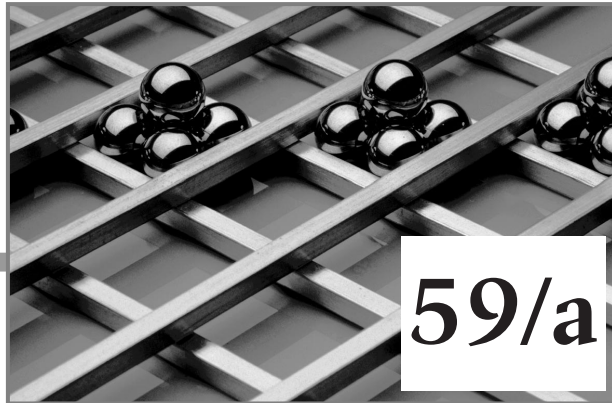


ZESZYTY BRE Bank-CASE



W a r s z a w a 2 0 0 2

Vittorio Corbo

REFORMY GOSPODARCZE

W AMERYCE ŁACIŃSKIEJ



BRE BANK SA



**Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa
00 – 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA
00 – 950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja Zeszytów

Redakcja naukowa
Ewa Balcerowicz
Sekretarz Zeszytów
Krystyna Olechowska

Opracowanie graficzne
Agnieszka Bury

DTP
SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca
CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa, 00 - 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12
Nakładca
BRE Bank SA, 00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Oddano do druku we wrześniu 2002 r. Nakład 600 egz.

Vittorio Corbo

Kariera zawodowa Vittorio Corbo jest przykładem połączenia prac w dziedzinie badań nad polityką gospodarczą z zaangażowaniem w jej tworzeniu. Obecnie jest profesorem ekonomii na Katolickim Uniwersytecie Chile, pełni funkcję wiceprezesa Międzynarodowego Towarzystwa Ekonomicznego i członka Rady Towarzystwa Ekonometrycznego. Na opublikowany dorobek badawczy składa się osiem książek i ponad 90 artykułów w dziedzinie makroekonomii, dostosowania makroekonomicznego i strategii rozwoju zamieszczonych w specjalistycznych periodykach i opracowaniach książkowych, których był autorem bądź redaktorem. W ostatnich latach pracował jako konsultant w dziedzinie problematyki rozwoju międzynarodowego pracując dla rządów Ameryki Łacińskiej oraz dla Banku Światowego, Międzypamerykańskiego Banku Rozwoju (IDB), Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP), Szwedzkiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (SIDA), Harvardzkiego Instytutu Rozwoju Międzynarodowego (HIID), Japońskiej Fundacji na Rzecz Zaawansowanych Badań nad Rozwojem Międzynarodowym (FASID).

Wykładał w Kanadzie (Uniwersytet Concordia) i w USA (Uniwersytety Stanford i Goergetown) oraz pracował w Departamencie Badań MFW., w Banku Światowym (w latach 1984-1991), gdzie ostatnim piastowanym stanowiskiem była funkcja szefa Pionu Dostosowania Makroekonomicznego i Wzrostu. Był prezesem Latynoamerykańskiego Stałego Komitetu Towarzystwa Ekonometrycznego. Jest członkiem Rady Nadzorczej Banco Santander Chile i Rady Fundacji Chile Pacific oraz doradcą ekonomicznym Banco Santander i wielu przedsiębiorstw w Chile. Zasiada w Radzie Doradczej Universidad del CEMA oraz Instytutu Ekonomii Universidad de la Empresa w Argentynie. Jest członkiem zespołów redakcyjnych szeregu periodyków, m.in. Journal of Development Economics, The Journal of Policy Reform i the Open Economies Review.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	8
1. Wstęp	9
2. Reformy polityki gospodarczej pierwszej generacji: tworzenie warunków trwałego wzrostu	11
3. Postęp w realizacji pierwszej generacji reform polityki gospodarczej	19
4. Chilijski model reform	22
5. Wnioski	31
Przypisy	32
Załącznik – tabele i wykresy	37

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Beata Arasim	PAP	Barbara Kluza	Uniwersytet Warszawski
Tadeusz Baczek	INE PAN	Krzysztof Kluza	Bank Handlowy SA
Ewa Balcerowicz	Fundacja CASE	Paweł Kłosiewicz	Narodowy Bank Polski
Miklos Bangi	IWE Budapeszt	Wojciech Kostrzewa	BRE Bank SA
Iwona Bartosiewicz		Jan Kowalczyk	RCSS
Henryk Bąk	KPRM	Marek Kozak	PARR
Jan Bielawski	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Zygmunt Królak	Wyższa Szkoła Handlu i Prawa
Bogumił Bińczak	K&K Consultants	Ewa Krukowska	Reuters
Barbara Błaszczak	Fundacja CASE	Maciej Krzak	Bank Handlowy w Warszawie SA
Mirosław Błażej	Ministerstwo Finansów	Stanisław Kubiela	NICOM
Marzena Borowiec	Polski Koncern Naftowy	Kulig Jan	SGH
Michel Carter	Bank Światowy w Polsce	Wojciech Kwaśniak	NBP GINB
Tomasz Chmielewski	SGH	Jerzy Kwieciński	Unia Europejska Przedstawicielstwo w Polsce
Grzegorz Cydejko	ePress		
Marek Dąbrowski	Fundacja CASE	Barbara Liberda	UW
Małgorzata Dobrzyńska	AmerBank SA	Barbara Liberska	INE PAN
Bartosz Drabikowski	Ministerstwo Finansów	Adam Lipowski	INE PAN
Stefan Dunin Wąsowicz	SGH	Jan Macieja	INE PAN
Barbara Durka	Instytut Koniunktur i Cen	Patrycja Maciejewicz	Gazeta Wyborcza
Mirosław Dusza	Narodowy Bank Polski	Wojciech Maliszewski	Fundacja CASE
Michał Dwurzyński	Kredyt Bank SA	Irina Makenbaeva	Fundacja CASE–Kyrgystan
Piotr Dziewulski	Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BH	Hoghine Manasyan	Armenia Economic Trends
		Waldemar Markiewicz	ProCapital
Jasmin El-Falouji	Gaeta Finansowa	Jarosław Maroń	Fundacja CASE
Irena Folta	Bank Przemysłowo-Handlowy	Mirosław Maszybrocki	DAEWOO TU SA
Maciej Fornalczyk	CDC Comper	Janusz Milewski	Narodowy Bank Polski
Jacek Furga	HypoVereinsbank Bank Hipoteczny SA	Julia Mironowa	Fundacja CASE–Kyrgystan
Lech Gajewski	BSE	Roman Mogilewski	Fundacja CASE–Kyrgystan
Marta Gołajewska	Narodowy Bank Polski	Marielle Nenova-Amar	BNB
Mirosław Gronicki	BIG Bank Gdański SA	Krystyna Olechowska	Fundacja CASE
Michał Górzyński	Fundacja CASE	Tadeusz Ołdakowski	Krajowa Izba Rozliczeniowa SA
Włodzimierz Grudziński	BISE SA	Wojciech Paczyński	Fundacja CASE
Magdalena Jakubiak	Fundacja CASE	Julian Pańków	
Anna Jaros	Ambasada USA	Leszek Pawłowicz	Gdańska Akademia Bankowa
Leszek Jasiński	INE PAN	Piotr Perlański	Deutsche Bank Polska SA
Cezary Józefiak	Rada Polityki Pieniężnej NBP	Jerzy Pieńkowski	Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce
Jakub Karnowski	Narodowy Bank Polski		
Wojciech Kądzioła	PAP	Jerzy W. Pietrewicz	SGH
Leszek Kąsek	Ministerstwo Finansów	Andrzej Piotrowicz	SPKIN

Radosław Piwowarski	Uniwersytet Łódzki
Piotr Poruziński	3M POLAND
Jerzy Pruski	Rada Polityki Pieniężnej NBP
Elżbieta Pustoła	Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych
Andrzej Pyszkowski	PARR
Artur Radziwiłł	Fundacja CASE
Wojciech Rogowski	Narodowy Bank Polski
Wiesław Rozłucki	Giełda Papierów Wartościowych
Ewa Sadowska-Cieślak	Narodowy Bank Polski
Cyrus Saasnapour	International Finance Corporation
Irina Sinitsina	Russian Academy of Science
Andrzej Stawiński	Narodowy Bank Polski
Jan K. Solarz	Narodowy Bank Polski
Małgorzata Sosnowska	AmerBank SA
Piotr Sota	Ministerstwo Finansów
Stanisław Sudak	Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
Mieczysław Szostak	SGH
Piotr Szpunar	Narodowy Bank Polski
Przemysław Szubański	Businessman
Ferdynand Szwed	Ministerstwo Gospodarki
Urszula Szyperska	Polityka
Kazimierz Ślubowski	BCC
Andrzej Śniecikowski	IBD Zmiany SA
Piotr Tefelski	PBK SA
Robert Tkaczyk	AIG Poland Insurance Company SA
Piotr Tomaszewski	Bank Pocztowy SA
Andrzej Tuszyński	MSP
Tomasz Uchman	Business Centre Club
Dorota Wesołowska	Agencja Unia-Press
Ewa Wilk	Narodowy Bank Polski
Łukasz Wilkowicz	Gazeta Bankowa
Grażyna Wojciechowicz	Fundacja CASE
Jacek Wojciechowicz	Bank Światowy w Polsce
Richard Woodward	CASE
Paweł Wróbel	BRE Bank SA
Marek Wrzosek	Kredyt Bank SA
Anna Wziętek-Kubiak	INE PAN
Sylvia Zajączkowska	INE PAN
Marzena Zaremba	Narodowy Bank Polski
Wiesław Zawadzki	Business Centre Club

WPROWADZENIE

Artykuł przygotowany na seminarium BRE-CASE w Warszawie, które odbyło się w kwietniu 2002 r. Autor pragnie podziękować za dyskusję i pomoc badawczą Jose A. Tessada i Alvaro Aguirre.

REFORMY GOSPODARCZE W AMERYCE ŁACIŃSKIEJ

1. Wstęp

W ciągu ostatniego dziesięciolecia punkt ciężkości polityki gospodarczej w Ameryce Łacińskiej przesunął się od wcześniejszego lekceważenia podstawowej równowagi i efektywności makroekonomicznej w wykorzystaniu zasobów w stronę odbudowy stabilności makroekonomicznej i rosnącej roli rynku w alokacji zasobów. Zmiany w polityce i strukturze instytucjonalnej były tak radykalne, że nastąpił przewrót w modelu rozwoju. Nowy model kładzie nacisk na stabilność makroekonomiczną, konkurencyjne struktury rynku, integrację z gospodarką światową (orientację zewnętrzną) oraz nową rolę sektora państwowego. W tym nowym modelu sektor państwowy odpowiada za wprowadzanie instytucji niezbędnych do osiągnięcia i utrzymania stabilności makroekonomicznej i za właściwe funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Ale to nie wszystko. Rządowi powierzono dodatkowe obowiązki w zakresie zaopatrzenia w dobra publiczne i poprawy dostępu najuboższych grup społecznych do usług socjalnych.¹

Były to poważne zmiany, zważywszy, że do połowy lat 80. gospodarkę większości krajów Ameryki Łacińskiej cechowały bardzo restrykcyjne systemy handlu, uciążliwy, duży sektor rządowy oraz głębokie zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Te ostatnie przybierały postać wysokiej, a niekiedy przyspieszającej inflacji i poważnych deficytów w obrotach bieżących bilansu płatniczego. W całym regionie polityka ekonomiczna obejmowała zazwyczaj kontrolę cen,

a także silnie protekcjonistyczny i wysoce zdeformowany system handlu zagranicznego (z wysokimi średnimi stawkami cel i silnym zróżnicowaniem nominalnych stawek cel w imporcie, a także z wykorzystaniem najrozmaitszych ograniczeń pozataryfowych), system wielorakich kursów walutowych, zniekształcony proces alokacji kredytu i bardzo restrykcyjną regulację rynku pracy.

Stary model rozwoju nie tylko doprowadził do głęboko wypaczonej i nieefektywnej gospodarki, lecz również uniemożliwił osiągnięcie swego ostatecznego celu, tj. trwałego wzrostu produkcji, zmniejszenia skali nierówności w podziale dochodu i znacznego ograniczenia sfery ubóstwa. Porażki na tym froncie spowodowane zostały zarówno nieefektywnym wykreowanym systemem gospodarczym, jak i brakiem polityki ukierunkowanej na poprawę szans najuboższych grup społeczeństwa. Oczwistym tego przykładem może być całkowity brak ukierunkowania wydatków edukacyjnych, w wyniku czego poważna część środków przeznaczanych na oświatę kierowana była do szkolnictwa wyższego, przy utrzymaniu bardzo niskiej jakości i niedostatecznej powszechności oświaty na poziomie podstawowym i średnim.

Kryzys zadłużenia z początku lat 80. przygotował w Ameryce Łacińskiej grunt pod wprowadzenie szeroko zakrojonych reform, które spowodowały głębokie zmiany w tradycyjnym modelu rozwoju opartym na substytucji importu i szerokim interwencjonizmie państwowym, realizowanym przez większość krajów Ameryki Łacińskiej po II wojnie światowej. Narastający kryzys zadłużenia drastycznie zredukował dostęp

kolejnych objętych nim krajów regionu do kredytów bankowych – w tych warunkach zmiany dostosowawcze były nieuniknione. Zazwyczaj kraj dotknięty kryzysem w obszarze równowagi zewnętrznej cierpiał również na znaczny i nie dający się utrzymać deficyt budżetowy; a w wielu przypadkach zjawiskiem towarzyszącym była bardzo wysoka inflacja. Podstawą kryzysu były problemy makroekonomiczne, nie powinno więc dziwić, że na czoło wysiłków adaptacyjnych wysuwały się programy dostosowań makroekonomicznych.

Programy dostosowawcze lat 80., budowane w czasie głębokiego kryzysu, musiały znaleźć sposoby szybkiej redukcji deficytu obrotów bieżących, tworząc jednocześnie podstawy dla przyszłego wzrostu. Na krótką metę, zmniejszenie deficytu obrotów bieżących wymagało większego skoncentrowania polityki gospodarczej na ograniczaniu wydatków niż na pobudzaniu wzrostu produkcji, ponieważ ten ostatni daje efekty z większym opóźnieniem. Programy dostosowawcze zostały więc zdominowane przez elementy stabilizacyjne, często z poparciem Międzynarodowego Funduszu Walutowego i innych międzynarodowych instytucji finansowych.

Programy dostosowawcze przewidywały głęboką redukcję deficytu finansów publicznych; koordynację polityki monetarnej i kursowej nakierowanej na uzyskanie realnej deprecjacji krajowej waluty, nie dopuszczającej jednocześnie do przyspieszenia inflacji; a także prywatyzację deficytowych przedsiębiorstw państwowych. Kiedy już minęła najgłębsza faza kryzysu, kraje podejmowały głębsze reformy polityki gospodarczej i instytucjonalne, uzupełniające politykę stabilizacji, z myślą o stworzeniu warunków dla osiągnięcia trwałego wzrostu i ograniczenia sfery ubóstwa. Te zmiany w polityce i instytucjach kładły akcent na działania służące utrzymaniu stabilności makroekonomicznej i stworzeniu warunków dla bardziej efektywnego funkcjonowania rynków i ograniczenia państwowego interwencjonizmu. Działania sprzyjające zwiększeniu roli rynków obejmowały wprowadzenie bardziej otwartego systemu handlu,

rozwój konkurencyjnych struktur rynkowych i restrukturyzację sektora publicznego.

W rezultacie większość krajów Ameryki Łacińskiej doświadczyła w ciągu ostatniego dziesięciolecia dramatycznych zmian w polityce ekonomicznej, które w sumie oznaczały zdecydowane przejście do bardziej stabilnego i jednocześnie bardziej otwartego systemu rynkowego. Wprowadzono nowe rozwiązania w polityce gospodarczej dotyczące stabilizacji inflacji, reformy budżetowej, liberalizacji handlu i przepływów finansowych, prywatyzacji i regulacji sprywatyzowanych przedsiębiorstw. Repartycyjny system ubezpieczeń społecznych zastępowano systemem kapitalizacji indywidualnych składek emerytalnych.

Po utrwaleniu się efektów pierwszej fali reform, niektóre kraje zapoczątkowały przechodzenie do drugiego etapu reform politycznych i instytucjonalnych, podejmując długo odkładane dzieło poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej i podaży usług z zakresu opieki zdrowotnej, edukacji, wyżywienia i wymiaru sprawiedliwości. Owo znacznie późniejsze podjęcie tego typu reform związane było zarówno z narastającą świadomością roli, jaką mogą one odegrać w zwiększeniu korzyści płynących z wdrożenia pierwszej generacji reform, jak i z wyższym stopniem trudności ich projektowania i wdrażania. Mówiąc o tych ostatnich zjawiskach, należy również wspomnieć o aspektach politycznych, związanych z oporem stawianym reformom przez zainteresowane grupy nacisku, czerpiące korzyści z niezmiennego stanu rzeczy.

Reformom tym towarzyszył zdecydowany wzrost jakości dyskusji politycznej w regionie, w której argumenty techniczne zastąpiły ideologię. Kluczową rolę w projektowaniu i wdrażaniu polityki reform i w przekonaniu do niej szerokich kręgów społecznych odgrywało nowe pokolenie doskonale wykształconych ekonomistów, wśród nich wielu absolwentów czołowych uczelni ekonomicznych w Ameryce Północnej i Europie. Chociaż pierwsza generacja reform korzystała z nagromadzonej wiedzy, to jednak nadal niezbędne są rozległe badania nad najbardziej właści-

wym sposobem wdrażania reform drugiej generacji. Prócz tego, postęp w tej dziedzinie ma zasadnicze znaczenie dla uzyskania dalszego postępu w zmniejszeniu sfery ubóstwa i poprawie struktury podziału dochodu.

Choć w całym regionie wprowadzano wszystkie typy reform, działania reformatorskie podejmowane w poszczególnych krajach różniły się zakresem, nasileniem i kompleksowością. Nie powinno zatem dziwić, że i wyniki, jakie uzyskano w poszczególnych krajach, nie były jednakowe. Krajem, który wcześniej podjął reformy i realizował je w najszerszym zakresie było Chile, dlatego też właśnie ten kraj będzie przedmiotem szczególnej uwagi w części 4.

Pozostały tekst referatu podzielono na cztery części. Część 2 zawiera przegląd analitycznej podbudowy i wyników reform pierwszej generacji, które wprowadzano w latach 80. Część 3 zawiera przegląd doświadczeń krajów Ameryki Łacińskiej z tego typu reformami. W części 4 badamy reformy podejmowane w Chile, kraju najbardziej zaawansowanym we wdrażaniu reform pierwszej generacji. Wreszcie część 5 przedstawia główne wnioski.

2. Reformy polityki gospodarczej pierwszej generacji: tworzenie warunków trwałego wzrostu²

Przy tak powszechnym występowaniu problemów makroekonomicznych w krajach regionu nie powinno dziwić, że jednym z pierwszych obszarów reform polityki ekonomicznej była budowa fundamentów makroekonomicznych. Twórcy polityki gospodarczej dostrzegli jednak również wkrótce wielkie szanse, jakie tkwiły we wczesnym zajęciu się innymi, bardziej strukturalnymi przeszkodami, hamującymi wzrost. Stąd też pierwsza generacja reform polityki gospodarczej zorientowana była równocześnie na trzy cele: stabilizację, efektywność i wzrost. Analitycznych podstaw dla tego typu reform dostarczyła nauka stosowa-

wanej makroekonomii gospodarki otwartej [Dornbusch, 1980; Corden, 1994; Corbo i Fischer, 1995], stosowanej teorii handlu i dobrobytu [Krueger, 1984; Krugman, 1987; Bhagwati, 1991] i stosowanej organizacji przemysłu [Jacquemin, 1987; Scherer i Rose, 1990; Vickers i Yarrow, 1988; Newberry, 2000].

Przejęcie do bardziej liberalnej polityki ekonomicznej zostało zapoczątkowane w Chile w połowie lat 70., a następnie objęło stopniowo większość krajów w regionie³. Do tej zmiany modelu przyczyniło się wprawdzie wiele czynników, jednakże jest możliwe wskazanie tych kilku, które miały zasadnicze znaczenie. Pierwszym z nich były złe wyniki gospodarcze większości krajów po 1970 roku, włącznie z otwartą hiperinflacją (Boliwia 1985; Peru 1989; Argentyna 1987–1989; Nikaragua 1988–89) oraz cyklem kryzysów gospodarczych (Brazylia 1985–1993; Meksyk 1982, 1987 i 1994; Argentyna 1981 i 1989). Drugim czynnikiem było pragnienie innych krajów, by usunąć przeszkody dla trwałego wzrostu (Argentyna po 1991 r.; Chile 1973–76; Kolumbia 1990; Salvador 1990; Gwatemala 1995–1998; Wenezuela 1989; Brazylia 1995–2002). Trzecim czynnikiem była udana transformacja gospodarki Chile⁴. Czwartym czynnikiem było załamanie się socjalistycznego modelu w Europie Środkowej i Wschodniej i w byłym ZSRR. Piątym elementem była obecność dobrze wykształconych ekonomistów, potrafiących oceniać wpływ aktywnej polityki na dobrobyt i proponować alternatywne rozwiązania⁵. Ostatnim był fakt, iż ostrość kryzysu osłabiła siłę polityczną grup interesu, które odnosiły korzyści z poprzedniej polityki i stawiały przedtem opór temu typowi reform, a jednocześnie zwiększyła zapotrzebowanie na reformy.

Te nowe trendy skłoniły ECLAC – ONZ-owską Komisję Ekonomiczną dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów, niegdyś zdecydowanego zwolennika modelu substytucji importu, do poparcia nowej strategii rozwoju. W dokumencie z 1992 r. (ECLAC 1992) Komisja zaproponowała nowy model rozwoju, oparty na przywróceniu i utrzymaniu równowagi makroekonomicznej, większej orientacji na zewnątrz, szerszej roli sił rynku i wprowadzeniu programów

socjalnych zorientowanych na potrzeby najuboższych grup społecznych.

Dla wsparcia szybszego i bardziej stabilnego wzrostu poprzez poprawę efektywności alokacji zasobów i tworzenia lepszego klimatu dla akumulacji kapitału rzeczowego i ludzkiego konieczne były reformy strukturalne. Podaż reaguje jednak na tego typu reformy dopiero po pewnym czasie, ponieważ nowa polityka gospodarcza musi uzyskać wiarygodność, co uzależnione jest od jej ogólnej spójności i trwałości. Prócz tego, reakcja podaży wymaga często wyższej stopy inwestycji i pojawienia się nowych produktów na potrzeby rynków zagranicznych. Jednak również te zmiany mogą nastąpić dopiero po upływie jakiegoś czasu od uwiarygodnienia się zasad nowej polityki. Dodatkowo reakcja podaży jest również ograniczona jakością kapitału ludzkiego i regulacji prawnych.

W dziedzinie reform strukturalnych możemy korzystać z obszernego kapitału wiedzy dotyczącej zarówno teorii, jak i praktyki reformy polityki gospodarczej. To właśnie ów kapitał wiedzy oraz doświadczenia poprzedniego modelu polityki skłoniły większość rządów krajów Ameryki Łacińskiej do redukcji ograniczeń w handlu na drodze znoszenia przeszkód pozataryfowych oraz obniżenia średniej stawki i rozpiętości stawek celnych w imporcie. Otwarcie na handel obejmowało również radykalną zmianę podejścia do bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). W latach 60. i 70. były one dyskryminowane poprzez ograniczanie swobody transferu zysków i wyznaczenie gałęzi, do których takie inwestycje były dopuszczane (BIZ miały ograniczony dostęp do przemysłu przetwórczego i sektorów strategicznych); opłaty licencyjne oraz restrykcje dotyczące struktury własności. W latach 80. i 90. jednak, dzięki szeroko zakrojonej prywatyzacji utrzymywano dość szeroki dostęp zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Ponowne odkrycie alokacyjnej roli rynków doprowadziło do prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych, uczestniczących w produkcji oraz dystrybucji towarów i usług na rynkach, na których konkurencja była już obecna lub mogła się wykształcić. W przy-

padku przedsiębiorstw użyteczności publicznej, gdzie konkurencja musiała dopiero powstać, ich prywatyzacji towarzyszyło przygotowanie regulacji, sprzyjającej powstawaniu konkurencyjnego otoczenia. Również deregulacji rynku pracy i rynków finansowych dokonano zgodnie z zasadą dopuszczenia do działania sił rynkowych.

Rozkład w czasie, stopień kompleksowości i podział na etapy tego szerokiego procesu reform wymaga jednak dalszych badań. Musimy również doskonalić naszą wiedzę na temat sposobów ograniczania oporu stawianego reformom przez grupy nacisku, których interesy mogą być przez te reformy zagrożone [Corbo i Fischer, 1995; Graham i Naim, 1998]. Musimy także nauczyć się konstruować pakiet reform, który będzie maksymalizował ich ogólny efekt synergii. I tak np. korzyści z reformy handlu mogą być radykalnie zmniejszone w warunkach złego stanu finansów publicznych, zagrażającego stabilności makroekonomicznej; silnie regulowanego rynku pracy; lub/i z powodu braków infrastruktury portowej i drogowej. W takim przypadku, by uzyskać silniejszą reakcję gospodarki na reformy, niezbędne jest jednoczesne działanie na wszystkich frontach. Najnowsze wyniki badań empirycznych, podbudowujące tę tezę, przedstawiono w pracy Aziz i Wescott [1997]. Niezbędne są dalsze szerokie badania efektywnych metod ograniczania oporu stawianego reformom i pobudzania mobilizacji grup zyskujących na reformach. Ponieważ reformy są grą korzystną dla wszystkich, niektóre korzyści można przeznaczyć na inwestycje łagodzące opór grup ponoszących straty w krótkim okresie.

Typowe programy stabilizacyjne wprowadzane w Ameryce Łacińskiej w latach 80. obejmowały zazwyczaj konsolidację fiskalną, ograniczenie dopływu pieniądza do gospodarki i korekty kursu walutowego. Punktem wyjścia była często planowana wysokość deficytu w obrotach z zagranicą, oparta na dostępności zewnętrznego finansowania, włącznie z założeniami dotyczącymi obsługi zadłużenia. Wymagało to niezbędnych korekt krajowej absorpcji PKB. Absorpcja była często ograniczana poprzez bezpośre-

dnia redukcję wydatków rządowych i restrykcyjną politykę pieniężną i fiskalną, mającą na celu również redukcję wydatków prywatnych. W większości przypadków dostosowania fiskalne obejmowały wprowadzenie VAT w całej gospodarce. Realną deprecjację krajowej waluty osiągnano najczęściej poprzez połączenie nominalnej dewaluacji, elastycznych płac realnych i polityki ograniczania agregatowego popytu.

Analiza dwóch elementów dostosowań strukturalnych (stabilizacji i dostosowań makroekonomicznych oraz dostosowań strukturalnych lub mikroekonomicznych) zazwyczaj nie przebiega równocześnie. Nawet w sferze makroekonomii, ekonomia stabilizacji jest na ogół rozważana odrębnie od analizy oszczędności, inwestycji i wzrostu, która dokonywana jest dopiero po osiągnięciu stabilizacji⁶.

W gospodarce o ograniczonym dostępie do finansowania zewnętrznego efekty programów redukcji popytu będą najbardziej widoczne w krótkim okresie. Za ograniczeniem krajowych wydatków musi pójść deprecjacja realnego kursu walutowego, by w ten sposób uniknąć tworzenia nadwyżki podaży towarów nie będących przedmiotem wymiany międzynarodowej i powstania bezrobocia. Przy braku mobilności siły roboczej, bezrobocie pojawi się wówczas, gdy łącznie z jakiego powodu blokowana będzie tendencja do wzrostu realnego kursu walutowego, np. w związku z niewystarczającym dostosowaniem (lub jego całkowitym brakiem) nominalnego kursu walutowego lub poprzez sztywność płacy realnej.

Niektóre kraje poszły o krok dalej w rozwoju instytucji wspierających stabilizację i dostosowania. Szczególną popularnością cieszyły się dwa typy reform instytucjonalnych. Pierwszą było umocnienie niezależności banku centralnego, drugą natomiast – wprowadzenie procedur regulujących odpowiedzialność za budżet bardziej sprzyjających dyscyplinie fiskalnej.

Ocena wpływu reform na wyniki makroekonomiczne nie jest zadaniem łatwym, wymaga bowiem posiadania możliwego do przyjęcia modelu i uwzględnienia innych czynników, które wprawdzie również wpływają na wyniki, ale nie wiążą się z reformami. Uproszczona procedura oceny sprowadza się do badania wyników

przed, w trakcie i po wprowadzeniu reform. Posługując się tą procedurą, trzeba uznać wyniki tej pierwszej generacji reform w kategoriach inflacji i wzrostu za imponujące. W tabeli 1 i 2 przedstawiono kształtowanie się inflacji i wzrostu gospodarczego w głównych krajach regionu. Jak pokazano w tabeli 1, trzy spośród tych krajów doświadczyły w latach 1980 – 1985 i 1986 – 1990 trzycyfrowej inflacji. Z pierwszej dwójki Boliwia przeszła jednak w drugim okresie do inflacji dwucyfrowej w skali rocznej, podczas gdy Peru – od inflacji dwucyfrowej do czterocyfrowej. W okresie 1991 – 1997 natomiast tylko jeden kraj – Brazylia – miał średnią roczną inflację na poziomie trzycyfrowym. W 1997 r. kraj ten obniżył jednak swoją roczną inflację do poziomu zaledwie 6%.

Tabela 2 pokazuje, że obniżeniu inflacji i wdrażaniu reform strukturalnych w większości krajów towarzyszyło przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. Nie powinno to dziwić, jeśli zważyć, że literatura ekonomiczna dowodzi, iż inflacja ma ujemny wpływ na wzrost i że koszty te łączy wysoce nieliniowy związek z wysokością stopy inflacji⁷. Wynik ten mógł jednak wiązać się również z działaniem trzeciej zmiennej, skorelowanej zarówno z inflacją, jak i tempem wzrostu i wykazującej poprawę wraz z wprowadzeniem reform.

Jednym z kluczowych elementów reform pierwszej generacji był element makroekonomiczny – dążenie do osiągnięcia drastycznego obniżenia inflacji i zmniejszenia deficytu obrotów bieżących. Ten frontalny atak na nierównowagę makroekonomiczną wiązał się z kilkoma czynnikami. Pierwszym była wysoka inflacja lat 80. i przytłaczające dowody na to, iż pociąga ona za sobą wysokie koszty polityczne i ekonomiczne. Drugim były nagromadzone dowody teoretyczne i empiryczne, potwierdzające, iż próba zmniejszenia bezrobocia środkami polityki pieniężnej przynosi ostatecznie przyspieszenie inflacji bez trwałego wpływu na stopę bezrobocia⁸. Oznacza to, iż zależność pomiędzy inflacją i bezrobociem, opisywana krótkookresową krzywą Phillipsa – tak popularną w latach 60. i początku lat 70. – wykazuje tendencję do zaniku w długim okresie. Po trzecie, narastała świadomość, że przy nastawionych

na przyszłość oczekiwaniach i wiarygodnej polityce kosztów redukcji inflacji są znacznie niższe niż wcześniej sądzono [Sargent, 1982]. Czwartym czynnikiem była uzyskana szeroka zgodność poglądów ekonomistów co do tego, iż warunkiem trwałego wzrostu jest stabilność makroekonomiczna, a zatem najlepszym wkładem polityki pieniężnej do długookresowego wzrostu jest sprowadzenie inflacji do niskiego i przewidywalnego poziomu⁹. Po piąte, rosła świadomość tego, że inflacja rodzi wysoce regresywny system podatkowy, uderzający głównie w najbiedniejsze grupy społeczne, które mają wyjątkowo wysoki poziom nieoprocentowanych zasobów pieniężnych w relacji do dochodu [Bulir i Gulde, 1995].

W większości krajów dobrze rozumiano, iż dla obniżenia wysokiej inflacji należy zaprzestać monetizacji wysokich deficytów finansów publicznych. Oznacza to, że kluczową składową programu redukcji inflacji musi być reforma finansów publicznych, zmierzająca do obniżenia poziomu deficytu budżetowego. Samą walkę z wysoką inflacją prowadzono przy użyciu dwóch modeli: strategii kotwicy pieniężnej, realizowanej w sposób wyraźny w Boliwii (1985) i Peru (1989) oraz strategii kotwicy kursu walutowego, stosowanej w Argentynie (1991) i częściowo w Brazylii (1993).

Polityka redukcji deficytu obejmowała zarówno działania sprzyjające wzrostowi dochodów budżetowych, jak i redukcji wydatków. Działania na rzecz pobudzania wzrostu dochodów musiały być wprowadzone również i po to, by skompensować obniżki podatkowych obciążeń handlu. Po stronie dochodów standardowym rozwiązaniem było wprowadzenie VAT, podczas gdy redukcja wydatków rządowych polegała na ograniczeniu dotacji i prywatyzacji deficytowych przedsiębiorstw państwowych.

Po uzyskaniu dostatecznego postępu w obniżaniu inflacji z bardzo wysokiego poziomu lat 80., większość krajów przystąpiła do wprowadzenia programów zmierzających do uzyskania jednocyfrowej inflacji w skali rocznej, a w niektórych przypadkach – do sprowadzenia jej do poziomu rejestrowanego w krajach uprzemysłowionych. Programy te występo-

wały w trzech wariantach: kotwicy monetarnej, kotwicy kursu walutowego oraz kotwicy celu inflacyjnego¹⁰. Programy stabilizacyjne, oparte na kotwicy monetarnej i kotwicy celu inflacyjnego, wykorzystujące jednocześnie wąski przedział odchyień kursu walutowego, mogą natrafić na problem przyciągania kapitału wykorzystującego różnice stóp procentowych. Realizując ten scenariusz władze muszą rozwiązać następujący dylemat. Jeżeli dokonają sterylizacji napływającego kapitału, wówczas wynikający stąd wzrost rezerw spowoduje powstanie quasi-fiskalnego deficytu i jednocześnie wywoła oczekiwania realnej aprecjacji kursu walutowego, co przyciągnie jeszcze większy napływ kapitału. Jeżeli nie dokonają sterylizacji, wówczas dopuszczą do ekspansji pieniężnej, nie dając się pogodzić z osiągnięciem celu monetarnego lub celu inflacyjnego.

Strategia kotwicy kursu walutowego przybiera zazwyczaj postać z góry wyznaczonej ścieżki tempa dewaluacji waluty. W skrajnym przypadku można ustalić tempo zmian na poziomie zerowym, może ono jednak również zostać wbudowane w mocniejsze rozwiązania instytucjonalne, tak jak to miało miejsce w przypadku argentyńskiego systemu zarządu walutą (currency board). System ten ma jednak pewne mankamenty. Pierwszą wadą jest utrata swobody prowadzenia niezależnej polityki pieniężnej. Tym samym kraj, który wiąże swoją walutę sztywnym parytetem z walutą innego kraju, traci możliwość wykorzystywania polityki pieniężnej do reagowania na szoki wewnętrzne. Nie jest to błaży problem zważywszy, że wprowadzanie zmian w polityce fiskalnej jest bardzo trudne i działa ze znacznym opóźnieniem. Prócz tego, przy swobodzie przepływu kapitału, użycie kotwicy kursu walutowego naraża kraj na ataki spekulacyjne. Mogą one się wiązać z kosztami w postaci wzrostu bezrobocia wywołanego obroną parytetu lub w postaci następstw rezygnacji z takiej obrony, kiedy pociąga ona za sobą dewaluację [Obstfeld i Rogoff, 1995].

Ale to nie wszystko. Usztywnienie kursu walutowego pociąga za sobą również konieczność rezygnacji z innych mechanizmów indeksacyjnych w go-

spodarce i stworzenia właściwych struktur instytucjonalnych, chroniących system finansowy przed zbytnią wrażliwością na ewentualną korektę kursu walutowego.

Tabela 3 pokazuje strategie walki z inflacją, stosowane obecnie w kilku krajach Ameryki Łacińskiej, których celem jest sprowadzenie – stopniowe albo nie – rocznej inflacji do poziomu jednocyfrowego. Głównym celem, jaki postawiły przed sobą wszystkie kraje było obniżenie inflacji do poziomu cechującego kraje uprzemysłowione. Dla osiągnięcia tego ostatecznego celu większość z nich korzystała lub korzysta z połączenia różnych strategii, z których jedne grają ważniejszą rolę. I tak, współcześnie Chile, Kolumbia, Brazylia i Meksyk stosują strategię celu inflacyjnego. Chile rozpoczęło prace nad systemem koniecznym dla prowadzenia strategii celu inflacyjnego na początku lat 90., Kolumbia w połowie lat 90., Brazylia w czerwcu 1999 r., a Meksyk dopiero w połowie 2000 r. Jednak aż do 1998 r. polityka kursowa Brazylii, Chile i Meksyku była korygowana, by wejść na ścieżkę kursu walutowego zgodną z utrzymaniem w ryzach inflacji i/lub uniknięciem zbyt głębokiej realnej aprecjacji kursu walutowego, w procesie wykorzystującym również kurs walutowy jako nominalną kotwicę w walce z inflacją. Chile przeszło na system płynnego kursu walutowego we wrześniu 1999 r., a Brazylia aż do końca 1998 r. realizowała cel niskiej inflacji przy użyciu wszelkich dostępnych instrumentów, przy czym główną rolę odgrywał kurs walutowy¹¹. W ślad za dewaluacją i następującym po niej kryzysem walutowym w styczniu 1999 r., Brazylia przeszła od zastosowania nominalnej kotwicy opartej na kursie walutowym do kotwicy nominalnej opartej na celu inflacyjnym. W tabeli 3 zestawiono przypadki, kiedy stosowano również drugą nominalną kotwicę (czarnym kolorem zaznaczono główną kotwicę, a szarym – pomocniczą). Klasyfikacja ta nie jest bez wad, bowiem czasami znaczenie nominalnych kotwic może ulegać zmianom. Boliwia jako główną kotwicę nominalną stosuje cele pieniężne i nie ma wyraźnego celu inflacyjnego. Jednakże w jej programach, wspieranych przez MFW,

rolę kotwicy nominalnej w coraz większym stopniu przejmie prognozowana inflacja. Peru wykorzystuje cel monetarny, który przybiera postać pułapu wzrostu aktywów krajowych netto, publikuje jednak również cel inflacyjny, a ostatnio przechodzi od wyraźnego użycia celu monetarnego do celu inflacyjnego. Zarówno jednak Peru, jak i Meksyk stosują obecnie system elastycznego kursu walutowego.

W warunkach swobodnego przepływu kapitału wszystkie trzy typy strategii stabilizacyjnych stają przed tym samym problemem: wpływu wybranej polityki na ścieżkę zmian nominalnego i realnego kursu walutowego. W szczególności kraje stosujące strategię celu inflacyjnego lub celu monetarnego pełniącą rolę nominalnej kotwicy stają niekiedy wobec dylematu, kiedy polityka pieniężna służąca osiągnięciu celu skutkuje nadmierną nominalną aprecjacją waluty krajowej. Ta nominalna aprecjacja, przy inercji stopy inflacji, może prowadzić do wyraźnej realnej aprecjacji, która może zagrażać wzrostowi eksportu i ostatecznie równowadze zewnętrznej, kiedy podmioty gospodarcze zaczną oczekiwać wymuszonego odwrócenia początkowej aprecjacji. Jak więc prowadzić politykę pieniężną w krótkim okresie bez podważania zgodności poglądów dotyczących prowadzenia polityki pieniężnej służącej celom długookresowym? Dylemat ten stawał się niekiedy przyczyną konfliktów pomiędzy bankami centralnymi i ministerstwami finansów¹².

Ścieżka zmian realnego kursu walutowego jest sprawą znacznie ważniejszą w małej gospodarce otwartej niż w gospodarce dużej [Krugman, 1999]. Przedmiotem uwagi jest przy tym średniookresowa trajektoria realnego kursu walutowego, a nie jego poziom obserwowany z okresu na okres. Problem polega na tym, że przy dwóch celach – inflacyjnym albo ilości pieniądza oraz realnego kursu walutowego (albo wielkości deficytu obrotów bieżących) potrzeba dwóch instrumentów, a polityka pieniężna dostarcza tylko jednego.

Występujący tu dylemat można zilustrować doświadczeniami Chile z lat 90. Chile od 1990 r. aż do września 1999 r. stosowało strategię celu inflacyjnego

go połączoną z pasmem dopuszczalnych odchyłeń kursu walutowego [Zalher, 1997; Corbo i Schmidt-Hebbel, 2001; Corbo i Tessada, 2001]. Przy danym systemie kursowym, tak długo, jak długo obserwowana wartość kursu walutowego mieściła się w paśmie, ujawniony warunek parytetu stopy procentowej zapewniał powiązanie stopy procentowej i nominalnego kursu walutowego. W szczególności, kiedy kurs walutowy mieścił się swobodnie w przedziale dopuszczalnych odchyłeń, wszelkie korekty krajowej stopy procentowej wywoływały odwrotny ruch nominalnego kursu walutowego. Dlatego też, z przyczyn praktycznych, polityka kursu walutowego nie była niezależna. Wynikiem sytuacji, kiedy pojawiała się silna nominalna i realna aprecjacja kursu walutowego, wywołana wzrostem krajowych stóp procentowych mającym na celu sterylizację inflacyjnych skutków napływu kapitału, były konflikty pomiędzy bankiem centralnym i ministerstwem finansów. Podobne problemy pojawiły się w Kolumbii, kiedy bank centralny uznał za konieczne zacieśnienie polityki pieniężnej w celu skompensowania ekspansywnych skutków bardzo luźnej polityki fiskalnej. Twierdzi się, że w latach 1992 – 1993 Peru było zmuszone do przyhamowania tempa redukcji inflacji dla uniknięcia nadmiernej realnej aprecjacji [Favaro, 1996]. W takich przypadkach sposobem wyjścia jest wybór drugiego instrumentu, który mógłby być dostatecznie skuteczną pomocą w dochodzeniu do docelowego realnego kursu walutowego. Takim skutecznym instrumentem jest dostosowanie fiskalne.

Kiedy kolejne kraje przekonywały się, że przeniesienie się dewaluacji na inflację było znacznie mniejsze niż początkowo sądzono, zaczęły rezygnować z równoczesnej realizacji celu kursowego i przechodziły do bardziej swobodnej strategii celu inflacyjnego.

W tym zakresie niezbędne są dalsze badania nad metodami uzupełnienia polityki pieniężnej polityką fiskalną i innymi, by uniknąć zbyt gwałtownej realnej aprecjacji, która może pociągnąć za sobą nie dający się utrzymać deficyt obrotów bieżących¹³. Można by rozważyć opracowanie automatycznych mechanizmów wyzwalających, w postaci dostosowań

VAT lub sekwencji realizacji publicznych projektów inwestycyjnych, które by służyły osiągnięciu łatwiejszych do utrzymania – deficytu obrotów bieżących i realnego kursu walutowego. Wprowadzanie okresowych podwyżek podatków może nastrożać problemy polityczne. Przejściowe podwyżki VAT, wprowadzane w okresach przegrzania gospodarki, są zwykle trudne do odwrócenia, bowiem władze zawsze znajdują powody utrzymywania wyższych podatków dla sfinansowania trwale wyższego poziomu wydatków publicznych. Sposób wyjścia z tego impasu może się pojawić w okresie, kiedy gospodarka wzrasta w tempie niższym od potencjalnego. W tym przypadku, dla stabilizacji gospodarki władze mogą sięgnąć po okresową obniżkę VAT zamiast obniżki stóp procentowych. Ten drugi typ działania może utworować drogę bardziej zrównoważonemu postępowaniu się polityką pieniężną i fiskalną w celu stabilizacji gospodarki przy jednoczesnym unikaniu szerokich wahań nominalnego (i realnego) kursu walutowego, które towarzyszą gwałtownym zmianom krajowych stóp procentowych nie związanym z ruchami międzynarodowych stóp procentowych. Można by twierdzić, że w warunkach ekwiwalencji ricardiańskiej polityka fiskalna jest nieskuteczna. Istnieją jednak liczne dowody empiryczne potwierdzające, że w krajach rozwijających się hipotezę zerową ricardiańskiej ekwiwalencji należy zdecydowanie odrzucić [Corbo i Schmidt-Hebbel i Servén, 2001; zob. również badania przywoływane w Agenor, 2001].

W innych dziedzinach, objętych reformami pierwszej generacji, ogólną zasadą było wspieranie konkurencji jako środka poprawy alokacji zasobów. W trakcie reformy handlu obniżono średnią stawkę celną i jej zmienność, bariery pozarynkowe zostały zastąpione ograniczeniami taryfowymi, ujednociono systemy wielorakich kursów walutowych. W niektórych krajach otwarcia na handel dokonano w ramach rozwiązań wielostronnych, podczas gdy w innych odbywało się to w ramach regionalnych umów handlowych. W dziedzinie reform finansowych zniesiono kontrolę stopy procentowej, zaniechano lub znacząco złagodzone stosowanie systemów adreso-

wanego rozdzielnictwa kredytów. Obniżono wymagany poziom rezerw obowiązkowych, a instytucje finansowe poddano prywatyzacji. Wiele natomiast pozostaje do zrobienia w pracach nad właściwymi ramami regulacji i nadzoru systemu finansowego, choć osiągnięto pewien postęp w tej dziedzinie. Należy dodać, że słabość ta sprzyjała kryzysom finansowym, które przetoczyły się przez kraje regionu w ostatnich latach.

Restrukturyzacji sektora publicznego dokonano dwuetapowo. Najpierw wycofano ten sektor z produkcji i dystrybucji dóbr prywatnych i z alokacji kredytu. Następnie w pełniejszy sposób zaangażowano sektor publiczny w tworzenie instytucji, jakich wymaga właściwie funkcjonująca, konkurencyjna gospodarka rynkowa, a także w zapewnianie dóbr publicznych. Ta ostatnia funkcja obejmowała poprawę dostępu najuboższych grup społecznych do oświaty na dobrym poziomie, usług opieki zdrowotnej i żywienia.

Jeżeli chodzi o prywatyzację, to państwo odeszło od produkcji dóbr prywatnych, będących przedmiotem obrotu na konkurencyjnych rynkach. W przypadku przedsiębiorstw usług publicznych ich prywatyzacja została poprzedzona wprowadzeniem odpowiednich regulacji wspomagających konkurencję. I w tej jednak dziedzinie wiele pozostaje do zrobienia. Tworzenie konkurencyjnych warunków działania sprywatyzowanych przedsiębiorstw użyteczności publicznej okazało się trudnym zadaniem. Nowy model dostrzega również pozytywną rolę zagranicznych inwestycji bezpośrednich w transferze technologii, dostępie do kanałów finansowania i marketingu oraz przenoszeniu nowoczesnych praktyk zarządzania. Uznaje również fakt, iż napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich jest bardziej stabilnym źródłem finansowania niż wykazujące dużą zmienność przepływy kapitału krótkoterminowego.

Celem reform rynku pracy było zwiększenie mobilności siły roboczej i zwiększenie elastyczności płac. Tradycyjne ustawodawstwo pracy w Ameryce Łacińskiej dążyło do zapewnienia stabilności zatrudnienia i ochrony pracowników przed ryzykiem bezrobocia, choroby lub starzenia się. Jednym z ubocz-

nych skutków tych rozwiązań prawnych była wysoka fluktuacja siły roboczej, zachęcanie do korzystania z nieformalnych umów o pracę i ostatecznie wysokie bezrobocie i niski poziom zatrudnienia. W tej dziedzinie reformy polegały na zmniejszeniu podatkowego obciążenia pracy i wysokości odpraw, jednakże uzyskany postęp był znacznie wolniejszy niż w innych dziedzinach. Reformy systemu ubezpieczeń społecznych zastąpiły stary system repartycyjny systemem kapitalizacji indywidualnych składek [Edwards, 1995b; IDB, 1996; Schmidt-Hebbel, 1998].

Ostatnie osłabienie wzrostu gospodarki światowej poddało politykę gospodarczą w regionie pewnym dodatkowym napięciom. W szczególności, skutkiem kryzysu był silny spadek *terms of trade*, znaczny wzrost różnic oprocentowania i nagły spadek napływu kapitału. Ten ostatni czynnik spowodował głęboką korektę na giełdach i wywierał presję na systemy kursów walutowych, wymuszając wprowadzenie restrykcyjnej polityki fiskalnej i pieniężnej. Mimo iż nowy model uzyskał szeroką akceptację, pojawiły się głosy kwestionujące potencjalne korzyści z liberalizacji obrotów kapitałowych [Bhagwati, 1998; Krugman, 1998].

Integracja w ramach światowych rynków kapitału zapewnia znaczne korzyści [Obstfeld, 1998]. Są one porównywalne z korzyściami w obrocie towarami i usługami, chociaż ryzyko jest znacznie wyższe. Najlepszą strategią dla kraju, który próbuje zmaksymalizować korzyści i ograniczyć potencjalne koszty jest wyjście od właściwego przygotowania ekonomicznych fundamentów. Obejmują one stabilność makroekonomiczną – w tym konkurencyjny realny kurs walutowy – oraz zdrowy i bezpieczny system finansowy. Ten z kolei wymaga dobrego nadzoru, regulacji i odpowiedniej kapitalizacji. Niezbędne jest ograniczenie wzajemnego kredytowania się przez powiązane firmy; konieczna jest kontrola i adekwatna wycena ryzyka; a instytucje odpowiedzialne za nadzór i regulację muszą być niezależne w sensie tak politycznym, jak i finansowym oraz dysponować właściwie przeszkolonym personelem [Villanueva i Mirakhor, 1990; Stiglitz, 1994 oraz Mishkin, 1997 i 1998].

O tym, że nie należy pomniejszać znaczenia bezpiecznego i zdrowego systemu finansowego świadczą kosztowne i niszczące kryzysy walutowe, jakie dotknęły wiele krajów (Argentynę, Meksyk, Paragwaj, Ekwador, Wenezuelę i Boliwię). Problemy, jakie się pojawiły, wynikały ze słabości regulacji i nadzoru nad instytucjami finansowymi, które prowadziły do podejmowania nadmiernego ryzyka i jego niewłaściwej oceny. Szczególnie dotyczyło to ryzyka kursowego i terminowego. Kierowanie takimi instytucjami wymaga również rozległej i wyspecjalizowanej wiedzy i doświadczenia biznesowego. Ocena wyników ich pracy jest trudna, w szczególności dlatego, iż niedofinansowane instytucje mogą jakiś czas funkcjonować bez ujawniania problemów. Tak więc, przed liberalizacją obrotów kapitałowych niezbędne jest dysponowanie odpowiednim potencjałem w dziedzinie regulacji i nadzoru skupionym w niezależnej instytucji nadzoru bankowego albo w podobnej organizacji. Obowiązujące regulacje powinny wymagać od banków posiadania wystarczającego kapitału, by mogły sobie radzić z dużymi zagrożeniami dla ich portfeli kredytowych, które są typowe dla rynków wschodzących. W istocie, Argentyna poszła dalej niż tego wymagają kryteria bazylejskie, żądając od banków utrzymywania kapitału na poziomie wyższym niż przewidziane w nich 8%. System finansowy w Argentynie załamał się jednak nie z powodu problemów z jego funkcjonowaniem, lecz raczej z powodu jawnego wyłączenia banków, związanego z asymetrycznym potraktowaniem aktywów i zobowiązań banków w trakcie ostatniej deprecjacji kursu walutowego.

Znaczenie odpowiedniej kapitalizacji oraz właściwej regulacji i nadzoru systemu finansowego ujawniło się z nową siłą w trakcie ostatniej dyskusji na temat przyczyn kryzysu azjatyckiego. Chociaż różni autorzy wskazywali na wiele przyczyn, większość interpretacji zwraca uwagę na czynnik słabości systemu finansowego i wynikający z niej proces alokacji inwestycji [Corsetti, Pesenti i Roubin, 1998; Krugman 1997].

Nawet jednak w kraju dysponującym odpowiednimi fundamentami mogą pojawiać się problemy, jeżeli zbyt gwałtowny napływ kapitału uruchomi proces

prowadzący do przegrzania gospodarki. Skutkiem tego przegrzania jest szybkie pogłębianie się deficytu obrotów bieżących oraz wzrost ceny aktywów. Oba efekty będzie trzeba w końcu odwrócić, jednakże wiąże się to z bardzo wysokim kosztem.

Prócz tego, w czasie kryzysów finansowych uwidoczniły się z dużą siłą niektóre konsekwencje strategii stabilizacyjnych, realizowanych w latach 90. W szczególności wysoki deficyt obrotów bieżących Brazylii i Kolumbii oraz znaczna aprecjacja ich walut, przy dążeniu do redukcji inflacji przez restrykcyjną politykę pieniężną, zwiększyły wrażliwość tych krajów na zmiany nastrojów zagranicznych inwestorów. Oczywiście, ta wrażliwość wzrosła, kiedy oba kraje zostały dotknięte poważnym pogorszeniem *terms of trade* i nastąpił wzrost ryzyka rynków wschodzących.

Inne źródło słabości wiąże się z obroną systemu sztywnego kursu walutowego. Wysokie stopy procentowe, niezbędne dla odparcia ataków na walutę, mogą pociągać za sobą pogorszenie jakości kredytów i ostre przyhamowanie tempa wzrostu gospodarczego, co skłania rynki finansowe do wniosku, że kraj będzie musiał ostatecznie odejść od systemu sztywnego kursu walutowego. Tymczasem utrata rezerw i wysokie stopy procentowe, mające na celu zrównoważenie oczekiwania deprecjacji, mogą przygotować grunt dla poważnego kryzysu finansowego i walutowego. Mogą tu również wystąpić efekty zewnętrzne, jeżeli duży kraj, stosujący tę strategię, popada w kryzys, który ostatecznie ogarnia cały region [Glick i Rose, 1998].

Po kryzysie azjatyckim i nagłej zmianie nastrojów rynku wobec Ameryki Łacińskiej powszechne stało się podnoszenie zalet ograniczeń w przepływie kapitału do przywracania skuteczności polityki pieniężnej jako narzędzia stabilizacji. Akceptacja kontroli przepływów kapitału dotyczy również jej roli w osłabianiu wrażliwości kraju, dotkniętego nagłym odwróceniem kierunku przepływu kapitału, takim jak ostatnio obserwowane [Krugman, 1998]. W tym punkcie należy jednak zachować ostrożność, gdyż można dostrzec, iż wiele jeszcze na tym polu pozostaje do wyjaśnie-

nia. I tak, niektóre badania stawiają tezę, iż dzięki kontroli kapitału Chile i Kolumbia uniknęły „efektu tequili” [IMF, 1995; Budnevich i Le Fort, 1997; IMF 1998b]. Valdés i Soto [1996] wykazali jednak, że opodatkowanie napływu kapitału zmienia strukturę, ale nie całkowitą wielkość napływu, albo ścieżkę zmian realnego kursu walutowego. Ograniczenia napływu kapitału, utrzymywane zbyt długo, powodują wypaczenia i tworzą pole dla inwestowania zasobów w metody ich obchodzenia. Kontrola odpływu kapitału jest jeszcze gorsza, bowiem stwarza bodźce, odstręczające napływ kapitału o jeszcze bardziej trwałym charakterze [Dornbusch, 1998; Labán i Larraín, 1993; De Gregorio, Edwards i Valdés, 2000; Gallego, Hernández i Schmidt-Hebbel, 2002].

3. Postęp w realizacji pierwszej generacji reform polityki gospodarczej

W ciągu ostatniej dekady dokonano znacznego postępu we wdrażaniu pierwszej generacji reform polityki gospodarczej. Praca wydana przez Międzypaństwowy Bank Rozwoju (IDB) w 1997 r. zawiera indeks zaawansowania reform pierwszej generacji od 1985 r.¹⁴. Na wykresach od 1 do 7 przedstawiono, w oparciu o prace IDB, postęp w realizacji reform pierwszej generacji w regionie. Wykres 1 pokazuje ogólny postęp uzyskany w realizacji reform polityki handlowej, podatkowej, prywatyzacyjnej, finansowej i rynku pracy.

Jak pokazuje wykres 1, postęp dotyczył całego okresu (od 1985 do 1995 r.), przy czym na początku lat 90. nastąpiło jego przyspieszenie. Wykres 2 pokazuje postępy, osiągnięte w poszczególnych dziedzinach, oceniane w drodze porównania różnicy indeksu liberalizacji w latach 1995 i 1985, podzielonej przez wielkość różnicy pomiędzy 1 a wartością indeksu w 1985 r. Miara ta porównuje uzyskany postęp z pozostałym zakresem możliwej liberalizacji. Przy zastosowaniu tego miernika okazuje się, że najwięk-

szy postęp osiągnięto po stronie podatkowej w dostosowaniu polityki fiskalnej, w reformie handlu i finansów, a następnie w prywatyzacji, podczas gdy najmniejszy postęp uzyskano w reformach rynku pracy i systemu emerytalnego.

Taki wynik nie powinien dziwić, gdyż zarówno reforma rynku pracy, jak i systemu emerytalnego musi rozwiązać sprawę przejścia od systemu repartycyjnego do systemu kapitałowego opartego na kapitalizacji indywidualnych składek emerytalnych. Koszty budżetowe finansowania tej transformacji okazywały się często jedną z głównych przeszkód w uzyskaniu dalszego postępu w reformach systemu ubezpieczeń społecznych [IDB, 1997].

Przyglądając się sytuacji poszczególnych krajów, stwierdzamy, że po 1982 r. ważne programy reformy wprowadzono w Meksyku, poczynając od 1983 r., ale szczególnie od 1985 r.; w Urugwaju poczynając od 1984 r.; w Boliwii od 1985 r.; w Argentynie i w Peru od początku lat 90. W Wenezueli reformy podjęto w 1989 r., lecz wkrótce potem ich zaniechano; w Salvadorze realizowano je od początku lat 90.; a w Kostaryce od 1985 r. Poważne postępy w liberalizacji handlu zagranicznego poczyniły najpierw Chile, potem Meksyk, Kostaryka, Boliwia, Wenezuela, a ostatnio Salvador i Honduras. Znaczny postęp w restrukturyzacji sektora publicznego i zmniejszeniu jego roli w produkcji i dystrybucji dóbr prywatnych uzyskano w Argentynie, Chile, Peru, Boliwii i Meksyku [IDB, 1996].

W latach 90. Peru, Argentyna i Salvador podjęły najbardziej radykalny program reform w regionie, podczas gdy Brazylia, od początku 1994 r., uzyskała postęp w redukcji inflacji, mimo kryzysów walutowych 1999 r., i zainicjowała głębokie reformy swojego systemu ekonomicznego. Nikaragua nie tylko wyeliminowała hiperinflację, lecz również podjęła poważny wysiłek reformatorski, zmierzający do odbudowy gospodarki rynkowej. Przed obecnym kryzysem Argentyna dokonała dużego postępu w zaangażowaniu sektora prywatnego w funkcjonowanie i budowę infrastruktury, w tym portów morskich i lotniczych. Połączenie niepełnego dostosowania polityki

fiskalnej, dotkliwych szoków zewnętrznych i sztywnego systemu zarządu walutą zepchnęło ją jednak w poważną recesję, która przerodziła się w głęboki kryzys gospodarczy, polityczny i społeczny. Brazylia w drugiej połowie lat 90. uzyskała postęp w prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej, obecnie jednak doświadcza dotkliwych napięć w wyniku utrzymywania się pewnych słabości w polityce budżetowej, niebezpiecznej dynamice zadłużenia i zagrożenia odejściem z drogi reform. Chile uzyskało postępy we wprowadzaniu szczególnej postaci rozwiązań publiczno-prywatnych (BOT – Build, Operate and Transfer) w infrastrukturze drogowej.

Tabela 4 pokazuje ogólny postęp w realizacji reform pierwszej generacji w poszczególnych krajach. Jak z niej wynika, największego postępu przed 1990 r. dokonało Chile, natomiast w latach 90. krajami, które uzyskały najlepsze rezultaty, były Peru i Argentyna.

Wykresy od 3 do 7 pokazują postęp dokonany w różnych obszarach reform przez poszczególne kraje. Indeks reformy polityki podatkowej oparty został na efektywności podatku od wartości dodanej oraz stawkach opodatkowania dochodów przedsiębiorstw i osób fizycznych. W przypadku reformy podatków w latach 90. postęp osiągnęły wszystkie kraje, z wyjątkiem Chile. W przypadku Chile postęp był mniejszy, gdyż radykalną reformę podatkową wprowadzono już w latach 70. i początku lat 80.

Wykres 4 ukazuje stan i postęp reform w handlu. Obejmowały one ujednoczenie systemów wielorakich kursów walutowych, zastąpienie barier pozataryfowych cłami oraz obniżenie średniej stawki i rozpiętości stawek celnych. Stosując indeks postępu w liberalizacji handlu można uznać, że na początku lat 90. większość krajów Ameryki Łacińskiej cechowała duża otwartość na handel. Skala uzyskanego postępu była największa w Brazylii i Kolumbii.

W latach 90. w polityce handlowej wykorzystywano w coraz szerszej mierze porozumienia handlowe. Można twierdzić, że wykorzystanie tego mechanizmu oznacza krok wstecz na drodze do liberalizacji handlu. Porozumienia handlowe lat 90. były jednak

bardzo odmienne od tych, które stosowano w latach 60. i 70. Te stare były częścią modelu rozwoju opartego na substytucji importu, podczas gdy nowe stanowią część modelu rozwoju zorientowanego na zewnątrz. O postępie na drodze do integracji krajów regionu z gospodarką światową świadczyć może fakt, że dzisiaj 25 spośród nich należy do WTO [IDB, 1996]. Możliwości przesuwania strumieni handlu są dziś znacznie mniejsze, bowiem bariery handlowe w dostępie krajów trzecich do rynków objętych porozumieniem są znacznie niższe. Najważniejszym spośród regionalnych porozumień handlowych jest MERCOSUR, obejmujący Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj jako pełnych członków oraz Chile i Boliwię jako członków stowarzyszonych. Porozumienia handlowe nie są substytutem ogólnej strategii integracji z gospodarką światową, mogą ją jednak uzupełniać, poprawiając dostęp do rynków krajów sąsiednich. Faktycznie najważniejsze korzyści, jakich oczekuje się od MERCOSUR dotyczą promocji handlu dzięki poprawie infrastruktury, przyspieszenia celnej obsługi towarów na granicach, liberalizacji usług transportowych itp. Uprzywilejowane stosunki Meksyku z USA stały się podstawą do podpisania umowy handlowej, obejmującej również Kanadę. Umowa ta, zwana NAFTA, zapewniła Meksykowi bardziej swobodny dostęp do niezwykle ważnego rynku północnoamerykańskiego i odegrała ważną rolę w napędzanym eksporcie żywności gospodarczym Meksyku po tzw. kryzysie tequila. NAFTA stwarza bardzo ograniczone pole dla przesunięć strumieni handlu, a jednocześnie otwiera dla Meksyku poważne pole dla kreacji handlu, bowiem USA już dziś są najważniejszym partnerem handlowym Meksyku, a bariery importowe USA i Kanady są, w świetle porównań międzynarodowych, dość niskie.

Abstrahując od MERCOSUR, mnożenie dwustronnych porozumień handlowych łączących kraje Ameryki Łacińskiej, jakie obserwowano w ostatnich latach, jest najprawdopodobniej ruchem w złym kierunku. Potencjalne korzyści są bardzo małe, a funkcjonowanie tych umów pomnożyło możliwości zamykania handlu w gronie trzech part-

nerów i niebezpieczeństwo przesunięcia strumieni handlu przy minimalnych możliwościach jego kreacji. Prócz tego, zważywszy na małe rozmiary rynków objętych tymi porozumieniami, można wątpić, by tego typu porozumienia mogły zawierać ukryte korzyści, wynikające z rosnących przychodów lub przewag dynamicznych.

Porozumienia te, ogólnie rzecz biorąc, przewidują zarówno wzajemne przyznawanie sobie preferencyjnego traktowania przez kraje członkowskie, jak i listę wyłączeń, wyszczególniającą produkty, obrót którymi zostanie zliberalizowany znacznie później. *Per saldo* wynikiem tych porozumień było stworzenie silnie zróżnicowanej i mało przejrzystej struktury taryfowej, w której na ten sam towar istnieje kilka stawek celnych, w zależności od kraju pochodzenia. Taka struktura taryf zwiększa po stronie kraju pochodzenia koszt regulacji i tworzy niebezpieczeństwo korupcji, związane z możliwością zmiany klasyfikacji kraju pochodzenia importu. W rezultacie współczynnik zmienności (wariancja) struktury ceł wzrósł z 6,7 w latach 1990 – 1993 do 8,5 w roku 1995 [Burki i Perry, 1997].

Wykres 5 pokazuje postęp prywatyzacji. Indeks uwzględnia liczbę transakcji prywatyzacyjnych, udział inwestycji prywatnych w inwestycjach ogółem oraz udział dochodów z prywatyzacji w PKB. Przy zastosowaniu tego miernika okazuje się, że największy postęp prywatyzacji uzyskano w Meksyku, Argentynie i Peru.

Wykres 6 ukazuje z kolei zaawansowanie liberalizacji finansów w poszczególnych krajach. Liberalizacja w tej dziedzinie obejmuje prywatyzację banków i uchylanie ograniczeń dotyczących stopy procentowej oraz sektorowej i regionalnej alokacji kredytu. Obejmuje również redukcję/znoszenie subsydiowania kredytu. Konstrukcję indeksu oparto na porównaniu indeksu liberalizacji sektora finansowego ze średnią wartością indeksu dla grupy rozpatrywanych krajów. Zastosowanie tego wskaźnika pokazuje, że najbardziej zliberalizowany system finansowy miały w 1995 r. Chile, Meksyk i Brazylia.

Wykres 7 pokazuje stan zaawansowania reform rynku pracy. Reformy te obejmują działania zwiększające

szające mobilność siły roboczej i elastyczność płac. Chodzi tu zwłaszcza o ograniczenie liczby przyczyn uzasadniających wypłaty z tytułu zwolnień pracowników i ich wysokości, a także o zmniejszenie podatkowego obciążenia pracy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i innych obciążeń publiczno-prawnych. Indeks stopnia liberalizacji rynku pracy pokazuje, że w 1995 r. najbardziej konkurencyjny rynek pracy miały Peru, Chile i Kolumbia.

Stan reform systemów emerytalnych pokazano w tabeli 5. Wynika z niej, że większość krajów odeszła od państwowego systemu repartycyjnego na rzecz systemu w pełni kapitałowego zarządzanego przez sektor prywatny, przy zachowaniu państwowej regulacji i nadzoru. Reformy w tej dziedzinie wykorzystywały doświadczenia modelu chilijskiego, wprowadzonego w 1981 r. Utworzono specjalne instytucje prywatne, zarządzające funduszami emerytalnymi, przy czym ubezpieczeni zachowali swobodę wyboru administratora swoich funduszy.

Nastąpiły również poważne zmiany w polityce wobec zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Głównym celem reform polityki w tej dziedzinie było uzyskanie korzyści, jakie zapewniają te inwestycje w zakresie dostępu do rynków, technologii, technik organizacji i zarządzania oraz potencjalnych korzyści zewnętrznych wynikających z przenoszenia się tych korzyści na firmy krajowe. Reformy w tej dziedzinie były radykalne. Oznaczały całkowite odejście od poprzedniego systemu otwartej dyskryminacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych, motywowanej względami ideologicznymi i politycznymi i przejście do nowego systemu otwartej konkurencji pomiędzy krajami zabiegającymi o przyciągnięcie inwestycji. Reformy w tej dziedzinie obejmowały znoszenie restrykcji ograniczających inwestowanie w wybrane sektory i swobodę transferu zysków, a także wprowadzały zasady traktowania inwestycji zagranicznych na równi z krajowymi. Niektóre kraje poszły jeszcze dalej, zapewniając zagranicznym inwestycjom stabilność reguł opodatkowania. Chile, Argentyna, a także Wenezuela, która dołączyła później, są krajami zapewniającymi bardziej liberalne traktowanie bezpośrednich inwestycji

cji zagranicznych, natomiast Meksyk i Brazylia utrzymują pewne istotne ograniczenia. Tabela 6 przedstawia stan regulacji BIZ w głównych krajach regionu.

Poprawa warunków działalności gospodarczej, związana z realizacją reform, programów prywatyzacyjnych, wprowadzeniem systemów zamiany długu na akcje i znoszeniem ograniczeń wobec zagranicznych inwestycji bezpośrednich spowodowała znaczny wzrost ich udziału w PKB krajów regionu (wykres 8) w latach 90. Jednak po kryzysie azjatyckim, a także w związku z późniejszymi kryzysami w regionie i w innych krajach rozwijających się, dopływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w ciągu ostatnich czterech lat był znacznie niższy.

Chociaż w trakcie wdrażania reform pierwszej generacji uzyskano duży postęp, nadal jednak wzrost jest hamowany przez liczne przeszkody związane z uwarunkowaniami politycznymi i instytucjami w reformowanych dziedzinach gospodarki. Utrzymywanie się tych przeszkód stwarza (paradoksalnie – przyp. red.) grunt dla dalszych reform zwiększających efektywność. Wśród nich można wskazać zwłaszcza na reformy mające na celu wzrost mobilności siły roboczej i poprawę funkcjonowania portów morskich, lotniczych oraz sieci drogowych. Fernández-Arias i Montiel [1997] stwierdzili np. że pogłębienie reform pierwszej generacji może przyspieszyć tempo wzrostu PKB nawet o 2,5% rocznie.

4. Chilijski model reform

W niniejszej części przedstawiamy zwięzłe podsumowanie chilijskich reform pierwszej generacji. Jednym z głównych celów rządów wojskowych, które przejęły władzę we wrześniu 1973 r. była likwidacja odziedziczonych dotkliwych i wymagających pilnych działań zakłóceń równowagi makroekonomicznej i przywrócenie gospodarki rynkowej¹⁵. Obniżenie inflacji wymagało głębokiej reformy strukturalnej sektora publicznego, mającej ograniczyć rozmiary jego deficytu. Odbudowa rynku jako głównego instrumen-

tu orientującego decyzje ekonomiczne oraz sektora prywatnego jako najważniejszego czynnika rozwoju gospodarczego wymagała głębokich zmian w zadaniach sektora publicznego, głębokiej redukcji jego rozmiarów i zakresu jego zaangażowania w działalność gospodarczą, a także deregulacji rynku towarów i usług oraz rynków finansowych i rynku pracy.

Służące tym celom reformy zainicjowano w ośmiu głównych dziedzinach i obejmowały one:

1. Program stabilizacyjny ukierunkowany na ograniczenie narastającej inflacji, której stopa sięgała 1000% rocznie.
2. Reformy sektora publicznego mające na celu osiągnięcie stabilności makroekonomicznej oraz poprawę efektywności tego sektora i gospodarki w ogóle.
3. Reformy handlu mające zapewnić odpowiednie bodźce dla działalności zorientowanej na eksport i konkurującej z importem.
4. Reformę ubezpieczeń społecznych, przewidującą przejście od zbankrutowanego systemu repartycyjnego do systemu opartego na indywidualnej kapitalizacji składek.
5. Reformę sektora finansowego w celu poprawy efektywności pośrednictwa finansowego.
6. Reformę rynku pracy, ułatwiającą restrukturyzację przemysłu i zdecydowaną realokację siły roboczej, niezbędną w procesie zmian strukturalnych – od chronionych wysokimi barierami importowymi sektorów konkurujących z importem do działalności zorientowanej na eksport.
7. Szeroki program prywatyzacji, służący wycofaniu państwa z działalności, która mogła być przejęta przez sektor prywatny i rozszerzeniu działalności, w której sektor publiczny ma do odegrania kluczową rolę w zapewnieniu najuboższym grupom społeczeństwa podstawowej opieki zdrowotnej, edukacji i wyżywienia.
8. Reformy sektora usług socjalnych, zmierzające do poprawy systemu bodźców w produkcji i świadczeniu usług socjalnych oraz służące ukierunkowaniu programów socjalnych na najuboższe grupy społeczne.

4. 1. Program stabilizacyjny

Chile ma długą historię inflacji. W latach 60. wynosiła ona 21,1% w skali roku. Na początku lat 70., w warunkach populistycznej polityki rządu Allende, inflacja uległa przyspieszeniu, a jej roczna stopa w sierpniu 1973 r., na miesiąc przed upadkiem Allende, zbliżyła się do 1000%. Przyczyną przyspieszenia inflacji w tym okresie była monetyzacja deficytu sektora publicznego, sięgającego 30% PKB.

W pierwszych latach rządu wojskowego zaatakowano inflację przy pomocy głębokiej redukcji deficytu sektora publicznego, której towarzyszyła surowa dyscyplina pieniężna. W silnie indeksowanej gospodarce, w której większość kluczowych cen była indeksowana wskaźnikiem cen konsumpcyjnych (CPI), ewolucja inflacji odznaczała się jednak silną inercją. Nic dziwnego zatem, że roczna stopa inflacji do początku 1977 r. utrzymywała się na trzycyfrowym poziomie. Było tak pomimo daleko idącej redukcji deficytu sektora publicznego do ok. 21% PKB w latach 1973 – 1974. Rozczarowany wynikami polityki antyinflacyjnej rząd postanowił dokonać ponownej uważnej analizy mechanizmu, który za nie odpowiadał. W szczególności, grupa rządowych ekonomistów zaczęła rozpracowywać pogląd, że inflacja była wynikiem prowadzenia aktywnej polityki kursu walutowego spowodowanej coraz większym udziałem gospodarki Chile w handlu towarami i usługami. Eksperti ci twierdzili, że związana z handlem składowa inflacji krajowej była sumą inflacji światowej i stopy dewaluacji¹⁶. Kiedy pogląd ten upowszechnił się w kręgach rządowych – około 1976 r., a zwłaszcza na początku 1978 r. zaczął się zarysowywać ważny zwrot w polityce stabilizacyjnej. W tym czasie zaczęto wykorzystywać kurs walutowy do kształtowania oczekiwań inflacyjnych i do bezpośredniego wpływania, poprzez konkurencję importu, na ewolucję cen towarów podlegających wymianie międzynarodowej (dóbr konkurujących z importem i dóbr eksportowych). W lutym 1978 r. rząd wprowadził system zapowiedzianej wcześniej stopy dewaluacji peso (ta-

blita), której kulminacja przypadła na czerwiec 1979 r., kiedy to kurs walutowy doszedł do poziomu 39 peso za dolara, na którym utrzymywał się aż do czerwca 1982 r.

Każdy system ekonomiczny wymaga kotwicy stabilizującej poziom cen. Podówczas do takiej roli pretendowały: podaż pieniądza i kurs walutowy. Wykorzystanie jednak bądź jednej, bądź też drugiej kotwicy musiało być zgodne z innymi cechami gospodarki. System pełnej indeksacji płac, wprowadzonej na mocy prawa i obowiązującej w końcu lat 70., wiążący zmiany płac nominalnych ze wzrostem CPI w roku poprzednim musiał, w warunkach spadającej inflacji i stałego kursu walutowego, zaowocować bardzo powolnym tempem spadku inflacji, a więc również aprecjacją realnego kursu walutowego. Tak się faktycznie stało, a kryzysu bilansu płatniczego uniknięto tylko dzięki łatwemu dostępowi do zagranicznego kredytowania, z jakiego mógł wówczas korzystać chilijski sektor prywatny. Kiedy jednak w 1982 r. nastąpiło drastyczne ograniczenie finansowania zewnętrznego, prowadzona restrykcyjna polityka pieniężna doprowadziła do wzrostu realnych stóp procentowych i ograniczenia wydatków. Ponieważ jednak stały kurs walutowy i system indeksacji płac hamowały realną dewaluację, nieunikniona była głęboka recesja. Gwałtowne szoki zewnętrzne zainicjowały proces dostosowań, jednakże wbudowany brak elastyczności sprawił, że okazał się on zbyt kosztowny.

Ponieważ rząd musiał interweniować, by uratować system finansowy, wesprzeć znajdujące się w katastrofalnym położeniu finansowym firmy i gospodarstwa domowe, a także, by zapewnić pomoc bezrobotnym, rosło zapotrzebowanie na środki publiczne, co spowodowało poważny wzrost deficytu sektora publicznego.

Po kryzysie początku lat 80., problemy ze stabilizacją przybrały postać nie dającego się utrzymać deficytu obrotów bieżących bilansu płatniczego. Korkta wymagała silnego ograniczenia absorpcji i realnej dewaluacji. Główną cechą programu dostosowawczego po 1984 r. były szerokie korekty fiskalne

– obejmujące zmniejszenie wydatków rządowych i wzrost opodatkowania – oraz wprowadzenie elastycznego kursu walutowego (równoległe z zawieszeniem indeksacji płac). Z drugiej strony udane reformy mikroekonomiczne lat 70. i ówczesne wysokie jawne bezrobocie stworzyły warunki dla silnej reakcji podaży na realną dewaluację. Wynikająca z niej ekspansja sektorów konkurujących z importem i produkujących towary na eksport była główną siłą napędową imponującego ożywienia chilijskiej gospodarki¹⁷.

4. 2. Reformy sektora publicznego¹⁸

Reformy sektora publicznego objęły reformę podatkową, silną redukcję państwowych dotacji oraz politykę zwracania poprzednim właścicielom nielegalnie przejętych przedsiębiorstw. W ślad za tym szedł program prywatyzacji, skoncentrowany na bankach komercyjnych oraz firmach w sektorze przemysłu przetwórczego. Program prywatyzacji zostanie omówiony w części 4.7.

W 1974 r. wprowadzono szeroką reformę podatkową, zmierzającą do zwiększenia wpływów podatkowych i w rezultacie do zmniejszenia deficytu budżetowego. Wprowadzono podatek od wartości dodanej, który zastąpił podatek obrotowy, dotknięty wadą polegającą na kaskadowym powiększaniu obciążenia podatkowego przy przechodzeniu towaru przez kolejne fazy przetwórstwa. Podatek ten stał się w następnych latach głównym źródłem finansowania budżetu. Zadaniem reformy podatkowej była również poprawa bodźców do pracy poprzez obniżenie krańcowej stopy opodatkowania dochodów.

Po stronie wydatków nastąpiła ostra redukcja zatrudnienia w sektorze publicznym oraz inwestycji publicznych. Głębokość fiskalnego dostosowania była ogromna: deficyt budżetowy zmniejszył się z 24,7% PKB w 1973 r. do 3,5% PKB w 1974 r.

W 1975 r. Chile doznało dotkliwego szoku *terms of trade*, wynikającego z połączenia gwał-

townego spadku cen miedzi – podówczas głównego towaru eksportowego Chile oraz ostrego wzrostu cen ropy. W warunkach dotkliwego ograniczenia dostępu Chile do zewnętrznego finansowania, brak środków finansowych pochodzących z zagranicy wymusił drastyczną redukcję wydatków mającą pomóc uporać się z pojawiającym się deficytem handlowym. To drugie dostosowanie fiskalne było równie dotkliwe jak pierwsze. Dalsza redukcja o 26% realnych wydatków publicznych, która przypadła na sam środek fazy dotkliwego spadku spowodowała redukcję deficytu budżetowego z 3,5% PKB w 1974 r. do zaledwie 0,9% PKB w 1975 r. (tabela 7).

Do fiskalnego dostosowania przyczynił się również zwrot właścicielom przedsiębiorstw, które zostały przejęte przez robotników za czasów rządów Allende. Podtrzymywanie funkcjonowania tych przedsiębiorstw wymagało znacznych transferów z budżetu. Do redukcji deficytu sektora publicznego przyczyniła się również poprawa efektywności przedsiębiorstw publicznych oraz prywatyzacja niektórych z nich.

Recesja 1975 r. nie zahamowała procesu redukcji rozmiarów sektora publicznego. W 1976 r. niefinansowy sektor publiczny osiągnął nadwyżkę równą 0,6% PKB, zaś inflacja wyniosła 174,3%. Wydatki bieżące w wyrażeniu realnym pozostały na poziomie z 1975 r., jednakże dochody zaczęły się poprawiać. Nadwyżka niefinansowego sektora publicznego utrzymywała się w następnych latach aż do przedednia kryzysu, osiągając w 1980 r. najwyższą wartość 6,1% PKB (tabela 7). W latach kryzysu nastąpiło ponownie pogorszenie sytuacji finansowej niefinansowego sektora publicznego, którego deficyt doszedł w 1982 r. do 3,4% PKB (tabela 7).

Począwszy od 1973 r. wprowadzano usprawnienia administracji podatkowej, które trwały przez całe lata 70., a w 1981 r. wprowadzono radykalną reformę systemu emerytalnego, która na krótką metę pogorszyła sytuację budżetową. Tę ostatnią reformę omówiono w części 4.4.

4. 3. Reformy handlu¹⁹

Nowy rząd, który objął władzę w 1973 r. od samego początku rozumiał, że tak mały kraj jak Chile, aby osiągnąć efektywną skalę działalności gospodarczej, musi oprzeć swój rozwój na modelu wzrostu napędzanego eksportem. Reforma handlu była niezbędnym warunkiem poprawy rentowności produkcji kierowanej na rynki zagraniczne i jednocześnie wprowadzenia konkurencji dla gałęzi konkurujących z importem. Reformy handlu w latach 1974 – 1976 obejmowały przejście z systemu wielorakich kursów walutowych na system kursu jednolitego, zastąpienie cłami barier pozataryfowych oraz obniżkę szczególnie wysokich cel.

Na tym etapie liberalizacja handlu miała minimalne konsekwencje dla budżetu, ponieważ wyższe stawki celne i tak były, ogólnie rzecz biorąc, „martwe” – jako że w objętych nimi grupach towarowych obrót i tak nie występował – a zastąpienie barier pozataryfowych cłami dostarczyło dodatkowych dochodów budżetowych. Głęboka dewaluacja, przy ujednoczeniu kursu walutowego, wraz z drastycznymi korektami budżetowymi przyczyniła się do osiągnięcia poważnej realnej dewaluacji. W późniejszym okresie tempo dewaluacji było wyznaczane przez spowolnienie inflacji i zmianę podstawowych czynników określających realny kurs walutowy (tzn. zmiany *terms of trade*, różnice w wydajności pomiędzy dziedzinami wytwarzającymi towary stanowiące przedmiot wymiany międzynarodowej i pozostałymi, możliwy do utrzymania poziom salda bilansu handlowego). W tych warunkach już w 1975 r., w wyniku pierwszego szoku naftowego i redukcji o 45% realnych cen miedzi, dokonano głębokiej nominalnej dewaluacji, która wraz z ostrą korektą budżetu miała służyć redukcji deficytu bilansu handlowego. Ponieważ redukcja inflacji postępowała, reforma handlu przebiegała równoległe z innymi reformami.

W latach 1974 – 1976, w początkowej fazie liberalizacji handlu, nie było jeszcze jasnego poglądu co do tempa i głębokości reform. W miarę jednak umacniania swojej pozycji w rządzie przez liberalny zespół

ekonomiczny, nastąpiło przyspieszenie i pogłębienie reform. W 1979 r. zakończono reformę handlu, w wyniku której wprowadzono jednolitą 10-proc. stawkę celną na wszystkie towary z wyjątkiem przemysłu motoryzacyjnego.

4. 4. Reforma ubezpieczeń społecznych

Stary system ubezpieczeń społecznych istniał od 1920 r. do reformy w 1980 r. Wówczas obejmował swym zasięgiem 60% siły roboczej i składał się z kilku współistniejących jednocześnie instytucji. Wszystkie te instytucje zapewniały podobne typy świadczeń przy sporym zróżnicowaniu zarówno warunków dostępu do poszczególnych świadczeń, jak i ich wysokości.

System ten był oparty na modelu repartycyjnym, co oznaczało, że emerytury były finansowane ze składek osób zawodowo czynnych, a perspektywy utrzymania systemu podporządkowane były aktualnym proporcjom pracujących i niepracujących. W tego typu systemie emerytury otrzymywane przez osoby nim objęte nie mają żadnego związku z ich wkładem finansowym wniesionym do systemu przez cały okres pracy.

Począwszy od 1974 r. rząd wprowadził liczne modyfikacje do istniejącego systemu, ukierunkowane na jego uproszczenie, ujednoczenie i usunięcie nierówności. Prócz tego znacząco zmniejszono stawki składek pracowników i pracodawców oraz uproszczono system zasiłków rodzinnych i zasiłków dla bezrobotnych. Ujednoczono kryteria zmian emerytur, wieku emerytalnego i okresów składkowych. Wprowadzono prócz tego emeryturę minimalną dla osób ubogich, nie płacących składek. Do 1979 r. wdrożono wszystkie te reformy, zlikwidowano również specjalne traktowanie niektórych grup. Reformy pozwoliły na znaczne zmniejszenie wysokości składek – z 33% do 20% funduszu płac.

Kulminacją reform systemu ubezpieczeń społecznych stało się wprowadzenie systemu w pełni kapitałowego²⁰.

Nowy system emerytalny wprowadzony 13 listopada 1980 r., został oparty na trzech podstawowych zasadach:

1. Solidarności z osobami biednymi – każdy obywatel Chile jest uprawniony do pobierania (niskiej) gwarantowanej emerytury minimalnej, niezależnie od jego wkładu do systemu.
2. Indywidualnej kapitalizacji – świadczenia otrzymywane przez członków systemu są bezpośrednio powiązane z wkładem wniesionym przez nich w całym okresie aktywności zawodowej.
3. Prywatnego i konkurencyjnego zarządzania funduszami emerytalnymi, sprzyjającego efektywności zarządzania funduszami w ramach prawnych ustalonych przez rząd i pod nadzorem specjalnej instytucji nadzorującej.

W tym systemie kapitalizacji, składki ubezpieczeniowych są gromadzone na indywidualnych, nie podlegających przeniesieniu kontach, z minimalnym oprocentowaniem i bezpieczeństwem gwarantowanym przez państwo (administratorzy powinni się wykazać minimalnym wymaganym kapitałem i zapewnić minimum dochodu), tworząc fundusz emerytalny.

Fundusze emerytalne są powiększane o bieżąco napływające składki oraz zyski z inwestycji w okresie składkowym ubezpieczonego (pomniejszone o prowizję na koszty administracyjne), a pomniejszane o wypłaty emerytur i inne dopuszczalne prawem wypłaty. Państwowy nadzór sprawuje autonomiczna jednostka, która nadzoruje i kontroluje administratorów funduszy. Dopuszczaniem, modyfikacją i odrzucaniem różnych instrumentów finansowych, w jakie mogą inwestować administratorzy zajmuje się Komisja Klasyfikacji Ryzyka.

Ubezpieczony ma również prawo, w dążeniu do uzyskania lepszej obsługi i wyższych zysków, przenieść swoje fundusze od jednego administratora do innego. Wysokość emerytury może być korygowana w drodze powiększenia lub pomniejszenia składki dobrowolnej w momencie jej wpłaty, natomiast dochód z emerytury podlega opodatkowaniu.

Przejęcie od starego do nowego systemu zostało ułatwione przez stworzenie instrumentu

długu publicznego, nazwanego bonem uznania („Bono de reconocimiento”), który dokumentował łączny wkład do starego systemu repartycyjnego przy pomocy niezbywalnej obligacji. Obligacja ta jest indeksowana do zmian indeksu cen konsumpcyjnych (CPI) i przynosi 4-proc. stopę realnego zysku do chwili przejścia na emeryturę. W tym momencie rząd wypłaca jej wartość, dodając ją do nagromadzonego funduszu emerytalnego ubezpieczonego.

4. 5. Reformy sektora finansowego²¹

W 1994 r. rozpoczął się proces prywatyzacji instytucji finansowych, któremu towarzyszyła stopniowa liberalizacja nominalnych stóp procentowych. Brak właściwej regulacji i nadzoru miał jednak stać się przyczyną późniejszych poważnych trudności w tym sektorze.

W 1977 r. jeden z banków średniej wielkości, który został sprywatyzowany i który należał do konglomeratu finansowego, zbankrutował i został przejęty przez regulatora (ryнку finansowego – przyp. red.). To działanie stało się dla depozytariuszy i właścicieli banków sygnałem, że *de facto* istnieje ubezpieczenie wkładów i utorowało drogę do upowszechnienia się niezdrowych praktyk bankowych. Dla konglomeratów finansowych działanie to stało się zachętą do podejmowania większego ryzyka, ponieważ ryzyko nie było właściwie nadzorowane, a istnienie *de facto* ubezpieczenia wkładów nie zachęcało zarządów banków do starannej oceny ryzyka bankowego. W tych warunkach konglomeraty finansowe mogły udzielać niemal nieograniczonych kredytów swoim przedsiębiorstwom, jako że wyższe ryzyko wynikające z koncentracji ich portfela we własnych przedsiębiorstwach nie było uwzględnione przez regulatorów przy ocenie ryzyka portfeli kredytowych banków.

Istnienie faktycznego ubezpieczenia wkładów bez wymaganej regulacji ostrożnościowej i nadzoru bankowego zachęcało banki również do podej-

mowania zbyt wielkiego ryzyka walutowego. To ostatnie spowodowało powstanie poważnego wypaczenia struktury cen kredytów denominowanych w różnych walutach. Powstałe warunki w połączeniu z wpływem dotkliwych szoków zewnętrznych, których doznał kraj w 1982 r., przyczyniły się do wybuchu poważnego kryzysu finansowego. Wprowadzając w 1986 r. nowoczesny system bankowej regulacji i nadzoru wyciągnięto naukę z tego kryzysu, tworząc w efekcie prężny system finansowy, który w ciągu ostatnich 15 lat nie zaznał kryzysu bankowego.

4. 6. Reforma rynku pracy

Do 1973 r. obowiązujący kodeks pracy miał bardzo restrykcyjny charakter, co sprawiało, iż funkcjonowanie rynków pracy cechował wysoki stopień nieelastyczności. Owa nieelastyczność przybierała postać braku mobilności siły roboczej, nieograniczonych rekompensat za zwalnianie pracowników, płac minimalnych itp. W początkowych latach reform prawo pracy w Chile, podobnie jak i na całym świecie, nastawione było na ochronę pracownika. Z upływem czasu jednak przekształciło się ono w mechanizm zapewniający korzyści grupom nacisku w szeregach pracowników, dyskryminujący pracowników pozostających poza związkami zawodowymi i szkodzący ogólnej efektywności gospodarki.

Wiele związków zawodowych korzystało ze szczególnych warunków pracy i płacy. Zaliczały się do nich organizacje pracownicze w przemyśle miedziowym, naftowym, kolejnictwie, hutnictwie, energetyce i komunikacji. Począwszy od 1974 r. zlikwidowano wszelkie przywileje i koncesje, a proces ten zakończył się ustawą nr 18 018 z 1982 r., uchylającą niektóre utrzymujące się jeszcze przywileje. Reformy regulacji rynku pracy można podzielić na trzy kategorie: politykę płac, regulację zwolnień i odpraw oraz regulację działalności związków zawodowych i prawa do strajku.

4. 6. 1. Polityka płac

Również zmiany polityki płac zapoczątkowano w 1973 r. W początkowym okresie, do 1979 r., zawieszono negocjowanie umów zbiorowych, a rząd – z wyjątkiem płacy minimalnej i płac w sektorze publicznym – nie interweniował znacząco w ustalanie płac w sektorze prywatnym. Ponieważ jednak płace w sektorze publicznym były okresowo korygowane o wskaźnik inflacji z poprzedniego okresu, polityka ta była zwykle przenoszona również na płace w sektorze prywatnym. W 1979 r. uchwalono nowy kodeks pracy, który wprowadził zasadę negocjowania umów zbiorowych na poziomie przedsiębiorstwa. Co zaskakujące jednak, ustawa stanowiła również, że oferta minimum w negocjacjach płacowych musi być równa poprzedniemu poziomowi płac, skorygowanemu o inflację CPI za okres od poprzedniej umowy.

4. 6. 2. Zwolnienia i odprawy

Zwolnienia pracowników były w Chile bardzo ograniczone. Strukturalne przekształcenia, podjęte w latach 70., wymagały rozluźnienia praktyki zwolnień, które by sprzyjało zmianom strukturalnym w gospodarce. Dopuszczenie zwolnień obwarowane było licznymi warunkami i pociągało za sobą wypłatę wysokich odpraw. W latach 70. rozluźniono te warunki, dopuszczając rozwiązanie umowy o pracę, kiedy dostosowania (w zatrudnieniu – przyp. red.) podyktowane były względami ekonomicznymi, jednakże pracodawca był zobowiązany do wypłaty rekompensaty równej jednej płacy miesięcznej za każdy rok ciągłej pracy, nie więcej jednak niż za 5 miesięcy. Prawo pracy z 1981 r. ponownie zaostrzyło warunki zwolnień.

4. 6. 3. Związki zawodowe i prawo do strajku

W latach 1973 – 1979 działalność związków zawodowych podlegała surowym ograniczeniom. Bez zezwolenia nie mogły dokonywać wyboru swoich przywódców ani odbywać zebrań. Kodeks pracy z 1979 r. znacznie zliberalizował działalność związków zawodowych. Nowy kodeks pracy dopuścił istnienie czterech typów związków:

-
- a. związki na szczeblu przedsiębiorstwa,
 - b. związki na szczeblu międzyzakładowym,
 - c. związki pracowników niezależnych,
 - d. związki pracowników okresowych.

Przynależność do związku zawodowego jest dobrowolna, a składki związkowe mogą być potrącane z płacy tylko za pisemnym upoważnieniem pracownika lub wtedy, kiedy za takim rozwiązaniem opowie się absolutna większość pracowników należących do związku zawodowego.

Co się tyczy strajków, w latach 1973 –1979 były one znacznie ograniczone. Kodeks pracy z 1979 r. wprowadził ograniczenie czasu trwania strajku do 60 dni, po którym to okresie pracownicy byli uznawani za rezygnujących z pracy, tracąc prawo do wypłaty odprawy.

4. 7. Prywatyzacja²²

W latach 1974 – 1982 Chile rozpoczęło poważny proces prywatyzacji. Niemal wszystkie przedsiębiorstwa przejęte za rządów Allende zostały wówczas zwrócone swoim prawowitym właścicielom, i wszelkie przedsiębiorstwa poza tradycyjną sferą działania przedsiębiorstw państwowych, produkujące dobra i usługi wytwarzane tradycyjnie przez przedsiębiorstwa prywatne, zostały sprywatyzowane, z wyjątkiem dużych firm miedziowych, jednej dużej huty, ENAP (Państwowej Spółki Naftowej), kolei i przedsiębiorstw użyteczności publicznej – zaopatrywania w energię elektryczną, wodę, kanalizacji i usług telefonicznych. W końcu lat 80. prywatyzacją objęto również produkcję i dystrybucję energii, a w latach 90. usługi wodno-kanalizacyjne. Ostatnio wprowadzono elementy inicjatywy prywatnej w sektorze infrastruktury, poprzez systemy BOT (Build-Operate-Transfer).

Prace prywatyzacyjne prowadzono w dwóch etapach:

1. Pierwszy przypadek na 1974 r., kiedy zarząd nad przedsiębiorstwami, które zostały niezgodnie z prawem przejęte za czasów Allende, został przekazany dawnym właścicielom. Na tym

etapie zwrócono 325 przedsiębiorstw, jako warunek zwrotu stawiając rezygnację właścicieli z wszelkich roszczeń wobec państwa. W niektórych szczególnych przypadkach nałożono dodatkowe warunki, mające na celu zapewnienie utrzymania poziomu zatrudnienia, konkurencji pomiędzy pokrewnymi gałęziami i poczynienia przez pierwotnych właścicieli nowych inwestycji na określonym poziomie.

2. Drugi etap polegał głównie na przekazaniu sektorowi prywatnemu aktywów 207 przedsiębiorstw o łącznej wartości ok. 1 200 mln dol. Chodziło tu o instytucje finansowe, przedsiębiorstwa przemysłowe i inne spółki przejęte przez sektor publiczny.

W wyniku procesu prywatyzacji, podjętej w tym okresie, zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw państwowych uległo zmniejszeniu z 5,6% do 3,2% siły roboczej ogółem. Jednak tylko część tej redukcji można przypisać procesowi prywatyzacji, a reszta wynikała z działań rządu na rzecz zwiększenia efektywności sektora publicznego.

Prywatyzację prowadzono z wykorzystaniem całego szeregu metod. Należały do nich:

1. Likwidacja – w przypadku (występowania w firmach – przyp. red.) strat operacyjnych, których nie udało się zredukować poprzez poprawę efektywności. Wiele takich firm musiało zakończyć działalność, a ich aktywa były sprzedawane w drodze przetargu.
2. Przetargi publiczne – rządowa Korporacja Rozwoju (CORFO) wprowadziła system przetargów na sprzedaż przedsiębiorstw. CORFO miała prawo odrzucenia oferty, a także negocjowania korzystniejszych cen i/lub warunków z oferentami zgłaszającymi najwyższą cenę. Głównym celem przetargu była maksymalizacja ceny sprzedaży publicznych aktywów. W tym celu sprzedawano najczęściej pakiety akcji zapewniających kontrolny udział w kapitale przedsiębiorstwa. Koncentracja w jednych rękach własności instytucji finansowych i niektórych kluczowych przedsiębiorstw przemy-

słowych miała później stać się powodem pewnych trudności w systemie finansowym.

3. Sprzedaż bezpośrednia – ta procedura była stosowana w przypadku mniejszych firm, w których koszt zorganizowania przetargu był oceniany jako przewyższający oczekiwaną cenę sprzedaży firmy.

Spośród całego arealu użytków rolnych, przejętego przez Korporację Reformy Rolnej (CORA), 28% ziemi przejętej w sposób nieprawidłowy zwrócono legalnym właścicielom; 52% podzielono na 52 603 gospodarstwa, które następnie zostały sprzedane na bardzo korzystnych warunkach robotnikom rolnym, którzy wcześniej tę ziemię uprawiali, a resztę sprzedano w drodze publicznych przetargów. Szacuje się, że prywatyzacja gospodarstw rolnych, które zostały przejęte przez CORA dotyczyła aktywów o łącznej wartości 800 mln dol.

4. 8. Reformy sektora socjalnego

Reformy przeprowadzone w latach 70. dotyczyły również sektorów socjalnych takich jak edukacja, ochrona zdrowia, wyżywienie oraz budownictwo mieszkaniowe. Celem tych reform była poprawa efektywności produkcji i dystrybucji usług socjalnych, a także ukierunkowanie dotacji w tych sektorach na najuboższe grupy społeczne.

4.8.1. Reformy edukacji

Celem reformy edukacji zapoczątkowanej w 1980 r. było polepszenie efektywności edukacji publicznej i zwiększanie szans. W szczególności stworzono możliwości udziału sektora prywatnego w świadczeniu usług edukacyjnych.

Stary system, w którym środki publiczne przydzielano bezpośrednio szkołom i uczelniom, został zastąpiony nowym, w którym środki były rozdzielane na szkoły proporcjonalnie do liczby uczniów pobierających naukę.

Do 1980 r. świadczenie usług edukacyjnych było niemal całkowicie scentralizowane w Ministerstwie

Edukacji. Ten biurokratyczny system był bardzo nieefektywny i zawierał niewiele zachęt do przyciągania i utrzymania uczących się. W tej sytuacji niska jakość edukacji nie była żadną niespodzianką. W latach 1973 – 1980 nie podjęto poważniejszych reform.

Chcąc uporać się z tymi problemami, rząd przeprowadził w latach 1980 – 1981 ważne reformy programowe, administracyjne i finansowe w systemie edukacyjnym. Reforma programowa zmierzała do uelastycznienia programów nauczania i ułatwienia ich dostosowania do lokalnych potrzeb.

W ramach reform administracyjnych i finansowych najważniejsze działania polegały na:

1. Przekazaniu szkół publicznych (przedszkoli, szkół podstawowych i średnich) samorządom i prywatnym organizacjom niekomercyjnym, co miało poprawić zarządzanie szkołami, zwiększyć liczbę uczniów i podnieść jakość kształcenia.
2. Wspieraniu poprzez system dotacji uczestnictwa sektora prywatnego w bezpłatnej edukacji. Dotacje, składające się z wypłat za każdego ucznia zapisanego i faktycznie pobierającego naukę, otrzymywały zarówno prywatne dotowane szkoły, jak i szkoły przekazane samorządom. Niestety, później realna kwota dotacji została obniżona z ujemnymi skutkami dla jakości kształcenia.

Poważne reformy wprowadzono również w szkolnictwie wyższym. Do 1980 r. składało się ono z dwóch uniwersytetów publicznych i sześciu uczelni prywatnych. Wszystkie, włącznie z prywatnymi, pokrywały głównie ze środków publicznych, które pokrywały, w przybliżeniu, taką samą część ich wydatków. W 1980 r. uniwersytety otrzymywały ponad 30% publicznych wydatków na oświatę ogółem. Z drugiej strony rozumiano, że krańcowa stopa zwrotu była najwyższa dla szkolnictwa podstawowego, następnie średniego, a na koniec – wyższego.

Istniejący system szkolnictwa wyższego napotykał wiele problemów, gdyż możliwości nowych przyjęć były ograniczone, a decyzja rządu o skoncentrowaniu zasobów w szkolnictwie podstawowym i średnim za-

grażała jego szansom rozwojowym. Pierwszym krokiem była likwidacja dotychczasowego zakazu dostępu sektora prywatnego do świadczenia usług w zakresie szkolnictwa wyższego. Niezbędne były również korekty w rozdziale państwowych dotacji. Dalsze kroki podjęte w tej dziedzinie obejmowały decentralizację dużych uniwersytetów krajowych, przyznanie formalnej rangi uczelni wyższych instytucjom szkolnictwa wyższego innym niż uniwersytety i zmianę w finansowaniu uniwersytetów polegającą na przejściu od ogólnych dotacji do wypłat na jednego studenta oraz na wprowadzeniu programu pożyczek studenckich, którego zarządzanie dotknięte było niestety poważnymi wadami, zagrażającymi trwałości systemu.

4. 8. 2. Reformy opieki zdrowotnej i żywienia

W pierwszych latach rządu Pinocheta reformy w tym sektorze były skoncentrowane na poprawie dostępności najuboższych grup społecznych do usług opieki zdrowotnej. W okresie późniejszym dokonano poważnych zmian strukturalnych, które miały służyć poprawie efektywności i skierowaniu subwencji do najuboższych grup ludności. W tym celu stworzono dwuszczeblowy system. Grupy o średnich i wysokich dochodach mają dostęp do usług opieki zdrowotnej świadczonych prywatnie. Środki publiczne zostały skoncentrowane na zapewnieniu usług zdrowotnych grupom, które nie mogą sobie pozwolić na korzystanie z prywatnej opieki. W celu wdrożenia tego systemu stworzono normatyw, który pozwolił na rozwój prywatnych programów zdrowotnych.

Do reform instytucjonalnych i finansowych, służących poprawie efektywności publicznego systemu opieki zdrowotnej i żywienia, należały:

- a. oddzielenie produkcji i dystrybucji usług zdrowotnych oraz stworzenie instytucji finansującej usługi zdrowotne dla grup, których nie było stać na korzystanie z prywatnych usług zdrowotnych,
- b. decentralizacja krajowej służby zdrowia,
- c. wzmocnienie roli ministerstwa zdrowia jako jednostki nadzorującej, regulującej i oceniającej usługi zdrowotne, ale ich bezpośrednio nie świadczącej.

W 1981 r. zapoczątkowano przekazywanie usług opieki podstawowej i ich infrastruktury samorządom; wprowadzono również możliwość wyboru pomiędzy publicznymi i prywatnymi programami ubezpieczeń zdrowotnych.

Usługi podstawowej opieki zdrowotnej i profilaktyki skoncentrowano na najbardziej wrażliwych grupach wśród najuboższych (tj. matkach i dzieciach), aby skierować wydatki przeznaczone na ochronę zdrowia i żywienia do najuboższych grup społecznych. Stopniowego doprowadzenia subwencji żywnościowych do najbardziej potrzebujących dokonano zasadniczo na trzy sposoby:

- a. poprzez dystrybucję odżywek wyłącznie poprzez zakłady opieki zdrowotnej i pod warunkiem opieki nad zdrowym dzieckiem i badania matki,
- b. przez stworzenie ośrodków rehabilitacyjnych dla realizacji programów przedszkolnych dla niedożywionych dzieci,
- c. poprzez wprowadzenie programów żywienia w szkołach.

Mimo że finansowanie tych programów stanowi zaledwie ok. 0,6% PKB, są one dobrze oceniane na świecie, jako znaczące osiągnięcie na drodze poprawy dobrobytu społecznego najuboższych grup ludności.

4. 8. 3. Reformy budownictwa mieszkaniowego

Od 1975 r. wprowadzono zmiany w polityce dotowania najuboższych grup społecznych, które nie miały domów, tworząc programy lepiej odpowiadające zarówno ich potrzebom, jak i możliwościom finansowym.

Poczynając od 1974 r. polityka budownictwa mieszkaniowego kierowała się dwoma ogólnymi zasadami: z jednej strony bezpośredniego dotowania tylko tych, których nie stać na godny dach nad głową; z drugiej strony na subsydiowaniu w sposób bezpośredni i przejrzysty.

Poprzedni system pośredniej dotacji, obejmujący niskie oprocentowanie lub niższą cenę domu, zastąpiony został bezpośrednią dotacją na zaliczkę, pod warunkiem zgromadzenia minimalnej kwoty oszczędności.

Rola sektora publicznego w budownictwie, finansowaniu i urbanizacji została ograniczona do zapewnienia bezpośrednich dotacji i wyboru tym, którzy je otrzymują. W zreformowanym systemie za urbanizację, zaopatrzenie w podstawowe usługi, budownictwo i pośrednictwo finansowe odpowiada sektor prywatny.



Na zakończenie można stwierdzić, że reformy chilijskie wyprzedziły o całe dziesięciolecie zasadniczą zmianę w postrzeganiu polityki rozwoju przez ekonomistów – sprzyjającą rynkowi i zorientowaną na zewnątrz strategię rozwojową z jednoczesnym odejściem od nadmiernej interwencji państwa. Strategia ta kładzie nacisk na znaczenie stabilności makroekonomicznej oraz na reformy polityki i instytucji zwiększające efektywność, jako podstawę trwałego wzrostu.

5. Wnioski

Niektórzy obserwatorzy sytuacji w Ameryce Łacińskiej nazwali lata 80. „straconą dekadą” dla regionu. Była to jednak również dekada rozliczeń, gdyż kryzys stworzył niepowtarzalną szansę wprowadzenia radykalnych reform. Kryzys przyczynił się do wprowadzenia reform, czyniąc je bardziej pilnymi i osłabiając grupy nacisku przeciwne zmianom.

Nowa polityka i wprowadzone w regionie zmiany instytucjonalne są znacznie bardziej zgodne z naukami czerpanymi z głównego nurtu ekonomii niż z polityką uprawianą w latach 40., w okresie szczytowego powodzenia modelu wzrostu napędzanego substytucją importu w powiązaniu z interwencją państwa.

Reformy obejmowały drastyczną redukcję deficytu sektora publicznego, otwarcie gospodarek na handel zagraniczny, wspieranie konkurencji poprzez

otwarcie na handel, likwidację dyskryminacyjnego traktowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich, deregulację/prywatyzację przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz radykalną zmianę formuły roli państwa. Choć w tych dziedzinach uzyskano znaczny postęp, wiele jeszcze pozostaje do zrobienia.

Obecnie, problemy rynków wschodzących z nową siłą podkreśliły znaczenie zdrowych fundamentów ekonomicznych, właściwej polityki i w szczególności zdrowego i solidnego systemu finansowego.

W wyniku reform państwo ograniczyło swoją rolę jako producenta i dystrybutora dóbr prywatnych i jednocześnie zwiększyło udział w makroekonomicznym zarządzaniu, w zapewnieniu dóbr publicznych i w poprawie dostępu najuboższych grup społecznych do usług socjalnych.

W skali całego regionu – z wyjątkiem Chile i Boliwii – nie dokonano jednak znaczącego postępu w ograniczeniu skali ubóstwa. W rezultacie, w latach 90. coraz większą uwagę przywiązuje się do reform drugiej generacji, zmierzających do przyspieszenia ogólnego wzrostu i ograniczenia ubóstwa. Reformy te mają na celu przede wszystkim poprawę świadczenia i dystrybucji usług socjalnych, usług prawnych i fizycznej infrastruktury, jak również poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Chile, kraj który osiągnął największy postęp we wprowadzaniu tego typu reform, cieszył się w latach 1985 – 1997 wysokim tempem wzrostu, a w ostatnich latach zupełnie dobrze przetrwał serię kryzysów, które dotknęły cały region, choć już przy niższym tempie wzrostu.

Przypisy

¹ W sprawie oceny konsensusu w kwestiach reform polityki zob. Williamson (1989) i Corbo i Fischer (1995).

² Ta część i następna wykorzystują pracę: Corbo (2000).

³ Przegląd polityki ekonomicznej w Ameryce Łacińskiej w ujęciu historycznym zawierają prace Corbo (1988) i Diaz-Alejandro (1983).

⁴ Doświadczenia reformy chilijskiej omówiono w części 4.

⁵ W wielu krajach ten nowy narybek profesjonalnych ekonomistów pracujących na uniwersytetach i w instytucjach przygotował konkretne propozycje alternatywnej polityki, które później były wykorzystane jako gotowe projekty przez reformatorsko nastawione rządy.

⁶ W sprawie makroekonomicznych aspektów reform gospodarczych zob. Corbo i Fischer (1995).

⁷ W sprawie ujemnego wpływu inflacji na wzrost zob. Fischer (1993) i Corbo i Rojas (1993), a w sprawie nieliniowych kosztów inflacji zob. Bruno i Easterly (1994) i Sarel (1995).

⁸ Najnowsze odniesienia do tych tendencji znaleźć można w Goodhard (1994), Fischer (1995) i Bernanke i in. (1999).

⁹ Niektóre z tych czynników sprzyjały również zmianie polityki zorientowanej na osiągnięcie stabilnych cen w krajach rozwiniętych (Fischer 1996). Zgodność poglądów dotyczy ostatecznego celu polityki monetarnej, jednakże, podobnie jak to jest w przypadku krajów uprzemysłowionych, utrzymują się znaczne różnice w kwestii mechanizmów transmisji polityki pieniężnej i długości opóźnień czasowych, jakie tu wchodzi w grę. Nie powinno to dziwić, bowiem wśród ekonomistów nie ma zgody na jeden model makroekonomiczny (zob. zwłaszcza Mishkin, 1996 i Symposia on the Journal of Economic Perspectives, jesień 1995).

¹⁰ Bernanke i in. (1999) omawiają najnowsze doświadczenia z wykorzystania strategii celu inflacyjnego zarówno w krajach uprzemysłowionych, jak i na wpół uprzemysłowionych i porównuje je z zastosowaniem celu pieniężnego i kursu walutowego.

¹¹ Dornbusch (1997, s. 391) posuwa się nawet do stwierdzenia, że „Brazylia nie ma wyraźnego celu inflacyjnego lub związania nominalnego kursu walutowego”, jednakże mimo braku takiego wyraźnego związania, rolę kotwicy pieniężnej odgrywa częściowo aktywna polityka walutowa walcząca z dewaluacją.

¹² Dziękuję Miguelowi Savastano za sugestię o potrzebie wyraźnego uznania tego argumentu krótkookresowej polityki pieniężnej.

¹³ Problem dodatkowo zaostrza fakt, że, na ogół, polityka fiskalna działała procyklicznie, pogłębiając ekspansywne oddziaływanie napływu kapitału (Gavin i in., 1996).

¹⁴ Trzeba od razu dodać, że takie wskaźniki są wysoce subiektywne, gdyż zakładają ważenie zespołu czynników związanych z każdym typem reform. Podobny obraz postępu reform dają jednak inne prace, przeprowadzone w Banku Światowym, których wyniki przedstawili Burki i Perry (1997).

¹⁵ W kwestii reform reżimu Pinocheta zob. Corbo (1985), Edwards i Edwards (1987), Harberg (1985) Meller (1990) i Wosecarver (1992).

¹⁶ Skrajna wersja tego poglądu głosiła, że przy danym realnym kursie walutowym odpowiadającym stanowi równowagi, krajowa inflacja – mianownik realnego kursu walutowego – jest równa inflacji dóbr stanowiących przedmiot handlu międzynarodowego. Dla tej grupy ewolucja nominalnego kursu walutowego miała znaczenie nie tylko w określaniu zmian cen towarów stanowiących przedmiot wymiany międzynarodowej, lecz również dla dynamiki ogólnego poziomu cen. Bardzo wpływowy podówczas artykuł, prezentujący to stanowisko, został później opublikowany jako Sjaastad (1984).

¹⁷ W sprawie programu stabilizacyjnego w tym okresie zob. Corbo i Solimano (1991) oraz Fontaine (1989).

¹⁸ W sprawie reform sektora publicznego zob. Corbo (1990) i Larrain (1991).

¹⁹ Zob. De la Cuadra i Hachtte (1992).

²⁰ W sprawie nowego systemu emerytalnego zob. Cheyre (1988).

²¹ Ta dziedzina reform nabrała podstawowego znaczenia dla interpretacji dalszej ewolucji sytuacji. W tej sprawie zob. również McKinnon (1988) i Valdés (1992).

²² Na ten temat zob. Hachtte i Luders (1993).

Bibliografía

- Aziz, J. and Wescott, R. (1997). "Policy Complementarities and the Washington Consensus", IMF Working Paper 97/118, September.
- Bernanke, Laubach, TH., Mishkin, F. and Posen, A. (1999) Inflation Targeting. Princeton: Princeton University Press.
- Bhagwati, J. (1991). Political Economy and International Economics. MIT Press.
- Bhagwati, J. (1998). "The Capital Myth. The Difference between Trade in Widgets and Dollars", Foreign Affairs 77 (3), May/June.
- Bruno, M. and Easterly, W. (1994) "Inflation Crises and Long-Run Growth", mimeo, World Bank, November.
- Budnevich, G. and Le Fort, G. (1997) "Capital Account Regulations and Macroeconomic Policy: Two Latin American Experiences", Working Paper 6, Central Bank of Chile, March.
- Bulir, A. and Gulde A. M. (1995) "Inflation and Income Distribution: Further Evidence on Empirical Links", IMF Working Paper 95/86, August.
- Burki, S. and Perry, G. (1997) The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade. Washington, D.C.: The World Bank.
- Cheyre, H. (1988). La Previsión en Chile Ayer y Hoy: Impacto de una Reforma. Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago, Chile.
- Corbo, V. (1985). "Reforms and Macroeconomic Adjustment in Chile during 1974–84". World Development, Vol. 13, No. 8, Pergamon Press Ltd., Oxford, U.K.
- Corbo, V. (1988). "Problems, Development Theory and Strategies of Latin America". [w:] G. Ranis and T. P. Shultz (red.). The State of Development Economics: Progress and Perspectives. London: Basil Blackwell.
- Corbo, V. (1990). "Public Finance, Trade, and Development: The Chilean Experience". [w:] V. Tanzi (red.), Fiscal Policy in Open Developing Economies, Washington, D.C: IMF.
- Corbo, V. (2000). "Economic Policy Reforms in Latin America". [w:] Anne O. Krueger (editor). Economic Policy Reform: Economic Policy Reform: The Second Stage, Chicago: University of Chicago Press.
- Corbo, V. and S. Fischer (1995). "Structural Adjustment, Stabilization and Policy Reform: Domestic and International Finance". [w:] Behrman, J, and T. N. Srinivasan (red.). Handbook of Development Economics, Volume III. Elsevier
- Corbo, V. and P. Rojas (1993) "Investment, Macroeconomic Stability and Growth: The Latin American Experience", Revista de Análisis Económico 8 (1).
- Corbo, V. and Schmidt-Hebbel, K. (1991) "Public Policies and Saving in Developing Countries", Journal of Development Economics 36.
- Corbo, V. and Schmidt-Hebbel, K. (2001) "Inflation Targeting in Latin America", Working Paper N105, Banco Central de Chile.
- Corbo, V. and A. Solimano, (1991). "Chile's Experience with Stabilization Revisited". [w:] M. Bruno et al. (red.), Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Corbo, V. and J. Tessada, (2001) "Growth and Adjustment in Chile: A Look at the 90's", paper presented at the Fifth Annual Conference of the Central Bank of Chile "The Challenges of Economic Growth", November 2001.
- Corden, W. (1994). Economic Policy, Exchange Rates and the International System. Chicago: University of Chicago Press.
- Corsetti, G., Pesenti P. and Roubini N. (1998) "Paper tigers? A preliminary assessment of the Asian crisis", NBER Working Paper. September.
- De Gregorio, J., S. Edwards, and R. Valdés, "Controls on Capital Inflows: Do They Work?", Journal of Development Economics, 63 (1), pp.: 59-83.
- De La Cuadra, S. and D. Hachette, 1992. Apertura Comercial: Experiencia Chilena. Santiago, Chile: Editorial de Economía y Administración. Universidad de Chile.
- Diaz-Alejandro, C. (1983). "Stories of the 1930s for the 1980s". [w:] Aspe et al. (red.). Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries. Chicago: University of Chicago Press.
- Dornbusch, R. (1980) Open economy macroeconomics. New York: Basic.
- Dornbusch, R. (1997) "Brazil's Incomplete Stabilization and Reform", Brookings Papers on Economic Activity 1.
- Dornbusch, R. (1998) "Capital Controls: an Idea Whose Time is Gone", mimeo, MIT, March.
- Eclac (1992). Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado. Santiago: ECLAC.
- Edwards, S. (1995a) "Why Are Saving Rates so Different Across Countries? An International Comparative Analysis", NBER Working Paper 5097.
- Edwards, S. (1995b) Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope. London: Oxford University Press.
- Edwards, S. and A. Edwards, (1987). Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment. Ballinger
- Favaro, E. (1996) "Peru's Stabilization under Floating Exchange Rate", mimeo, World Bank.

- Fernandez-Arias, E. and P. Montiel (1997) "Reforma y Crecimiento en América Latina: Mucho Ruido y Pocas Nueces?", mimeo, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, February.
- Fischer, S. (1993) "The Role of Macroeconomic Factors in Economic Growth", *Journal of Monetary Economics* 32 (3).
- Fischer, S. (1995), "Central Bank Independence". *American Economic Review*, May,
- Fischer, S. (1996) "Why are Central Banks Pursuing Long-Run Price Stability?", [w:] *Achievement Price Stability. A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City*. Kansas City.
- Fontaine, J. A., (1989). "The Chilean Economy in the 1980s: Adjustment and Recovery". [w:] S. Edwards and F. Larraín (red.), *Debt Adjustment and Recovery*. Blackwell.
- Gallego, F., L. Hernández and K. Schmidt-Hebbel (2002); "Capital Controls in Chile: Were they Effective? [w:] L. Hernández and K. Schmidt-Hebbel, red., *Banking, Financial Integration, and International Crises*, vol. III [w:] *Series on Central Banking, Analysis, and Economic Policies*. Central Bank of Chile, Santiago, Chile.
- Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti and E. Talvi (1996) "Managing Fiscal Policy in Latin America: Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness", IDB Working Paper 326.
- Graham, C. and S. Naim (1998) "The Political Economy of Institutional reform in Latin America", [w:] N. Birdsall, C. Graham and R. Sabot red. *Beyond tradeoffs: Market reform and equitable growth in Latin America*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Glick, R. and A. Rose (1998) "Contagion and Trade: Why are Currency Crises Regional?", mimeo, August.
- Goodhart, C. (1994), "Central Bank Independence", *Journal of International and Comparative Economics*, Vol. 3. also reprinted [w:] C. Goodhart *The Central Bank and The Financial System.*, Cambridge MA: MIT Press.
- Hachette, D. and R. Luders (1993), *Privatization in Chile: An Economic Appraisal*. San Francisco, California: ICS Press.
- Harberger, A. C., (1985). "Observations on the Chilean Economy, 1973-1983". *Economic Development and Cultural Change* 33 (April).
- IDB (1996). *Progreso Económico y Social en América Latina*
- IDB (1997). *Progreso Económico y Social en América Latina*
- IMF (1995). *World Economic Outlook*, May.
- IMF (1998a). *World Economic Outlook*, May.
- IMF (1998b). *World Economic Outlook*, September.
- Jacquemin, A. (1987) *The New Industrial Organization: Market Forces and Strategic Behaviour*. MIT Press.
- Journal of Economic Perspectives*, Fall 1995. Vol. 9, No 4.
- Krueger, A. (1984) "Trade Policies in Developing Countries". [w:] R. Jones and P. Kenen (red.) *Handbook of International Economics*, New York: American Elsevier.
- Krugman, P. (1987) "Is Free Trade Passé", *Journal of Economic Perspectives* 1 (2).
- Krugman, P. (1997) "Bubble, Boom, Crash: Theoretical Notes on Asia's Crisis", mimeo, MIT.
- Krugman, P. (1998) "Curfews on Capital Flight: What are the Options?", mimeo, MIT.
- Krugman, P. (1999) *The Return of Depression Economics*, New York: W. W. Norton and Company.
- Laban, R. and Larraín F. (1993) "Can a Liberalization of the Capital Outflows Increase Net Capital Inflows?", Working Paper 155, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Larraín, F. (1991). "Public Sector Behavior in a Highly Indebted Country: The Contrasting Chilean Experience 1970-85". [w:] F. Larraín and M. Selowsky (red.), *The Public Sector Crisis and the Latin American Crisis*. San Francisco, CA: ICS Press.
- Loayza, N. and Palacios L. (1997) "Economic Reform and Progress in Latin America and the Caribbean", mimeo, World Bank, June.
- Lora, E. (1997) "Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: Qué se ha Reformado y Cómo Medirlo", mimeo, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, February.
- Masson, P., Bayoumi T. and Samiei H. (1998) "International Evidence on the Determinants of Private Saving", *The World Bank Economic Review*, Vol. 12, Num 3.
- Mc Kinnon, R. (1998), *Financial Liberalization and Economic Development*, Occasional Paper #6. San Francisco, California: ICS.
- Meller, P., (1990). "Chile". [w:] J. Williamson (red). *Latin American Adjustment*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Mishkin, F. S. (1996) "The Channels of Monetary Transmission: Lessons for Monetary Policy", *Banque de France Bulletin Digest* 27 (March): 33-44.
- Mishkin, F. S. (1997) "Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, M. Bruno and B. Pleskovic Red. The World Bank.
- Mishkin, F. S. (2000) "Financial Market Reform.", In Anne O. Krueger (editor). *Economic Policy Reform: Economic*

Policy Reform: The Second Stage, Chicago: University of Chicago Press.

Obstfeld, M. (1998) "The Global Capital Market: Benefactor or Menace?", NBER Working Paper 6559, May.

Obstfeld, M. and ROGOFF, K. (1995) "The Mirage of Fixed Exchange Rates", *Journal of Economic Perspectives* 9 (Fall).

Sarel, M. (1995) "NonLinear Effects of Inflation on Economic Growth", IMF Working Paper 95/56, May.

Sargent, T. (1982), "The End of Four Big Inflations", in *Inflation: Causes and Effects*, R. Hall Ed., Chicago: Chicago University Press.

Scherer, F. and ROSS, D. (1990) *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Third Edition, Houghton Mifflin.

Schmidt-Hebbel, K. (1998); "Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving, and Growth?" Central Bank of Chile Working Paper 33, April.

Sjaastad, L.A., 1984. "Stabilization and Liberalization Experience in the Southern Cone". [w:] N.A. Barletta et al. (red.), *Economic Liberalization and stabilization*

Policies in Argentina, Chile and Uruguay: Applications of the Monetary Approach of the Balance of Payments. The World Bank, Washington D.C.

Stiglitz, J. (1994) "The Role of State in Financial Markets", Annual World Bank Conference on Development Economics, M. Bruno and B. Pleskovic (Red.) The World Bank.

Valdes, S (1992) "Ajuste Estructural en el Mercado de Capitales; La Experiencia Chilena" [w:] Wisecarver, D. (editor). *El Modelo Económico Chileno*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica and CINDE.

Valdes, S and SOTO, M. (1996) "Es el control selectivo de capitales efectivo en Chile? Su efecto sobre el tipo de cambio real", *Cuadernos de Economía* 33 (98).

Vickers, J. and Yarrow, G. (1988) *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.

Villanueva, D. and Miraakhor A. (1990) "Strategies for Financial Reforms: Interest Rate Policies, Stabilization and Bank Supervision in Developing Countries", *IMF Staff Papers* 37 (3).

Williamson, J. (1989), *Latin American Adjustment*, Oxford: Oxford University Press.

Wisecarver, D. (1992.) Ed. *El Modelo Económico Chileno*, Santiago, Chile:

Pontificia Universidad Católica de Chile and CINDE.

Zahler, R. (1997) "La Política Macroeconómica de Chile en los Años Noventa: La Visión del Banco Central", mimeo, ECLAC, diciembre.

Załącznik

Tabela 1. Stopa inflacji, 1980–1997 (w proc.)

Kraj	Przeciętna				
	1980–85	1986–90	1991–97	1996	1997
Argentyna	335,6	1192,7	30,8	0,2	0,8
Boliwia	2249,9	68,0	11,8	12,4	4,7
Brazylia	141,9	1056,9	823,6	15,5	6,0
Chile	23,8	19,4	11,9	7,4	6,2
Kolumbia	23,1	25,0	23,9	20,8	18,5
Meksyk	56,4	75,7	20,8	34,4	20,6
Peru	97,4	2341,4	83,8	11,6	8,6
Ameryka Łacińska i Karaiby	107,1	321,9	110,11	22,3	13,1

Źródło: Burki i Perry (1997) i IMF (1998a); do obliczeń wykorzystano stopy średnioroczne

Tabela 2. Stopa wzrostu realnego PKB, 1980–1997 (w proc.)

Kraj	Przeciętna*				
	1980–85	1986–90	1991–97	1996	1997
Argentyna	-1,1	0,4	2,6	4,2	8,4
Boliwia	-1,4	2,3	4,0	4,1	4,3
Brazylia	2,5	2,0	3,0	2,8	3,0
Chile	2,3	6,5	7,4	7,2	7,1
Kolumbia	2,6	4,6	4,0	2,0	3,2
Meksyk	3,1	1,5	2,9	5,2	7,0
Peru	0,6	-0,8	5,4	2,6	7,5
Ameryka Łacińska i Karaiby	1,8	3,4	3,7	3,5	5,0

* średnia nieważona

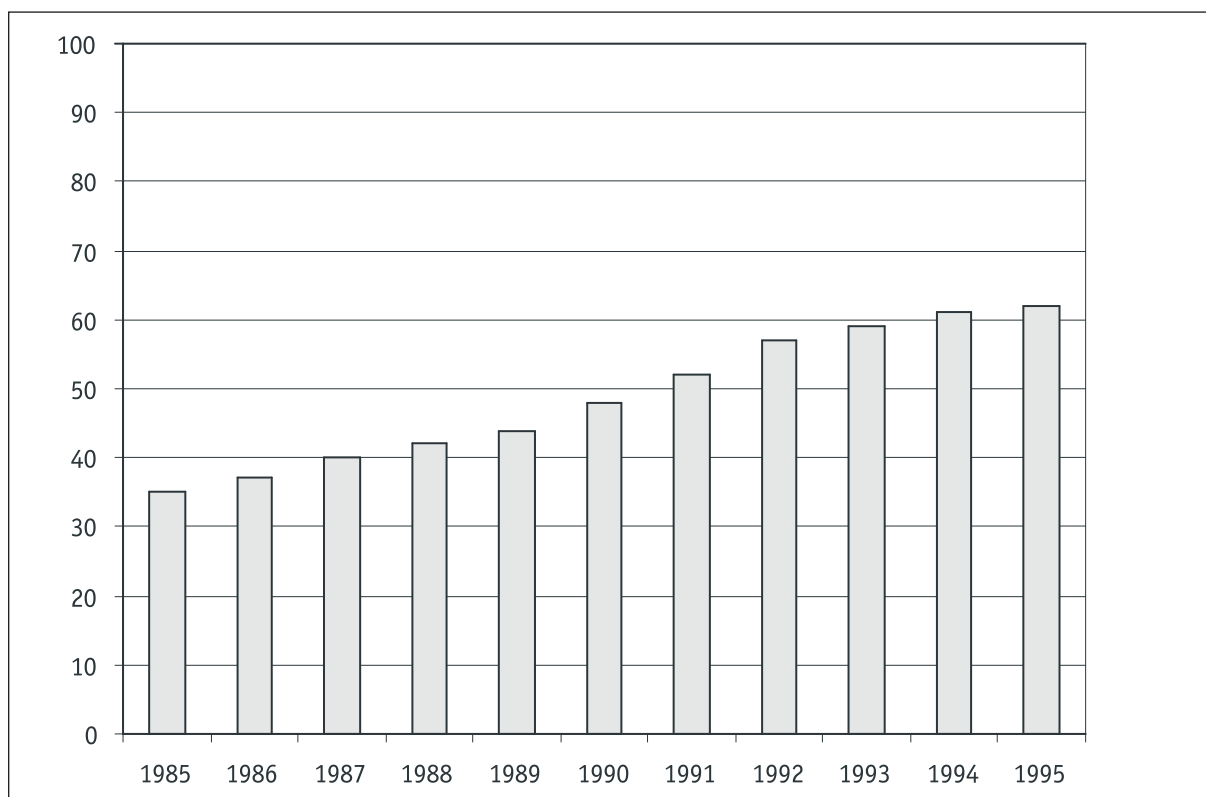
Źródło: Burki i Perry (1997) i IMF (1998a)

Tabela 3. Metody stosowane przez kraje Ameryki Łacińskiej w walce z inflacją

Kraj	Metody tradycyjne		Inna metoda
	Kotwica monetarna	Kotwica kursu walutowego	Strategia celu inflacyjnego
Argentyna*			
Boliwia			
Brazylia			
Chile			
Kolumbia			
Meksyk			
Peru			

* stosowana do 2002 r.

Wykres 1. Stopień zaawansowania reform, 1985–1995 (w proc.)



Źródło: IDB (1997)

Wykres 2. Zaawansowanie reform strukturalnych, 1985–1995 (w proc.)

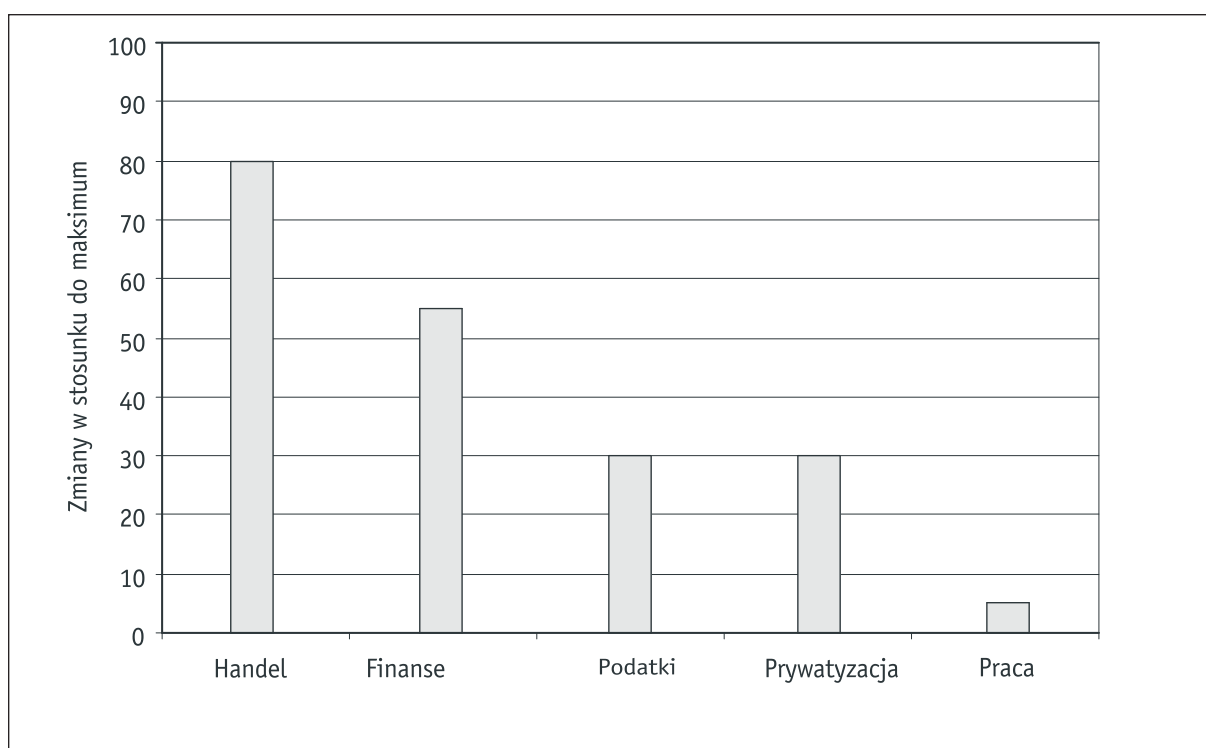
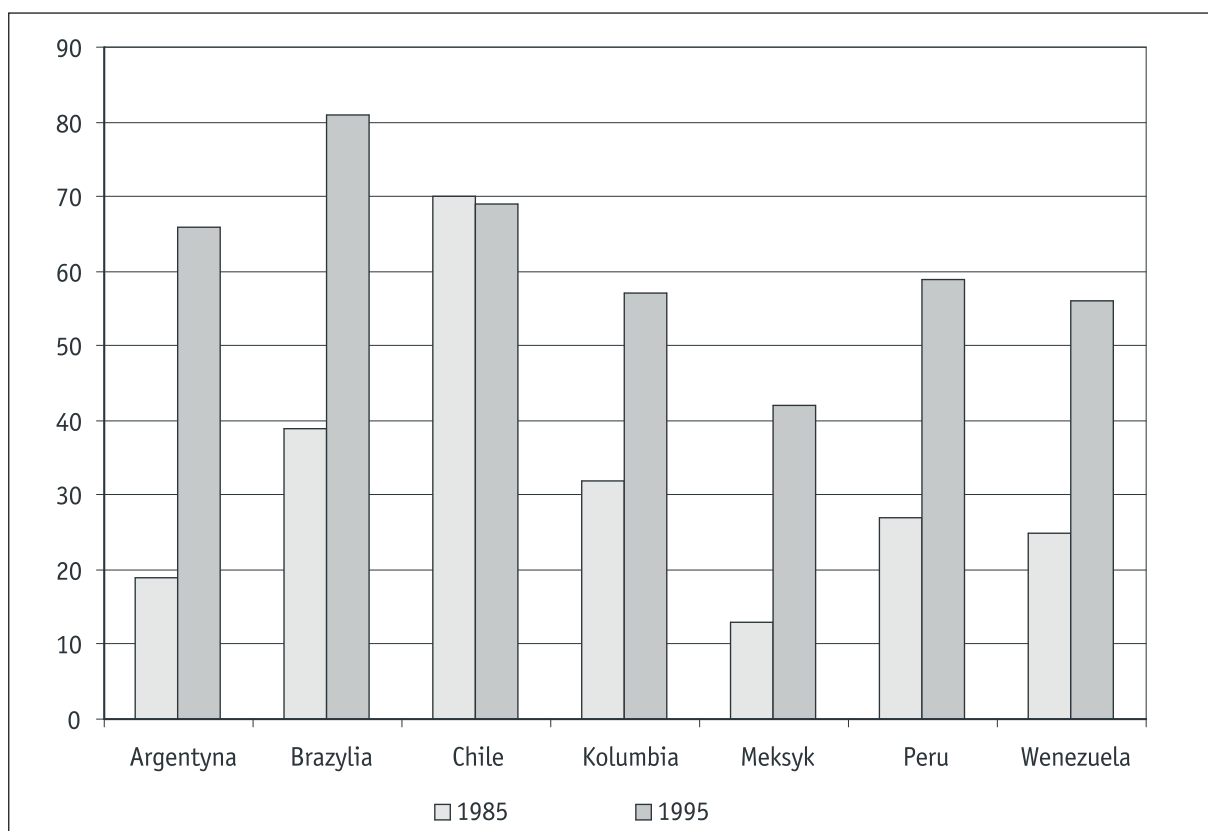


Tabela 4. Postęp reform w poszczególnych krajach, 1985–1995 (w proc.)

Kraj	1985–1990	1991–1995	Postęp
Argentyna	37,8	62,5	24,7
Brazylia	40,7	56,1	15,4
Chile	56,8	61,4	4,6
Kolumbia	47,7	59,3	8,0
Meksyk	41,2	59,3	18,1
Peru	25,6	61,9	36,3
Wenezuela	30,4	42,5	12,1

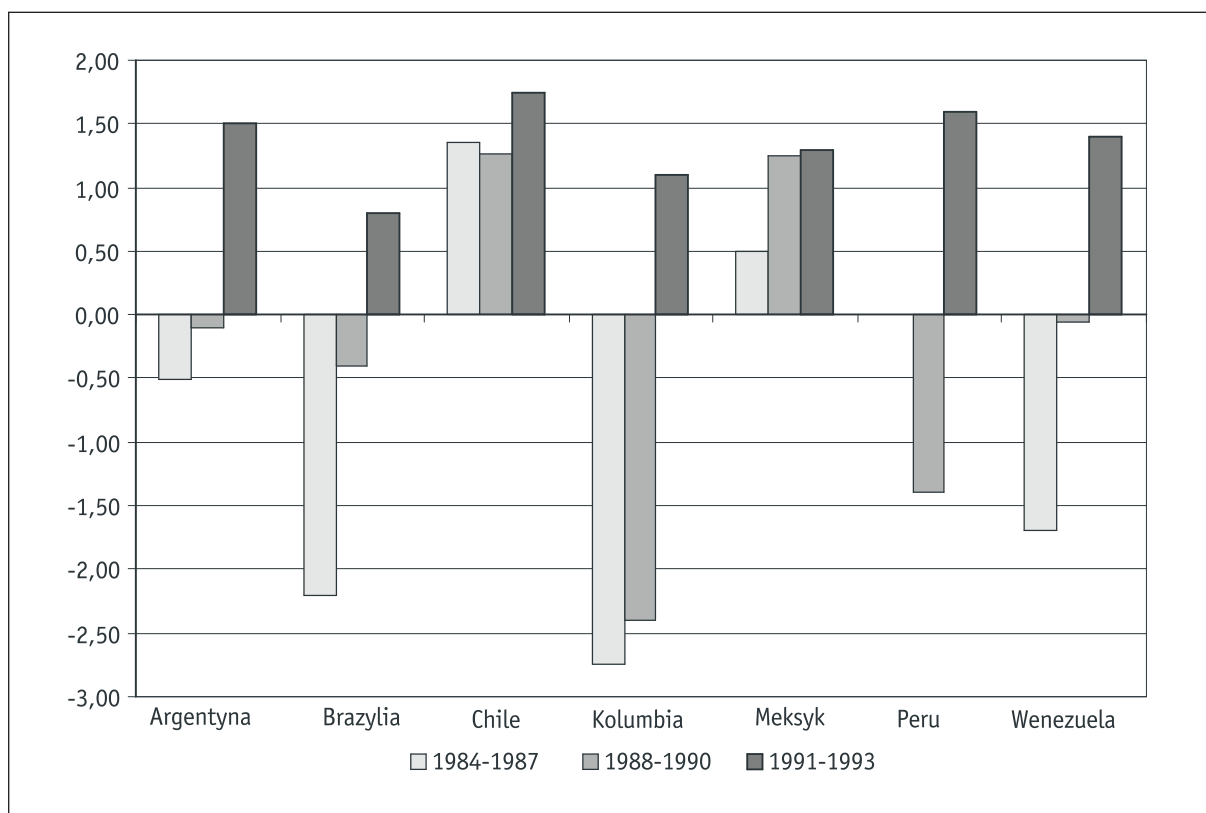
Źródło: IDB (1997); obliczenia autora na podstawie danych zawartych w Lora (1997)

Wykres 3. Indeksy reformy polityki podatkowej, 1985–1995 (w proc.)



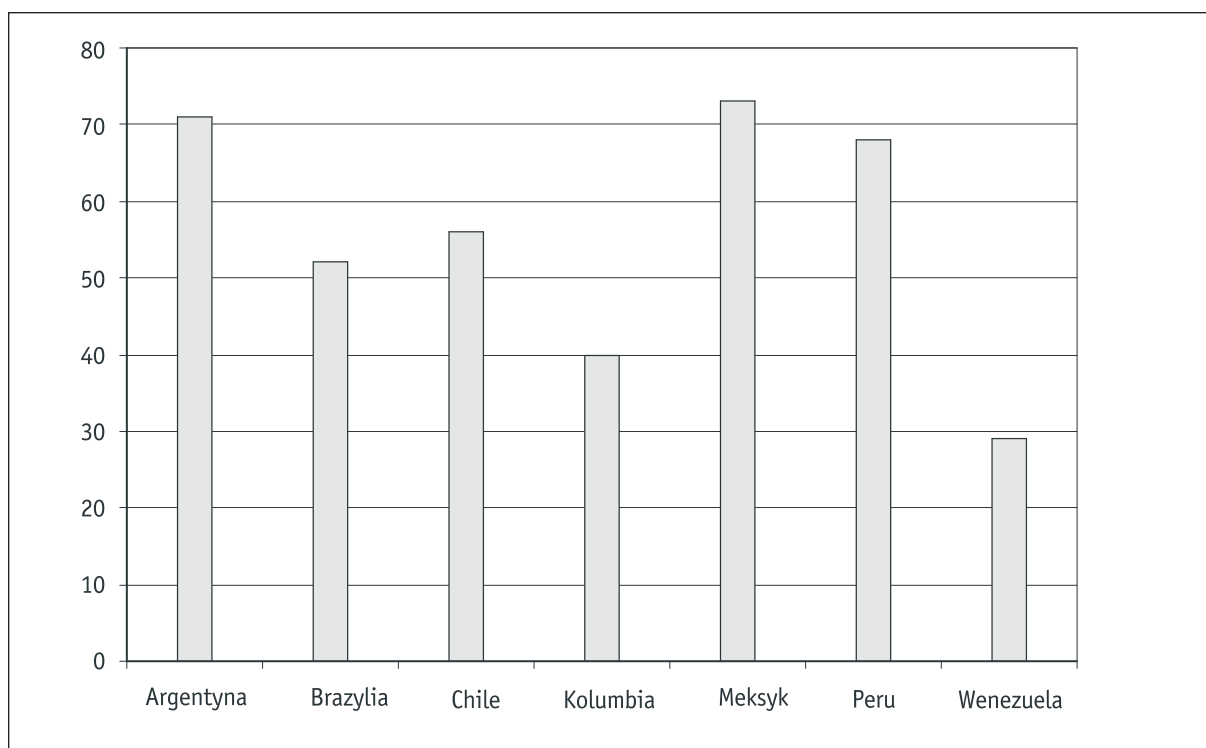
Źródło: Indeks zbudowano przy wykorzystaniu metodologii Lora (1997) i w oparciu o dane zawarte w Lora (1997) oraz Loayza i Palacios (1997)

Wykres 4. Indeks reformy handlu, 1984–1993



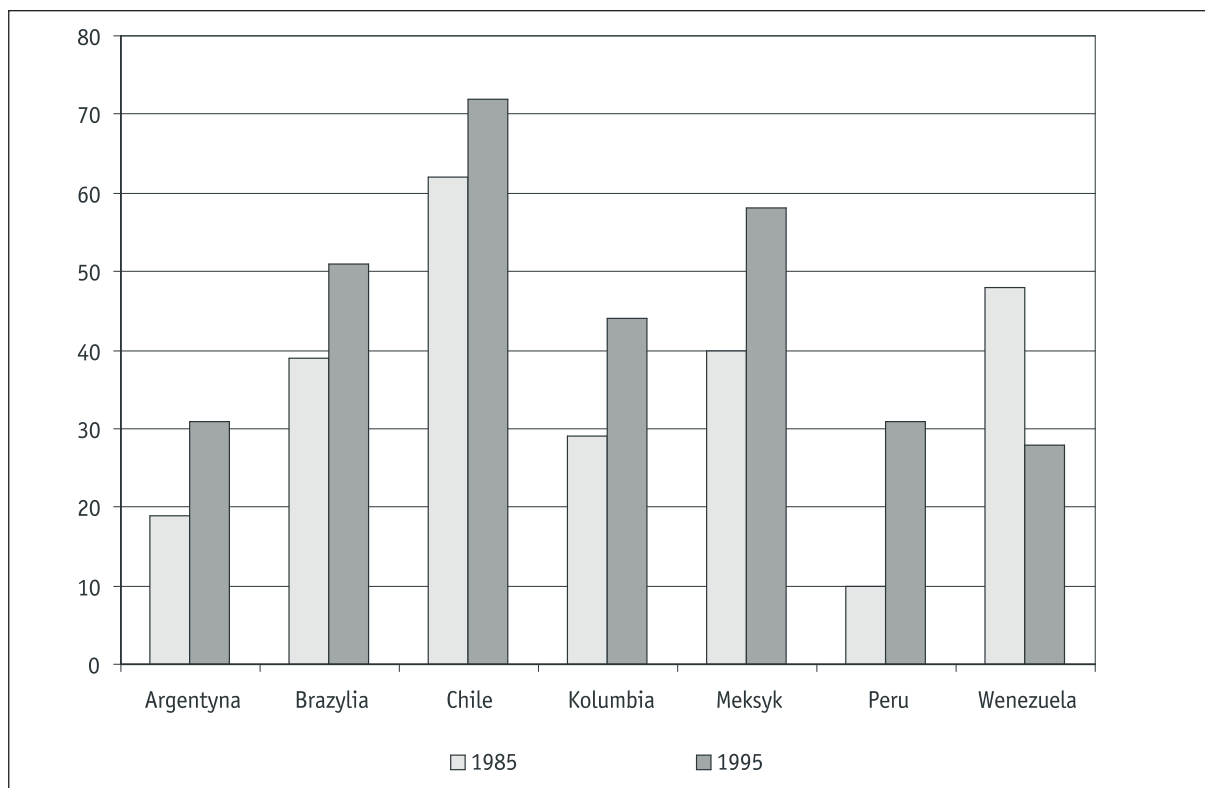
Źródło: Loayza i Palacios (1997)

Wykres 5. Indeks zaawansowania prywatyzacji 1985–1995



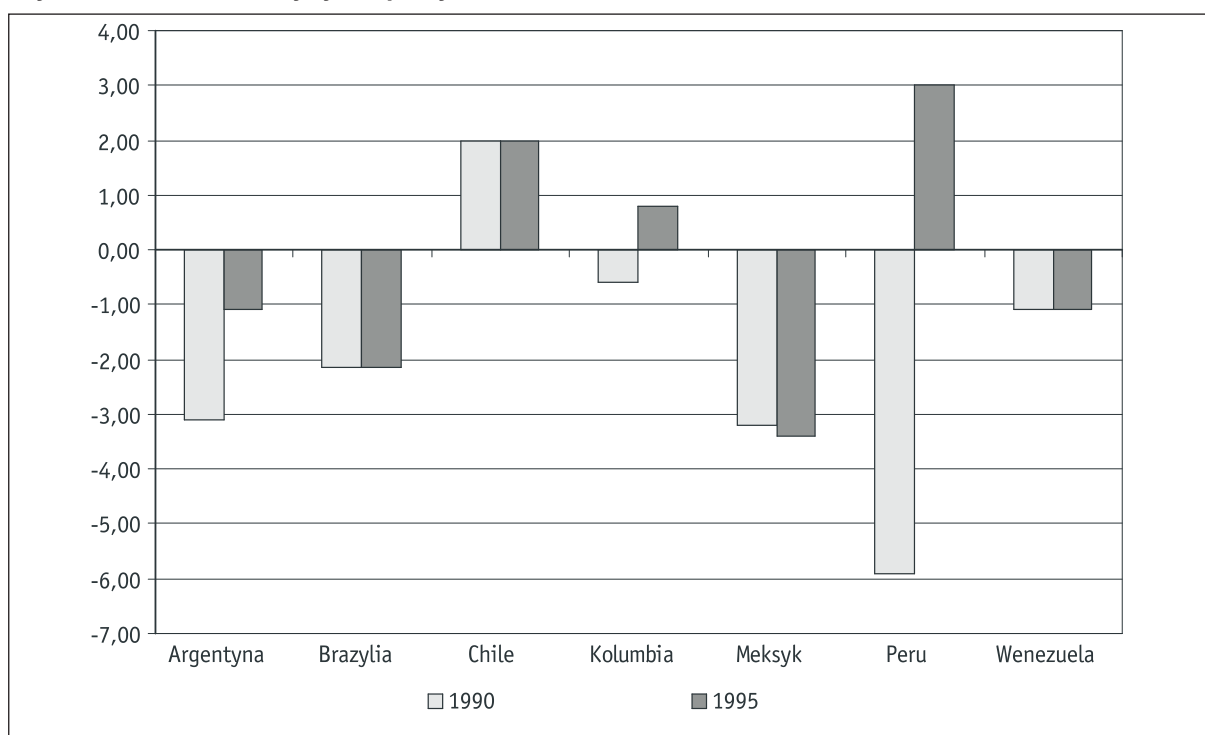
Źródło: Indeks skonstruowano przy wykorzystaniu metodologii Lora (1997) i danych Loayza i Palacios (1997)

Wykres 6. Indeks reformy finansów, 1985–1995 (w proc.)



Źródło: Indeks skonstruowany przy wykorzystaniu metodologii Lora (1997), z uwzględnieniem indeksu rozwoju rynku papierów wartościowych oraz indeksu rozwoju bankowości Loayza i Palacios (1997)

Wykres 7. Indeks reformy rynku pracy, 1990–1995



Źródło: Loayza i Palacios (1997)

Wykres 8. Stosunek zagranicznych inwestycji bezpośrednich do PKB w wybranych krajach Ameryki Łacińskiej: 1980, 1986, 1980–1992, 1994–1995 (w proc.)

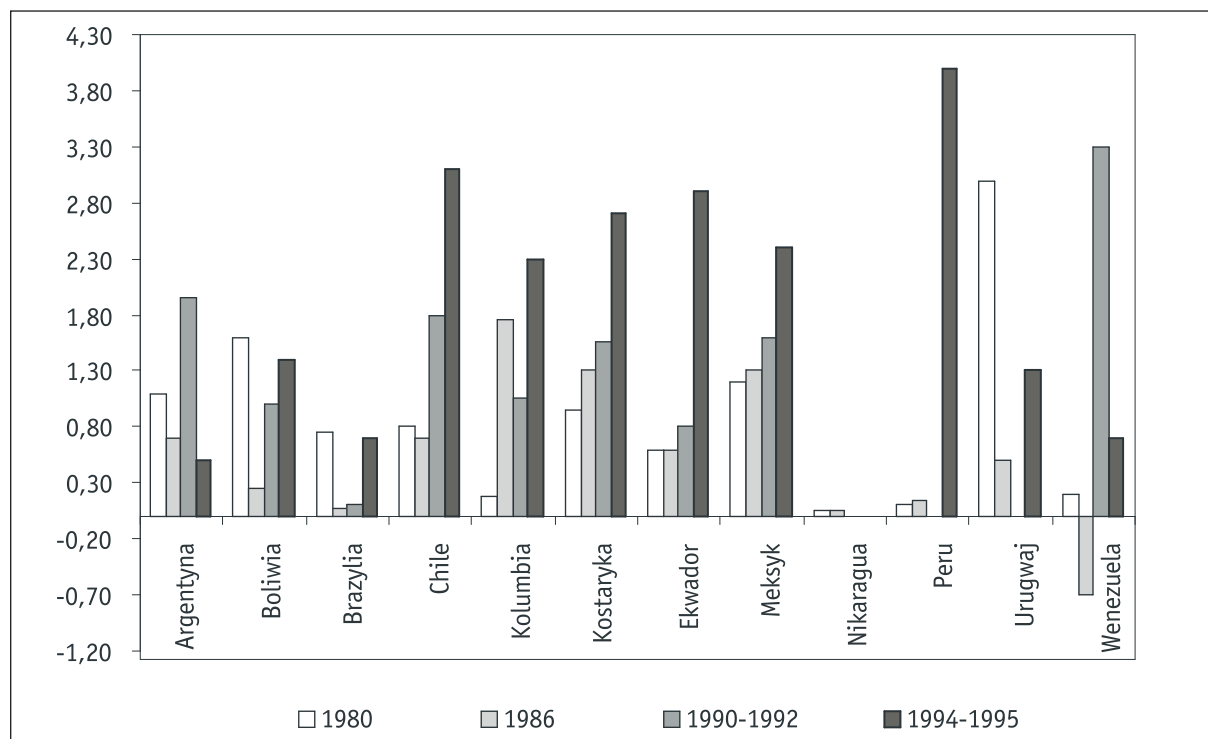


Tabela 5. Reformy emerytalne w Ameryce Łacińskiej

Kraj	Rok	Rodzaj	Rola sektora publicznego	Stosunki pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym
Chile	1981	System repartycyjny został zastąpiony prywatnym systemem w pełni kapitałowym	Emerytura minimalna Pomoc społeczna	Sektor publiczny podporządkowany
Peru	1993	System repartycyjny został zastąpiony możliwością wyboru między systemem w pełni kapitałowym a systemem repartycyjnym	Pomoc społeczna	Konkurencja
Kolumbia	1994	System repartycyjny został zastąpiony możliwością wyboru między systemem w pełni kapitałowym a systemem repartycyjnym	Emerytura minimalna Pomoc społeczna	Konkurencja
Argentyna	1994	Podział między prywatnym systemem kapitałowym a publicznym systemem repartycyjnym	Emerytura minimalna i stała	Uzupełnianie się
Urugwaj	1996	Podział między prywatnym systemem kapitałowym a publicznym systemem repartycyjnym	Podstawowa emerytura dla wszystkich	Uzupełnianie się
Meksyk	1997	Publiczny system repartycyjny został zastąpiony prywatnym systemem kapitałowym (tylko dla pracowników sektora prywatnego)	Emerytura minimalna Pomoc społeczna	Sektor publiczny podporządkowany

Źródło: IDB (1996)

Tabela 6. Regulacje bezpośrednich inwestycji zagranicznych w wybranych krajach Ameryki Łacińskiej do 1994 r.

Kraj	Sektory zastrzeżone dla państwa	Sektory zastrzeżone dla inwestorów krajowych	Dopuszczalny kontrolny pakiet akcji w rękach inwestorów zagranicznych	Ograniczenia transferu zysków	Prywatyzacja finansowana zamianą długu na udziały w kapitale
Argentyna	Brak	Brak	Wszystkie sektory	Brak	Tak
Brazylia	Naftowy Gazowy Telekomunikacja	Bankowość Transport Media i ochrona zdrowia	Tak – z wyjątkiem komputerów	Brak	Tak
Chile	Brak	Brak	Wszystkie sektory	Brak	Nie – program anulowany na początku 1993 r.
Kolumbia	Napoje alkoholowe	Obrona Składowanie materiałów toksycznych	Wszystkie sektory	Brak – do zarejestrowanej wysokości inwestycji	Nie
Meksyk	Ropa Węglowodory Energia jądrowa	Transport Media	Większość sektorów	Brak	Nie
Peru	Brak	Brak	Wszystkie sektory	Brak	Tak
Wenezuela	Brak	Brak	Wszystkie sektory	Brak	Brak danych

Źródło: Edwards (1995b)

Tabela 7. Wskaźniki makroekonomiczne Chile, 1974–2000

	Wzrost PKB	Wzrost wydatków krajowych	Bilans handlowy	Bilans obrotów bieżących	Wzrost wolumenu eksportu	Wynik sektora publicznego	Realna cena miedzi
	(realny w %)	(realny w %)	(w % PKB)	(w % PKB)	(w %)	(w % PKB)	(1990 = 1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1974						-5,4	1,678
1975	-13,3	-21,1	1,0	-6,8	2,5	-2,0	0,921
1976	3,2	-0,5	6,5	1,5	24,3	4,0	1,001
1977	8,3	12,9	0,3	-4,1	12,0	0,4	0,879
1978	7,8	9,7	-2,8	-7,1	11,8	1,6	0,851
1979	7,1	10,4	-1,7	-5,7	14,2	4,8	1,098
1980	7,7	10,5	-2,8	-7,1	14,5	6,1	1,062
1981	6,7	12,4	-8,1	-14,3	-9,0	0,8	0,775
1982	-13,4	-23,8	0,3	-9,8	4,5	-3,4	0,645
1983	-3,5	-8,6	5,1	-5,7	0,1	-3,0	0,686
1984	6,1	8,7	1,9	-10,9	2,2	-4,3	0,579
1985	3,5	-2,4	5,4	-8,6	12,4	-2,6	0,599
1986	5,6	4,9	6,2	-6,7	10,1	-2,1	0,598
1987	6,6	9,8	6,3	-3,6	6,7	-0,2	0,759
1988	7,3	7,7	9,1	-1,0	11,6	0,2	1,061
1989	10,6	13,3	5,4	-2,5	16,1	1,3	1,107
1990	3,7	2,9	4,2	-1,6	8,6	3,6	1,000
1991	8,0	6,2	4,3	-0,3	12,4	2,4	0,876
1992	12,3	15,0	1,7	-2,3	13,9	2,9	0,850
1993	7,0	10,8	-2,2	-5,7	3,5	2,1	0,702
1994	5,7	5,5	1,4	-3,1	11,6	2,3	0,838
1995	10,6	16,2	2,1	-2,1	11,0	3,8	1,027
1996	7,4	7,9	-1,6	-5,1	11,8	2,0	0,783
1997	7,4	9,1	-2,1	-5,0	9,4	1,0	0,778
1998	3,9	3,9	-3,4	-5,7	5,9	-1,2	0,580
1999	-1,1	-10,0	2,5	-0,1	6,9	-23,0	0,547
2000	5,4	6,6	2,1	-1,4	7,5	-0,6	0,597

Tabela 7. Wskaźniki makroekonomiczne Chile, 1974–2000 c.d.

	Realna cena ropy	Inflacja	Stopa bezrobocia – cały kraj	Stopa bezrobocia – Wielkie Santiago	Realny kurs walutowy	Nominalny kurs walutowy	Realna stopa procentowa	Terms of Trade
	(1990 =1)	(w % grudzień do grudnia)	(% siły roboczej)	(% siły roboczej)	(1986 = 100)	(dol. USD)	(% rocznie)	(1986 =1)
	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1974	1,185	369,2						2,077
1975	0,966	343,3	14,9	16,2		4,9		1,261
1976	1,055	197,9	12,7	16,8		13,1		1,387
1977	1,082	84,2	11,8	13,2	57,1	21,5		1,254
1978	1,001	37,2	14,2	14,0	68,1	31,7		1,207
1979	2,001	38,9	13,6	13,6	70,2	37,2	22,9	1,444
1980	2,070	31,2	10,4	11,8	60,8	39,0	13,4	1,343
1981	1,836	9,5	11,3	11,1	52,9	39,0	14,7	1,169
1982	1,639	20,7	19,6	22,1	59,0	50,9	15,5	1,066
1983	1,442	23,1	14,6	22,2	70,8	78,8	11,1	1,161
1984	1,359	23,0	13,9	19,2	74,0	98,5	9,2	1,077
1985	1,312	26,4	12,0	16,3	90,9	160,9	9,1	1,032
1986	0,70,6	17,4	10,4	13,5	100,0	192,9	7,6	1,000
1987	0,880	21,5	9,6	12,3	104,3	219,4	7,2	1,147
1988	0,687	12,7	8,0	10,9	111,2	245,0	7,4	1,552
1989	0,798	21,4	7,1	9,1	108,6	267,0	8,9	1,575
1990	1,000	27,3	7,4	9,6	112,7	304,9	12,7	1,382
1991	0,841	18,7	7,1	7,4	106,4	349,2	8,3	1,283
1992	0,812	12,7	6,2	6,0	97,6	362,6	8,3	1,273
1993	0,701	12,2	6,4	6,3	96,9	404,2	9,3	1,255
1994	0,645	8,9	7,8	6,8	94,2	420,2	9,3	1,423
1995	0,671	8,2	6,6	6,6	88,9	396,8	8,5	1,573
1996	0,786	6,6	5,4	6,2	84,7	412,3	8,8	1,376
1997	0,735	6,0	5,3	6,6	78,2	419,3	8,4	1,418
1998	0,502	4,7	7,2	9,0	78,0	460,3	10,9	1,259
1999	0,692	2,3	8,9	13,8	82,3	508,8	8,2	1,203
2000	1,046	4,5	8,3	14,0	86,0	539,5	7,4	1,228

Źródło: Dane zawarte w kolumnach (1),(2),(3),(4),(5),(7),(9),(10),(11),(12),(13),(14) z Central Bank of Chile (2201), dane w kolumnie (6) z Larrain i Vergara (2000b), odpowiada wyników niefinansowego sektora publicznego. Dane ujęte w kolumnie (8) własne obliczenia na podstawie danych Central Bank of Chile (2001), jako deflator wykorzystano amerykański indeks cen światowych. Dane przedstawione w kolumnie (15) uzyskano z Bennett i Valdés (2001). Dane przedstawione w kolumnach (3) i (4) wyliczone z wykorzystaniem starych statystyk rachunków narodowych (baza 1977) i statystyk bilansu płatniczego do 1984. Dane ujęte w kolumnie (10) odpowiadają danym Krajowego Instytutu Statystyki (INE) dla całego kraju. Dane ujęte w kolumnie (11) publikowane co kwartał przez Wydział Ekonomii Universidad de Chile. Dane przedstawione w kolumnie (14) odpowiadają zindeksowanej stopie pobieranej od kredytów 90 – 365-dniowych w sektorze bankowym.

ZESZYTY BRE BANK-CASE

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
 - 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
 - 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
 - 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
 - 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
 - 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
 - 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
 - 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiary a rzeczywistość
 - 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
 - 10 Wycena ryzyka finansowego
 - 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
 - 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
 - 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
 - 14 Etyka biznesu
 - 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
 - 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
 - 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
 - 18 Dług publiczny
 - 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
 - 20 Obrót wierzytelnościami
 - 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
 - 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
 - 23 Sanacja banków
 - 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
 - 25 Finansowanie projektów ekologicznych
 - 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
 - 27 Obligacje gmin
 - 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów
 - Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
 - 29 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
 - 30 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
 - 31 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
 - 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
 - 33 (nie ukazał się)
-

ZESZYTY BRE BANK-CASE

- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych

- 35 Globalizacja rynków finansowych

- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej

- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych

- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej

- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?

- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim

- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?

- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju

- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka

- 44 Kiedy koniec złotego?

- 45 Fuzje i przejęcia bankowe

- 46 Budżet 2000

- 47 Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach

- 48 Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki

- 49 Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy

- 50 Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki

- 51 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego

- 53 Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?

- 54 Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej

- 55 Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków

- 56 Czy warto liczyć inflację bazową?

- 57 Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych

- 58 Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę

- 59 Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej

- 59/a Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej

- 60 (nie ukazał się)

- 61 Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
