



Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
<http://www.case.com.pl/>


RZECZPOSPOLITA
<http://www.rzeczpospolita.pl>

Marek Dąbrowski

W OCZEKIWANIU NA REFORMY

Artykuł ukazał się w dzienniku „Rzeczpospolita” nr 8 (6691) 10-11 stycznia 2004 r.

Wydarzenia wojskowe i polityczne w Iraku spychają w cień jego problemy gospodarcze i oczekującą ten kraj transformację systemową. Zmiany w tej dziedzinie są stosunkowo niewielkie, a władze odwołują konieczne reformy w obawie przed skutkami społecznymi. Ale im później zostaną one podjęte, tym trudniej będzie je przeprowadzić.

Aby właściwie ocenić skalę wyzwań ekonomicznych, przed którymi stoi Irak, trzeba przypomnieć, co zdarzyło się w tym kraju przez ostatnie ćwierćwiecze.

U progu lat 70. było to państwo stosunkowo zamożne, choć niewolne od przejawów etatyzmu i protekcjonizmu oraz nierówności społecznych, charakterystycznych dla wielu krajów arabskich. Produkt krajowy brutto na osobę wynosił ponad 3600 ówczesnych dolarów USA (według bieżących cen i kursów walutowych). Do państwa należały kluczowe sektory gospodarki, czyli przemysł naftowy i energetyczny, ono także intensywnie inwestowało w nowe zakłady przetwórcze, nie zawsze pomyślnie przechodzące test efektywności i konkurencyjności. Irak wyróżniał się też niezłym poziomem infrastruktury technicznej (drogi, lotniska, systemy irygacyjne) oraz edukacji (mimo znacznego zakresu analfabetyzmu) i służby zdrowia.

Skutki rządów Saddama Husajna

Ćwierćwiecze rządów totalitarnych oraz seria konfliktów zbrojnych - dziewięcioletnia wojna z Iranem, agresja na Kuwejt, a następnie operacja "Pustynna Burza", brutalne tłumienie powstań Kurdów i szyitów, długotrwałe sankcje ONZ, wreszcie interwencja sił sprzymierzonych wiosną 2003 r. - wszystko to doprowadziło do stopniowego upadku gospodarczego i cywilizacyjnego.

Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego na początku lat 90. PKB na mieszkańca zmalał do około 200 USD (w cenach bieżących). Do roku 2001 wzrósł do ok. 770 USD w r., ale w 2003 obniżył się do niespełna 500 USD. Rachunki te są jednak obarczone dużym marginesem błędów, ponieważ państwowa statystyka rozpadła się, a ceny i kursy walutowe są sztuczne (patrz poniżej). Na Iraku ciąży też kolosalne brzemień długów zagranicznych oraz odszkodowań z tytułu inwazji Kuwejtu w r. 1990. Łącznie ocenia się je na około 900 proc. PKB.

Uubożeniu mieszkańców towarzyszyła degradacja wszystkich sektorów infrastruktury technicznej i społecznej. Przykładem może być produkcja i zaopatrzenie w energię elektryczną. W 1990 roku, przed inwazją na Kuwejt, potencjał energetyczny Iraku wynosił ok. 12 000 MW i było około dwukrotnie większy od krajowego zapotrzebowania. Po bombardowaniach ten potencjał zmalał do 1/4 i na takim poziomie pozostawał latem 2003 r. Obecnie trwa proces "ożywiania" elektrowni i sieci energetycznych.

Dyktatura partii Baas, odwołującej się do haseł socjalistycznych i nacjonalistycznych, oraz lata gospodarki wojennej przyniosły nasilenie interwencjonizmu państwowego, gospodarczej autarkii oraz etatyzmu. Niektóre projekty inwestycyjne reżimu, np. w dziedzinie irygacji, przypominały najgorsze doświadczenia w d. ZSRR lub w Chinach, prowadząc do równie katastrofalnych skutków społecznych i ekologicznych (wysuszenie części delty Eufratu i Tygrysu).

Jest trochę rynku

Choć pod wieloma względami gospodarka Iraku przypominała gospodarkę centralnie planowaną, przetrwał tam jednak znaczący sektor prywatny - w handlu, usługach, drobnym i średnim przemyśle przetwórczym oraz rolnictwie. Społeczeństwo zachowało mentalność i nawyki rynkowe, gospodarka rynkowa i własność prywatna nie były objęte ideologiczną anatamą.

Poza sektorem naftowym, energetycznym i infrastruktury do państwa należało około dwustu firm przetwórczych (w wyniku działań wojennych część z nich zdewastowano i ograbiono). Zakres przyszłej prywatyzacji jest więc w Iraku znacznie mniejszy, niż był w naszym regionie. Niemniej wiele przedsiębiorstw państwowych czeka bolesna restrukturyzacja, redukcja nadmiernego zatrudnienia lub wręcz zamknięcie.

Nadal na kartki

Odblokowania wymaga też działanie mechanizmu rynkowego w odniesieniu do towarów i usług, co wiąże się z koniecznością liberalizacji cen. Administracyjnej regulacji cen podlega pięć grup towarów i usług: - koszyk podstawowych produktów żywnościowych i środków czystości; - produkty naftowe; - taryfy energetyczne; - ceny i taryfy na inne usługi, takie jak czynsze mieszkaniowe, transport publiczny, zaopatrzenie w wodę i usługi telekomunikacyjne; - niektóre ceny zaopatrzeniowe w przedsiębiorstwach państwowych.

Administracyjne ceny na żywność i środki czystości dotyczą jedynie produktów objętych systemem kartkowym. Jednocześnie tymi samymi (lub zbliżonymi) produktami można swobodnie handlować po wolnych cenach. Możliwe jest więc obliczenie wartości przekazywanej w naturze pomocy socjalnej i ewentualne zastąpienie jej zasiłkami pieniężnymi dla potrzebujących.

Różnica między wartością miesięcznego przydziału kartkowego liczoną według cen urzędowych i wolnorynkowych nie jest duża i wynosi około 3,5 USD na osobę. Nie pokrywa to kosztów zarządzania tym systemem i scentralizowanej dystrybucji, nie mówiąc już o rosnących nadużyciach oraz nieracjonalności administracyjnie wymuszanej struktury spożycia. Wiele osób od razu zresztą spienięża przydziały żywności (na ogół marnej jakości) lub przeznaczają je na karmę dla zwierząt. Ten system niekorzystnie wpływa też na krajowe rolnictwo i przemysł spożywczy: dotychczas większość "kartkowych" dostaw pochodziła z importu w ramach programu ONZ "Ropa za żywność". Dlatego też dziwi niechęć (a może lęk polityczny) tymczasowych władz koalicyjnych i irackiej Rady Rządzącej do usunięcia tego reliktu gospodarki planowej.

Sztucznie tania energia

Jeszcze istotniejsze konsekwencje ma utrzymywanie rekordowo niskich cen na produkty naftowe. Urzędowa cena litra zwykłej benzyny wynosi 20 dinarów (nieco powyżej 1 centa amerykańskiego), choć w Katarze kosztuje to 16 centów, w Kuwejcie - 20 centów, w Libii - 23 centy, Arabii Saudyjskiej - 24 centy, Algierii - 26 centów, a w Syrii - 40 centów.

Dopóki reżim Saddama kontrolował cały kraj i jego granice, dopóty taki system mógł funkcjonować; przemysł ropy i produktów naftowych był "scentralizowany" i miał na celu ominięcie sankcji ONZ. Obecnie jednak, gdy granice są otwarte, a siłom koalicji trudno je upilnować, tanie produkty naftowe są masowo wywożone do krajów sąsiednich. Również w Iraku kwitnie czarny rynek paliw z cenami 10-15 razy przewyższającymi oficjalne. Także taryfy energetyczne są zaniżone w stosunku do krajów sąsiednich. Nie pokrywają one nawet bieżących kosztów eksploatacyjnych elektrowni i sieci energetycznych, nie mówiąc już o remontach i inwestycjach. W dodatku taryfy energetyczne są zdeformowane w sposób typowy dla gospodarek centralnie planowanych: odbiorcy hurtowi (przemysłowi) płacą znacznie więcej niż indywidualni, a dla nich z kolei taryfa jest progresywna, tzn. wyższe zużycie energii oznacza większe stawki za 1 kWh.

Niskie ceny nośników energii nie pozwalają wygospodarować środków na rekonstrukcję i rozwój tych gałęzi, a zarówno energetyka, jak i przemysł naftowy, wymagają ogromnych nakładów na unowocześnienie, usunięcie zniszczeń wojennych i zaniedbań. Alternatywą może być jedynie "pompowanie" bezzwrotnej pomocy zagranicznej, czyli głównie pieniędzy podatników amerykańskich.

Władze koalicyjne nie spieszą się jednak z podjęciem kluczowych decyzji, reformujących system gospodarczy. Zamiast zliberalizować ceny i zrekompensować skutki tej decyzji najbardziej potrzebującym grupom ludności, ich wysiłek koncepcyjny i organizacyjny idzie na tworzenie systemu reglamentacji paliw. Siły koalicyjne angażują się w walkę ze spekulacją produktami naftowymi, kojarzy się to z innym systemem politycznym i gospodarczym, niż ten którego wprowadzenie w Iraku deklarują USA i ich sojusznicy.

Stracone okazje

Podobnie jest z innymi decyzjami gospodarczymi. Prywatyzację odłożono na razie na czas nieokreślony, a w praktyce - ze względu na dążenie do zachowania spokoju społecznego - zwycięża koncepcja dotowania nieefektywnych przedsiębiorstw. Z podobnych względów nie ruszono struktury administracji państwowej. Nadal funkcjonują więc dawne ministerstwa: Planowania, Ropy Naftowej, Handlu oraz Przemysłu i Mineralów. Trudno oczekiwać, aby biurokraci wyrosli w systemie gospodarki nakazowo rozdzielczej (nawet jeśli część z nich ma wysokie kwalifikacje zawodowe) byli sojusznikami we wprowadzaniu reform rynkowych. Do starej struktury administracji rządowej dodano jedynie kilka nowych ministerstw.

Zadecydowanej w początkach września 2003 r. znaczącej podwyżki płac pracowników sfery budżetowej (i większego ich zróżnicowania) nie wykorzystano do wprowadzenia głębszej reformy struktur administracji państwowej ani do liberalizacji lub urealnienia cen.

Przeprowadzona w połowie października 2003 r. z dużą oprawą propagandową tzw. reforma pieniężna okazała się zwykłą wymianą banknotów, mającą na celu usunięcie z nich wizerunku Saddama Husajna oraz ich lepsze zabezpieczenie przed fałszowaniem. Nie wykorzystano tej operacji choćby dla denominacji (1 dolar USA jest równy około 1700 ID). Gorzej: ujednolicając walutę dla całego kraju, dokonano przemnożenia cen i płac w północnej części Iraku przez 150. (Po roku 1991 prowincje kurdyjskie miały faktycznie własną jednostkę pieniężną, tzw. szwajcarski dinar, który podlegał znacznie mniejszej deprecjacji inflacyjnej niż saddamowski dinar w centralnym i południowym Iraku).

Dyskutowana z udziałem MWF koncepcja prowadzenia polityki pieniężnej przy uwzględnieniu płynnego kursu walutowego nie bierze pod uwagę realiów ekonomicznych i technicznych. Tymczasem gospodarkę Iraku charakteryzuje wysoki stopień dolaryzacji, słaby sektor bankowy, brak rynku pieniężnego oraz podstawowej statystyki pieniężnej i makroekonomicznej.

Bardzo powolne zmiany

Lista dotychczasowych dokonań w reformowaniu systemu gospodarczego jest więc stosunkowo skromna. Wykonano wiele prac technicznych, dotyczących rekonstrukcji statystyki państwowej, bilansu banku centralnego, systemu płatniczego, konsolidacji budżetu (który wcześniej faktycznie nie istniał). Poza tym ujednolicono kurs walutowy, zniesiono bariery importowe, co wynikało m. in. niemożliwości efektywnej kontroli granic (zamiast ceł wprowadzono obecnie 5 procentową opłatę importową na rekonstrukcję kraju), oraz otwarto kraj na inwestycje zagraniczne (poza sektorem naftowym i handlem detalicznym). Dopóki jednak nie poprawią się warunki bezpieczeństwa i nie zostaną usunięte relikty gospodarki planowej, ta ostatnia decyzja będzie mieć jednak wyłącznie charakter deklaracyjny. Z czego wynika to kunktatorstwo w reformowaniu irackiej gospodarki? Warto wskazać dwie przyczyny, choć jest ich więcej. Po pierwsze, część społeczności międzynarodowej, od początku niechętna interwencji w Iraku, kwestionuje mandat władz koalicyjnych do podejmowania zasadniczych decyzji, kształtujących przyszłość kraju. Po drugie, same władze koalicyjne wydają się unikać niepopularnych społecznie decyzji w obawie przed wzmocnieniem ruchu oporu i pogorszeniem warunków bezpieczeństwa. Jest to jednak błędna linia postępowania.

Jak pokazuje doświadczenie międzynarodowe, szczególnie krajów dawnego bloku komunistycznego, zwlekanie z reformami tylko zaostrza napięcia społeczne - nawet wówczas, kiedy skutki tych reform można częściowo kompensować zwiększonymi transferami z zagranicy. Trudno sobie wyobrazić, aby zmęczone systemem kartkowym, kolejkami i czarnym rynkiem społeczeństwo irackie uwierzyło w korzyści płynące z budowy demokracji i gospodarki rynkowej - celów publicznie deklarowanych przez władze koalicyjne.

Marek Dąbrowski jest przewodniczącym Rady CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. CASE było zaangażowane latem i jesienią 2003 r. w diagnostyczny projekt Banku Światowego w Iraku. Artykuł wyraża osobiste poglądy autora.