych środków wewnętrznych dla celów rozwojowych, a nie maksymalizacja dochodu wytwarzanego na jeden dolar uzyskanej pomocy²⁷.

Bardzo ważna jest ciągłość pomocy w ramach uzgodnionego programu czy planu – przez 5 do 10 lat, a w pewnych przypadkach i dłużej. Świadomość stałego dopływu środków przez dłuższy okres pomaga prawidłowo zaplanować inwestowanie i zwiększyć wewnętrzny wysiłek kraju na rzecz wzrostu gospodarczego.

Ciągłość pomocy jest równie ważna jak jej wielkość. Wielkość pomocy powinna ściśle odpowiadać zdolności absorpcyjnej danego kraju, czyli zdolności produktywnego wykorzystania kapitału. Teoretycznie wielkość pomocy zagranicznej, jaka może być wchłonięta, jest nieograniczona, ponieważ dopływ obcego kapitału zawsze przyczynia się do zwiększenia rozmiarów dochodu do podziału, a jeśli ta pomoc zostanie właściwie wykorzystana, spowoduje to osiągnięcie wyższego tempa wzrostu dochodu narodowego. Istnieją jednak dwa główne czynniki ograniczające poziom zdolności absorpcyjnej kraju otrzymującego pomoc: problem finansowej zdolności do obsługi długu oraz zależność wchłonięcia zewnętrznej pomocy od ilości wykwalifikowanej kadry o różnych specjalnościach, jaką dysponuje kraj-biorca.

O ile wielkość pomocy zależy od zdolności absorpcyjnych, o tyle jej forma powinna być określana przez potencjalną zdolność płatniczą danego kraju. Jeżeli w kraju słabo rozwiniętym o niskim dochodzie zdolność płatnicza będzie mniejsza od zdolności absorpcyjnej, pewna część pomocy powinna być udzielana w formie darów lub kredytów na szczególnie dogodnych warunkach. Im lepsze warunki kredytu, tym mniejszy koszt jego obsługi. Jeśli jednak nie stworzy się warunków dla zwiększenia wielkości eksportu, to obsługa długu stanie się poważnym problemem, co w konsekwencji może spowodować zaciąganie nowych kredytów na obsługę poprzedniego²⁸.

²⁷ Gdyby to miało być celem pomocy, lepsze rezultaty przynosiłoby inwestowanie w krajach wysoko rozwiniętych.

²⁸ M. Kalecki, *op. cit.*, s. 92-94.

Jakie działania nie są pomocą zagraniczną? Pomoc gospodarcza jest definiowana jako ta część przepływu kapitału, której nie pobudzają normalne bodźce rynkowe. Zatem ani pożyczki krótko- lub średnioterminowe, ani prywatne inwestycje kapitału zagranicznego nie powinny być zaliczane do pomocy: pożyczki krótko- lub średniookresowe należą do obszaru normalnych obrotów handlowych, a prywatne inwestycje zagraniczne podejmowane są pod wpływem normalnych bodźców rynkowych. W tym sensie nie stanowią one pomocy, ale są ważnym składnikiem kapitału zagranicznego.

4. Pomoc rozwojowa a pomoc dla transformacji

Po dziesięciu latach transformacji w krajach Europy Środkowowschodniej staje się oczywiste, że ich przystosowanie do warunków gospodarki rynkowej i światowego systemu ekonomicznego jest procesem długotrwałym i bardzo skomplikowanym. Dostosowania strukturalne w tych krajach są trudniejsze niż w wielu krajach rozwijających się, ponieważ państwa postkomunistyczne muszą z jednej strony zrestrukturyzować gospodarkę nakazowo-rozdziałczą, a z drugiej jednocześnie stworzyć gospodarkę rynkową. Pomoc zagraniczna krajów Zachodu, w opinii darczyńców, jest nastawiona na zapewnienie ciągłości owego procesu przemian.

Ponieważ problem pomocy dla transformujących się gospodarek i procesów przemian społecznych w krajach Europy Środkowowschodniej powinien być rozpatrywany i oceniany z innego punktu widzenia niż pomoc dla krajów rozwijających się, zaproponowano definicję pomocy w transformacji, różniącą się od pomocy rozwojowej, przeznaczonej dla krajów rozwijających się²⁹.

Jednym z zasadniczych powodów innej oceny pomocy dla krajów postkomunistycznych jest ich była i obecna sytuacja geopolityczna. Kraje stowarzyszone z Unią Europejską są (lub będą) członkami NATO i na tym polega głównie odmiennosc sytuacji geopolitycznej. Można zatem zastanawiać się nad podstawowymi przesłankami organizowania pomocy ze strony tak dawcy, jak i biorcy w krajach Europy Środkowowschodniej.

²⁹ P. Samecki, op.cit., s. 106–111.

Kolejnym powodem jest fakt, że kraje Europy Środkowowschodniej miały odmienną strukturę gospodarczą w porównaniu z krajami rozwijającymi się, która przejawiała się między innymi w dominującej roli państwa i własności państwowej w gospodarkach, w podziale dochodu narodowego, nierynkowym systemie alokacji zasobów, zmonopolizowanym przez państwo systemie wymiany z zagranicą i ograniczeniach regulacyjnych swobody działania podmiotów gospodarczych wewnątrz gospodarki.

Po trzecie, „nierynkowość” gospodarek krajów postkomunistycznych tkwiła w otoczeniu społeczno-politycznym i kulturowym również odmiennym od znacznej większości krajów rozwijających się.

Koncepcja wspomagania przekształceń systemowych w krajach Europy Środkowowschodniej datuje się zaledwie od roku 1989. Najważniejszym długofalowym celem wspierania i wspomagania transformacji jest umożliwienie krajom-biorcom zbudowania gospodarki rynkowej, zdolnej do samodzielnego i prawidłowego funkcjonowania, oraz stworzenie podstaw zdrowego społeczeństwa obywatelskiego³⁰. W perspektywie krótko- i średniookresowej ma ona na celu usunięcie wszelkich barier, zmobilizowanie zagranicznych i krajowych zasobów finansowych i osiągnięcie stabilizacji makroekonomicznej³¹.

W procesie przemian najważniejsze są dwa czynniki związane z zapotrzebowaniem na środki zewnętrzne. Jest to restrukturyzacja długów, stwarzająca warunki sprzyjające inwestycjom, oraz zapewnienie dostępu do rynków zagranicznych, zabezpieczających finansowanie modernizacji i wspieranie wzrostu gospodarczego. W świetle powyższego stwierdzenia pomoc makroekonomiczna i odpowiednia polityka kredytowa są istotnymi elementami pomocy zewnętrznej. Ich znaczenie w krajach Europy Środkowowschodniej stale wzrasta z powodu stosunkowo powolnego napływu prywatnego kapitału zagranicznego (inwestycji bezpośrednich i portfelowych)³².

³⁰ K.J. Ners, I.T. Buxell, *Pomoc dla transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Raport 1995*, Warszawa 1995, s. 24.

³¹ Należy podkreślić przejściowy charakter pomocy dla transformacji, która jest ważnym, ale nie najważniejszym elementem samego procesu transformacji.

³² J.K. Ners, I.T. Buxell, op. cit., s. 4.

Pomoc w przemianach definiuje się jako pomoc zagraniczną, polegającą na przekazywaniu, na zasadach rynkowych lub ulgowych, zasobów finansowych, rzeczowych, technologicznych, myśli technicznej oraz umiejętności w celu wsparcia procesu transformacji³³. Definicja ta obejmuje zarówno zasoby przekazywane przez jednostki rządowe (rządy, agencje rządowe lub organizacje międzyrządowe), jak również zasoby pochodzące z zagranicznych organizacji użyteczności publicznej, fundacje prywatne lub osoby fizyczne. Obejmuje ona również pomoc bezwrotną (państwową pomoc bilateralną, państwową pomoc wielostronną i pomoc niepaństwową) oraz pomoc zwrotną (kredyty eksportowe i gwarancje inwestycyjne, pożyczki międzynarodowych instytucji finansowych).

Problematiczną pozostaje kwestia restrukturyzacji długów i ich częściowego umarzania. Jest to niewątpliwie jedna z form wspierania przemian, ale generalnie uznaje się, że nie polega ona na przekazywaniu zasobów³⁴. I chociaż postrzegana jest przez dawców jako forma pomocy zagranicznej, kraje-biorcy nie zgadzają się z takim ujęciem zagadnienia, twierdząc, że poprzednie długi zostały zaciągnięte w specyficznych warunkach przez dawne rządy komunistyczne, za które nie powinno się winić obecnych rządów. Kraje-biorcy postulują wyraźne rozróżnienie pomiędzy redukcją starych długów a przekazywaniem nowych środków pomocowych na ich restrukturyzację i częściowe umorzenie³⁵.

Definicja pomocy w przemianach krajów postkomunistycznych różni się od definicji pomocy rozwojowej ODA, ponieważ obejmuje również darczyńców prywatnych, instytucje użyteczności publicznej, państwową pomoc zwrotną, państwowe kredyty eksportowe i gwarancje inwestycyjne, wykluczając jednakże restrukturyzację długów, w tym redukcję zadłużenia.

Granica pomiędzy różnymi formami przekazywania pomocy często się zaciera, dlatego też czynnikiem decydującym o tym, czy w danym przypadku przekazywania zasobów można użyć terminu „pomoc”, staje

³³ Tamże, s.25.

³⁴ W. Małecki, *Poland's External Debt Management During the Transition*, Institute of Finance, Working Papers no 58, Warsaw 1998, s. 6-19.

³⁵ K.J. Ners, I.T. Buxell, op.cit., s. 6.

się cel pomocy. Typowym przykładem jest pomoc zwrotna, której warunki finansowe mogą być tożsame z kredytami komercyjnymi.

Efektem spotkania na szczycie krajów G-7 w kwietniu 1989 r. był fakt uzyskania przez Komisję Europejską (wtedy Komisję Wspólnot Europejskich) mandatu do koordynacji działań pomocowych w zakresie przemian politycznych, społecznych i gospodarczych w krajach Europy Środkowowschodniej. Oprócz dwunastu krajów członkowskich Unii Europejskiej, inicjatywę tę wspierało sześć krajów EFTA (Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia, Australia, Nowa Zelandia i Turcja) – razem 24 państwa, nazywane odąd grupą państw G-24. Dla koordynacji napływającej pomocy stworzono w Brukseli Organ Koordynujący G-24. Działania grupy G-24 miały na celu włączenie krajów Europy Środkowowschodniej w struktury gospodarki światowej. Unia Europejska, rozszerzając w 1990 r. System Ogólnych Preferencji (SOP) na Polskę i Węgry, zniósła ograniczenia importowe na szeroką gamę produktów z tych krajów. Z kolei kraje EFTA wynegocjowały układy o wolnym handlu z krajami Europy Środkowowschodniej. Uzgodniono także status SOP ze Stanami Zjednoczonymi. A poczynając od 1995 r. większość eksportu towarów przemysłowych krajów Europy Środkowowschodniej uzyskała wolny dostęp do rynku Unii³⁶.

5. Pomoc dla transformacji w Polsce

W następstwie wydarzeń politycznych lat 1988–1989, a zwłaszcza wyborów parlamentarnych w czerwcu 1989 r., w Polsce rozpoczął się proces demokratyzacji życia społeczno-politycznego i gospodarczego. Już jesienią 1989 r. został przygotowany program reform, którego zasadniczym celem było stłumienie hiperinflacji i przywrócenie równowagi gospodarczej, a następnie przygotowanie programu instytucjonalnej transformacji gospodarki, mającego na celu wdrożenie podstaw gospodarki rynkowej. Zarówno władze polskie, jak i rządy państw zachodnich oraz międzynarodowe instytucje finansowe oceniły, że bez znacznej zewnętrznej

³⁶ K.J. Ners, I.T. Buxell, op.cit., s. 27. Autorzy opracowania zwracają uwagę, że w dyskusjach o zagranicznej pomocy dla transformacji w krajach Europy Środkowowschodniej często wysuwany jest postulat „handel zamiast pomocy”.

pomocy gospodarczej próby tych głębokich przeobrażeń mogą zakończyć się niepowodzeniem. Cały program był od początku wsparty przez trzy rodzaje pomocy zagranicznej. Był to fundusz stabilizacyjny wymiennalności złotego w wysokości jednego miliarda dolarów; kredyty typu *stand-by* Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości około 730 milionów dolarów oraz pomoc humanitarna i żywnościowa z krajów Unii Europejskiej o wartości około 220 milionów dolarów³⁷.

Na szczycie ekonomicznym państw grupy G-7 w Paryżu w 1989 r. przyjęto Deklarację w sprawie Stosunków Wschód-Zachód, wyrażającą polityczną wolę głównych państw zachodnich wsparcia rozpoczynającego się procesu transformacji systemowej w Polsce i na Węgrzech. W lipcu 1989 r. kraje grupy G-24 zdecydowały, iż Komisja Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej) powinna pełnić funkcję koordynatora pomocy zachodniej dla tych państw³⁸.

Źródłami pomocy dla Polski były dwustronne i wielostronne porozumienia krajów G-7, które dostarczały głównie darów w naturze, program PHARE Komisji Wspólnot Europejskich, programy kredytowe i fundusze stabilizacyjne instytucji międzynarodowych: Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego, Międzynarodowej Korporacji Finansowej³⁹, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Europejskiego

³⁷ D.K. Rosati, *Polska droga do rynku*, op.cit., s. 40. Brak reform w niesprawnym systemie finansów publicznych uniemożliwił wykonanie w 1991 r. zobowiązań finansowych ustalonych w porozumieniu z MFW. Stało się to przyczyną zawieszenia współpracy z MFW. Przyjęcie rządowego projektu budżetu na rok 1993 utorowało drogę do wznowienia współpracy z MFW i do podpisania w marcu 1993 r. kolejnego porozumienia typu *stand-by*.

³⁸ A. Kawecki (red.), *Fundusze na ochronę środowiska – pomoc Unii Europejskiej. Materiały seminaryjne*, Szczecin, luty 2000. Grupa G-24 została utworzona z krajów członkowskich OECD w 1989 r. W jej skład wchodzi: Australia, Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Japonia, Kanada, Luksemburg, Norwegia, Nowa Zelandia, Portugalia, RFN, USA, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Wielka Brytania, Włochy.

³⁹ Polska należy do Międzynarodowej Korporacji Finansowej (IFC – International Financial Corporation) od 1988 r. Dopiero na początku 1990 r. podpisano umowę o otwarciu pierwszej długoterminowej linii kredytowej. Ze strony polskiej przedstawicielem IFC został Bank Rozwoju Eksportu S.A. Zgodnie z pierwszą umową IFC udostępniło za pośrednictwem BRE 50 milionów marek, które miały być wykorzystane w formie pożyczek lub wkładów kapitałowych (*income notes*). Z tych środków miały korzystać firmy prywatne, polonijne, *joint ventures* – wszyscy z wyjątkiem firm państwowych, co wynika z zasad działania korporacji. Oprócz Polski do IFC należały Węgry (od 1985 r.): *Z pewnej linii kredytowej*, „Życie Gospodarcze” 4 lutego 1990, nr 5, s. 7.

Banku Inwestycyjnego oraz banków komercyjnych i korporacji inwestycyjnej, a także pomoc techniczna instytucji społecznych bądź biznesowych, wspomaganych przez poszczególne rządy, i zaangażowanie kapitałowe skierowane na poszczególne przedsięwzięcia gospodarcze.

Na przełomie lat 1989–1990 brak było formalnych decyzji rządowych określających, kto w imieniu rządu polskiego upoważniony został do negocjowania warunków i współrzędzenia środkami pomocowymi. Dostęp poszczególnych resortów do funduszy pomocowych polegał w dużej mierze na przypadkowości lub dowolnej interpretacji polskich potrzeb przez udzielających pomocy⁴⁰.

Decyzją Rady Ministrów z 23 kwietnia 1990 r. pełnomocnictwo do koordynacji bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznano W. Trzeciakowskiemu, upoważniając go jednocześnie do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem funduszy złotych (tzw. *counterpart funds*). Z kolei uchwałą z 26 stycznia 1991 r. powołany został Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej ustanowiono także Urząd tegoż Pełnomocnika. Urząd składał się z dwóch biur: Biura ds. Integracji Europejskiej oraz Biura ds. Pomocy Zagranicznej. Biuro Integracji Europejskiej było odpowiedzialne za koordynację procesu dostosowawczego polskiej gospodarki oraz systemu prawnego do wymogów integracji z Unią Europejską i Układu Europejskiego o Stowarzyszeniu Polski z Unią z dnia 1 lutego 1994 r.

Biuro Pomocy Zagranicznej, najogólniej rzecz biorąc, było odpowiedzialne za koordynację bezzwrotnej pomocy zagranicznej multilateralnej, jak i bilateralnej. Oprócz generalnego zadania koordynacji i monitoringu realizacji programów pomocy Biuro pomagało resortom i urzędom w identyfikacji projektów i ich wprowadzaniu w życie we współpracy z dawcami pomocy i ich przedstawicielami dyplomatycznymi w Polsce. W pewnej mierze Biuro brało udział w procesie decyzyjnym w odniesieniu do strategicznych kierunków wprowadzania wielu programów. Ponadto Biuro brało niekiedy udział w rozstrzygnięciu przetargów ograniczonych lub otwartych na kontrakty finansowane przez PHARE.

⁴⁰ L. Bylicki, *Pomoc zagraniczna w integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską*, Toruń 1997, s. 28–29.

Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. został zniesiony Urząd Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, a ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. utworzony – Komitet Integracji Europejskiej. Komitet ten jest naczelnym organem administracji rządowej ds. programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej.

Początkowo Polska otrzymała pomoc doraźną, której celem było wspomaganie rządowego programu stabilizacyjnego. Kraje grupy G-24 przekazały żywność i leki o łącznej wartości około 430 milionów ecu, co pozwoliło złagodzić napięcia rynkowe⁴¹. Utworzony przez rządy 19 krajów Fundusz Stabilizacyjny (składający się z darowizn w wysokości blisko 330 milionów dolarów i pożyczek w wysokości około 770 milionów dolarów) był rezerwą, gwarantującą utrzymanie wymienialności wewnętrznej złotego według kursów regulowanych administracyjnie. Pomoc doraźna, utworzenie funduszu stabilizacyjnego, pożyczki MFW, łącznie z konsekwentną, restrykcyjną polityką finansową, zaowocowały opanowaniem hiperinflacji przez ówczesny rząd. Przyjęcie przez Polskę w czerwcu 1994 r. średniookresowego programu gospodarczego „Strategia dla Polski”, którego głównym celem było zapewnienie szybszego rozwoju i kontynuacji reform przy niższych kosztach społecznych, zostało przyjęte z uznaniem przez międzynarodowe instytucje finansowe, ponieważ formułował on konkretną wizję polityki gospodarczej polskiego rządu. „Strategia dla Polski” stała się podstawą zawartego porozumienia pomiędzy rządem polskim a MFW, przewidującego wsparcie reform przez kolejny kredyt typu *stand-by* w wysokości 791 milionów dolarów na okres do końca pierwszego kwartału 1996 r.⁴²

Początkowo polityka MFW wobec Polski (i pozostałych krajów realizujących transformację systemową) miała charakter krótkookresowy

⁴¹ P. Samecki, *Warunki właściwego wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej dla Polski*, Real Press na zlecenie BIE URM, Warszawa 1994, s. 7.

⁴² D.K. Rosati, *op.cit.*, s. 71–72.

i ograniczała się do obszaru stabilizacji makroekonomicznej. Według niektórych ekonomistów w Polsce i na Zachodzie MFW potraktował kraje post-socjalistyczne w taki sam sposób jak kraje rozwijające się, stosując niemal wyłącznie instrumenty doraźnego wsparcia stabilizacji w postaci krótkookresowego kredytu typu *stand-by*⁴³. Dopiero po pewnym czasie MFW zaczął w większym zakresie uwzględniać czynniki strukturalne i instytucjonalne oraz wydłużył horyzont swej polityki poza tradycyjny okres 4–6 kwartałów, sięgając do średniookresowych instrumentów wsparcia finansowego⁴⁴.

Unia Europejska, zapewniając koordynację pomocy z Zachodu w ramach grupy G-24, stała się największą instytucją dostarczającą różnego rodzaju form pomocy – pożyczki i darowizny – dla Polski i pozostałych krajów Europy Środkowowschodniej⁴⁵. Początkowa pomoc bezzwrotna Wspólnot Europejskich dla Polski była pomocą rzeczową – w „naturze”⁴⁷. Objęła ona przede wszystkim dostawy artykułów żywnościowych o łącznej wartości 150 milionów ecu, będących wyrazem wsparcia dla pierwszego etapu reform gospodarczych, ponieważ całkowite rozregulowanie rynku żywnościowego i brak podstawowych artykułów oznaczały ryzyko utraty przez władze polskie politycznego zaufania ludności u samego początku przemian⁴⁸.

Na mocy decyzji Rady z grudnia 1989 r. od połowy roku 1990 zmieniły się formy pomocy Wspólnot Europejskich dla Polski i Węgier, które

⁴³ Tamże, s. 302.

⁴⁴ Wraz z rozpadem ZSRR i zmianą sytuacji politycznej i gospodarczej w Europie Środkowowschodniej i na świecie, w ramach programów MFW powstały Systemowe Ułatwienia Transformacyjne (Systemic Transformation Facilities – STF), dzięki którym kraje postkomunistyczne mogły uzyskiwać kredyty na dogodnych warunkach – K. Zabielski, *Finanse międzynarodowe*, Warszawa 1997, s. 297–298.

⁴⁵ M. Guyader, *Integracja gospodarcza. Europa Środkowo-Wschodnia: handel, inwestycje i pomoc Unii Europejskiej*, Warszawa, Gliwice 2001, s. 54. Po uwzględnieniu sumy finansów skierowanych do krajów Europy Środkowowschodniej przez Unię oraz pomocy udzielonej przez jej państwa członkowskie, w latach 1990–1997, Unia Europejska wniosła do tych krajów ponad 53 miliardy euro. Dla porównania Stany Zjednoczone dostarczyły nieco ponad 10 miliardów euro, a Japonia nieco ponad 5 miliardów euro. UE wraz ze swymi krajami członkowskimi wypłacała 72% całości sum przeznaczonych do EŚW przez G-24. Najwięcej darowizn i pożyczek spośród państw Unii udzielają Niemcy, Francja i Austria.

⁴⁷ P. Samecki, *Warunki właściwego...*, op. cit., s. 8.

⁴⁸ M. Guyader, op. cit., s. 56–57. Wielkość pomocy doraźnej i żywnościowej zmniejszała się wraz ze wzrostem ekonomicznym w kraju.

stały się beneficjentami programu PHARE (Poland, Hungary – Assistance for the Restructuring the Economy– Program Pomocy na rzecz Restrukturyzacji Gospodarki Polski i Węgier)⁴⁹. PHARE jest programem wsparcia działań rządu kraju-biorcy, prowadzących do restrukturyzacji gospodarki w jej kluczowych dziedzinach i sektorach oraz mających stworzyć warunki prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej. Pomoc w ramach PHARE odbywa się głównie poprzez tzw. pomoc techniczną, tj. usługi szkoleniowe, doradcze i eksperckie, finansowane ze środków programu, a także towarzyszące tym usługom zakupy towarów niezbędnych do realizacji ściśle określonych celów. Po szczycie europejskim w Essen w grudniu 1994 r. program PHARE został włączony w ramy strategii przedakcesyjnej. Począwszy od roku 1997 PHARE wspiera przede wszystkim rozszerzenie Unii. Jego podstawowym celem jest przygotowanie krajów kandydujących do przystąpienia do UE.

W latach 1990–1998 Polska otrzymała 22% funduszy przyznanych poszczególnym krajom z programu PHARE, co stanowiło 1,732 milionów euro. Była więc największym beneficjentem programu (dla porównania drugi największy beneficjent – Węgry – otrzymały 864 miliony euro, co stanowiło 11% całości środków pomocowych)⁵⁰. Od roku 2000 Polska otrzymuje z UE pomoc finansową w ramach trzech programów przedakcesyjnych: PHARE 2, ISPA i SAPARD. W ramach PHARE 2 udzielana jest pomoc na budowę instytucji oraz wsparcie inwestycyjne, pomoc w ramach ISPA (Instrument for Structural Policies for Preaccession – Przedakcesyjny Instrument Strukturalny) przeznaczona jest na ochronę środowiska i transport, natomiast pomoc w ramach SAPARD (Support for Preaccession Measures for Agriculture and Rural Development – Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów

⁴⁹ Idea tego programu zrodziła się w lipcu 1989 r. podczas paryskiego szczytu państw grupy G-7. Komisji EWG powierzono zadanie koordynowania pomocy dla Polski i Węgier, przyznanej przez 24 kraje OECD. Podczas spotkania przedstawicieli tych krajów wybrano 5 dziedzin, w których miał być realizowany plan PHARE: pomoc żywnościowa dla Polski, ułatwienie dostępu polskim i węgierskim towarom do rynków zachodnich, *joint ventures*, szkolenie kadr i kooperacja w dziedzinie ochrony środowiska. Określono też warunki, którym odpowiadać ma realizacja programu, z których najważniejszym było zaangażowanie krajów Polski i Węgier w kontynuowanie reform systemu gospodarczego.

⁵⁰ M. Guyader, op.cit., s. 59.

Wiejskich) przekazywana jest na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich⁵¹. Funkcjonowanie wszystkich trzech programów zaplanowano na lata 2000–2006. Na pomoc w ramach programu PHARE 2 przeznaczono dla Polski około 400 milionów euro, co oznacza czterokrotny wzrost jej wielkości, ponieważ dotychczas w ramach programu PHARE Polska otrzymywała rocznie średnio 200–210 milionów euro. Unia Europejska przeznaczyła ponadto 312–385 milionów euro na program ISPA i około 170 milionów euro na program SAPARD, czyli razem około 822–955 milionów euro⁵². Wielkość pomocy przyznanej Polsce do roku 2006 przyczyni się niewątpliwie do lepszego i szybszego dostosowania się struktur społeczno-gospodarczych naszego kraju do struktur krajów Unii.

Polska otrzymała najwięcej środków pomocowych spośród wszystkich krajów Europy Środkowowschodniej, i to nie tylko z Unii Europejskiej, ale i ze Stanów Zjednoczonych, Japonii, grupy G-24 oraz międzynarodowych instytucji finansowych⁵³. Całkowita pomoc Unii Europejskiej dla Polski w latach 1990–1997 wyniosła około 19, 086 milionów euro, Stany Zjednoczone przeznaczyły na pomoc dla Polski około 4, 676 milionów euro (a więc ponad czterokrotnie mniej)⁵⁴, Japonia udzieliła Polsce pomocy w wysokości 1,354 milionów euro, kraje G-24 przeznaczyły na pomoc 26, 939 milionów euro, a od międzynarodowych instytucji finansowych (MFW, Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju) Polska otrzymała 7,734 milionów euro. Dla porównania Węgry, drugi po Polsce największy beneficjent pomocy

⁵¹ A. Kawecki (red.), op.cit., s. 9–10. Poza Polską pomocą przedakcesyjną zostały objęte: Czechy, Węgry, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Rumunia i Bułgaria.

⁵² A. Kawecki (red.), op. cit., s. 10–11. Specyfiką tych programów jest ich podobieństwo do unijnych funduszy strukturalnych. Kraj, który przystąpi do Unii Europejskiej, straci dostęp do funduszy przedakcesyjnych i automatycznie zostanie objęty pomocą z funduszy strukturalnych.

⁵³ M. Guyader, op. cit., s. 55.

⁵⁴ Na konferencji prasowej w Waszyngtonie na temat spotkania na szczycie w Paryżu w czerwcu 1989 r. państw grupy G-7 przedstawiciel administracji prezydenta Busha stwierdził, że Zachód z wielką sympatią przygląda się procesowi przemian zachodzących w Polsce i na Węgrzech, ale podkreślił jednocześnie, że państwa zachodnie mogą udzielić bardzo ograniczonej pomocy krajom Europy Środkowowschodniej, natomiast główny ciężar wyjścia z kryzysu gospodarczego spoczywa na barkach społeczeństw tych krajów, a nie na pomocy zagranicznej: *Powszechnie poparcie, pomoc ograniczona*, „Rzeczpospolita” 25 czerwca 1989, s. 7.

zagranicznej, otrzymały odpowiednio: 8,109 milionów euro z UE (ponad dwukrotnie mniej), 1,058 euro ze Stanów Zjednoczonych (ponad czterokrotnie mniej), 918 tysięcy euro z Japonii, 10,320 milionów euro z krajów G-24 i 4,593 milionów euro z międzynarodowych instytucji finansowych⁵⁵.

W przypadku Polski w latach 1990–1996 pomoc bezzwrotną (bez redukcji zadłużenia) można szacować na poziomie 300–350 milionów dolarów rocznie (z tendencją zniżkową), co stanowiło około 0,3% rocznego PKB⁵⁶. Łącznie wszystkie pożyczki i linie kredytowe udostępnione w latach 1990–1995 przez międzynarodowe instytucje finansowe wynosiły przeciętnie około 1,05 miliarda dolarów rocznie. W sumie całkowity dopływ nowych zasobów finansowych z zewnątrz stanowił mniej więcej 1,5% rocznego PKB. Nie są tu uwzględnione inne, wyjątkowe formy pomocy, takie jak redukcja długu zagranicznego, specyficzny tyłko dla Polski fundusz stabilizacyjny, wsparcie bilansu płatniczego udzielone przez MFW lub obce gwarancje eksportowe dla dostawców zagranicznych. Jest to niewątpliwie duża wartość otrzymanej pomocy dla transformacji w Polsce od Zachodu. Jednak ciągle aktualne pozostaje pytanie: czy jeszcze intensywniejsza pomoc dla transformacji w Polsce wpłynęłaby na przyspieszenie reform i zmniejszenie ich społecznych kosztów?

Odmienność sytuacji społeczno-gospodarczej krajów Europy Środkowoschodniej w porównaniu z krajami rozwijającymi się sprawia, iż a priori należy założyć odmienne skutki wykorzystania pomocy zagranicznej⁵⁷. Również inna jest skala pomocy udzielanej przez kraje wysoko rozwinięte. Wprawdzie problemy metodologiczne porównań międzynarodowych nadal czynią trudnym włączenie do nich krajów Europy Środkowoschodniej, można jednak z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że we wszystkich tych krajach wielkość udzielonej pomocy bezzwrotnej wyniosła poniżej 0,5% PKB w skali rocznej. Jeśli

⁵⁵ Wielkość pomocy dla Polski związana jest z faktem, że nasz kraj ma dużą liczbę ludności i wysoki potencjał gospodarczy oraz ważne jest też jego położenie geograficzne w sąsiedztwie Niemiec.

⁵⁶ P. Samecki, *Zagraniczna pomoc...*, op. cit., s. 110.

⁵⁷ P. Samecki, *Zagraniczna pomoc...*, op. cit., s. 109.

uwzględnić pożyczki udzielone przez międzynarodowe instytucje finansowe, to wskaźnik ten nie przekroczyłby 1,0–1,5% PKB. Wskaźniki te byłyby niższe, gdyby brać pod uwagę nie kwoty przyznane, lecz efektywnie wydatkowane⁵⁸.

Jeśli przyjąć, że w polityce dawców wobec krajów Europy Środkowowschodniej nie ma zasadniczych różnic i rozpiętości w skali finansowania poszczególnych krajów-biorców, to wysokość 1,0-1,5% otrzymanej pomocy wydaje się wysoce prawdopodobna. Wysokość powyższych wskaźników jest poważną przesłanką do stwierdzenia, iż pomoc zagraniczna nie może odgrywać podstawowej roli w finansowaniu rozwoju krajów Europy Środkowowschodniej⁵⁹.

Uczeni potwierdzają pogląd, że wsparcie z zagranicy w początkowej fazie reform pomaga w ich kontynuowaniu, jednak sama tylko pomoc zagraniczna nie wystarcza⁶⁰. Międzynarodowe instytucje finansowe wymagają spełnienia określonych warunków, aby ta pomoc mogła zostać udzielona. Większość zwolenników reform uważa, że we wczesnej fazie niezbędna była zewnętrzna pomoc finansowa dla podtrzymywania reform oraz reformatorów. Zewnętrzne wsparcie techniczne również było nieodzowne ze względu na brak doświadczenia w prowadzeniu gospodarki rynkowej oraz instytucji kontrolnych⁶¹.

Pomimo wielu wypowiedzi nawiązujących do planu Marshalla, pomoc finansowa z Zachodu na masową skalę nie wystąpiła⁶². Zadania związane z zewnętrznym wsparciem finansowym i technicznym zostały w większości przypisane MFW i Europejskiemu Bankowi Odbudowy

⁵⁸ Tamże, s. 110.

⁵⁹ P. Samecki, *Zagraniczna pomoc...*, op. cit., s. 111.

⁶⁰ J. Neneman (red.), *Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000, s. 56; G. Soros, *Kapitalizm kontra demokracja*, „Rzeczpospolita” 5 sierpnia 2000; *The Other Marshall Plan*, „Economist” 6 July 1997, s. 29; J.B. De Long, B. Eichengreen, *The Marshall Plan: History’s Most Successful Structural Adjustment Program*, Centre for Economic Performance and Landeszentralbank Hamburg Conference on Post-World War II European Reconstruction, Hamburg 1991, September 5–7, 1991, s. 54–57.

⁶¹ J. Neneman, op. cit., s.41.

⁶² Ch. Weiss Jr., *Eurasia Letter: A Marshall Plan We Can Afford*, „Foreign Policy”, Spring 97, s. 94-112; R.C. Byrd, *Examining American Assistance to Eastern Europe*, „Harvard International Review”, Fall 1990, s. 12-15.

i Rozwoju⁶³. Na początku transformacji w strukturze pomocy zewnętrznej dominowało finansowanie nadzwyczajne (*exceptional financing* – umorzenie długów, oficjalna pomoc), które w późniejszym okresie zostało zastąpione bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi oraz innymi przepływami prywatnymi⁶⁴.

⁶³ J. Głowacki (red.), *Polska w okresie przemian 1989–1993*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1993, s. 223–224. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR – European Bank for Reconstruction and Development) rozpoczął swoją działalność w 1991 r. i powstał w celu udzielania pomocy krajom Europy Środkowowschodniej w przekształcaniu ich systemów gospodarczych w systemy zorientowane na rynek.

⁶⁴ D.K. Rosati, op. cit., s. 81, 266. W Polsce zagraniczne inwestycje bezpośrednio wyniosły w 1997 r. 6,0 miliardów dolarów i przybrały największe rozmiary spośród wszystkich krajów regionu. Dzięki tej korzystnej strukturze napływającego kapitału sytuacja płatnicza Polski była o wiel stabilniejsza niż sytuacja Czech czy Węgier.