Andrzej WOJTYNA*

Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji¹

*Tworzenie nowych przepisów prawnych lub mniej czy bardziej
całościowe przenoszenie ich z zagranicy jest stosunkowo
łatwym zadaniem. Znacznie trudniejsze jest wprowadzenie
ich w życie oraz stworzenie działających instytucji.*

E. Berglof i P. Bolton

Uwagi wstępne

Bardzo znaczne spowolnienie tempa wzrostu w 2001 r. w Polsce stanowi dla ekonomistów dosyć duże zaskoczenie, ponieważ mało przekonująca jest teza, że główną przyczyną tego zjawiska są wysokie realne stopy procentowe lub szerzej – restrykcyjna polityka makroekonomiczna. Jednym z kontrargumentów jest to, że w przeszłości tempo wzrostu było wyraźnie wyższe przy podobnym poziomie stóp procentowych. Wątpliwa jest również teza, że zjawisko to zostało wywołane przede wszystkim przez czynniki zewnętrzne (pogorszenie się koniunktury światowej, a szczególnie w Niemczech). Przykład Węgier i Czech, gospodarek dużo bardziej otwartych i tym samym dużo bardziej podatnych na import impulsów recesyjnych, może posłużyć jako kontrargument.

Coraz większy zakres *anecdotal evidence* wydaje się wskazywać, że spowolnienie tempa wzrostu w Polsce wynika ze stopniowo pogorszającego się otoczenia instytucjonalnego, w jakim prowadzona jest działalność gospodarcza. Dokonująca się erozja dotyczy zarówno instytucji formalnych, jak i nieformal-

* Autor jest pracownikiem naukowym Akademii Ekonomicznej w Krakowie i INE PAN w Warszawie.

¹ Opracowanie powstało w ramach projektu finansowanego przez Fundację im. Friedricha Eberta. Może być ono traktowane jako kontynuacja wcześniejszej analizy (Wojtyna, 2001).

nych. Stosunkowa łatwość uruchamiania i prowadzenia działalności gospodarczej, jaka cechowała Polskę w pierwszych latach transformacji, przestała być wyróżnikiem naszego modelu transformacji.

Mogłoby się wydawać, że reforma terytorialna okaże się ważnym czynnikiem aktywizacji oddolnych inicjatyw gospodarczych, będzie sprzyjać podnoszeniu jakości rządzenia oraz będzie wspomagać prawidłowy przebieg pozostałych reform sektora publicznego poprzez zwiększenie poziomu demokratycznej kontroli (*accountability*). Chociaż zbyt wcześnie jeszcze na bardziej ogólną ocenę, to wiele przemawia za tym, że decentralizacja nie jest łatwym sposobem na przezwycięzenie patologii pojawiających się na styku gospodarki i polityki, a być może nawet zwiększa ich zakres.

Wzrost zainteresowania rolą instytucji

Jednym z ważnych rysów współczesnej ekonomii jest to, że zagadnienia, które od dawna były przedmiotem zainteresowania ekonomii instytucjonalnej, zaczynają bardzo szybko przenikać do głównego nurtu ekonomii. Tendencja ta wynika przede wszystkim stąd, że abstrahowanie od kontekstu instytucjonalnego zaczęło być w coraz większym stopniu odczuwane jako czynnik osłabiający styczność ekonomii z rzeczywistością i tym samym ograniczający postęp w badaniach teoretycznych oraz w poszukiwaniu właściwych rozwiązań w polityce gospodarczej. Jak zauważa [Rutherford, 2001], „obawy przed skutkami funkcjonowania rynków nie poddanych regulacji były motywem rozwoju tradycyjnej ekonomii instytucjonalnej, natomiast obawy przed konsekwencjami przeregulowania rynków były jedną z ważnych przyczyn renesansu zainteresowania instytucjami. W obydwu jednak przypadkach uważano, że dominująca, sformalizowana teoria nie uwzględnia pewnych ważnych elementów rzeczywistości. W odróżnieniu od „starej” teorii, tzw. nowa ekonomia instytucjonalna nie próbuje zastąpić ekonomii neoklasycznej, lecz rozszerzyć jej pole badawcze poprzez wyjaśnienie czynników instytucjonalnych tradycyjnie przyjmowanych jako dane, takich jak prawa własności czy struktury rządzenia (*governance structures*). Rutherford zwraca też uwagę na inne cechy nowej ekonomii instytucjonalnej²:

- instytucje i zmiana instytucjonalna są ujmowane jako sposoby obniżenia kosztów transakcyjnych, ograniczenia niepewności, internalizacji efektów zewnętrznych oraz osiągnięcia zbiorowych korzyści w wyniku skoordynowanych i kooperatywnych zachowań;
- coraz większe znaczenie przywiązuje się do tego, że instytucje generujące korzyści społeczne mogą nie powstać, natomiast mogą powstać i przetrwać instytucje nieefektywne³;

² Należy zwrócić uwagę, że sposób definiowania przez Rutherforda istoty nowej ekonomii instytucjonalnej odbiega trochę od ujęcia dominującego w literaturze przedmiotu.

³ Na gruncie teorii gier wykazano, że w grach zarówno skończonej, jak i nieskończonej liczbie powtórzeń występują i utrzymują się nieefektywne stany równowagi. Inne nurty badań wskazują na zjawisko „zależności od historii” (*path-dependence*) i efekt *lock-in*.

- wiele miejsca w analizach poświęca się nie tylko regułom formalnym i strukturom rządzenia, ale także normom nieformalnym i sieciom społecznym oraz występującymi między nimi zależnościami;
- bardzo silne są związki z innymi naukami społecznymi, a szczególnie z nowym instytucjonalizmem rozwijającym się w socjologii, naukach politycznych oraz antropologii.

Mimo znacznego już dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej można powiedzieć, że proces inkorporowania przez ekonomię osiągnięć innych nauk społecznych właściwie dopiero się rozpoczyna. Najnowsze prace w tej dziedzinie wykorzystujące aparat teorii gier oraz elementy analizy historycznej stawiają sobie za cel stworzenie podwalin tzw. porównawczej analizy instytucjonalnej [Aoki, 2001]. Badania te próbują rzucić nowe światło na tzw. problem synchroniczny i problem diachroniczny. W pierwszym przypadku celem jest zrozumienie złożoności i różnorodności obserwowanych w świecie ogólnych rozwiązań instytucjonalnych jako przykładów pewnego rodzaju równowagi wielopunktowej. W drugim natomiast przypadku celem jest zrozumienie mechanizmu ewolucji (zmiany) instytucjonalnej w ramach analitycznych spójnych z pojęciem równowagi instytucjonalnej, ale jednocześnie pozwalających uwzględnić możliwość pojawienia się „nowości” [Aoki, 2001, s. 2-3]. Przyjęcie takiego programu badawczego wymaga oczywiście sprecyzowania wielu pojęć stosowanych w ekonomii instytucjonalnej oraz uchylenia niektórych przyjmowanych w niej założeń⁴.

Instytucje a wzrost i rozwój gospodarczy

W ostatnich kilku latach bardzo zwiększyło się wśród badaczy zainteresowanie instytucjonalnymi uwarunkowaniami procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego. Bardzo istotny wpływ miała na to zmiana spojrzenia organizacji międzynarodowych – nie tylko Banku Światowego, ale również MFW – na efekty zalecanych przez nie reform. Niepowodzenia wielu krajów, które zastosowały recepty tzw. waszyngtońskiego konsensusu, skłoniły te organizacje do zrewidowania swoich poglądów na temat roli państwa oraz do zaproponowania pakietu „reform drugiej generacji”. W raporcie z 1997 r. Bank Światowy przedstawił swoją nową filozofię, którą uzupełnił raport z 2001 r. poświęcony tworzeniu instytucji wspomagających rynek. Bardziej zaskakujące są prawdopodobnie zmiany w filozofii MFW, o czym świadczy m.in. „jedenaście przykazań dotyczących polityki ekonomicznej” zawartych w deklaracji z października 1996 r.

Niektórzy wybitni specjaliści wyrażają jednak wątpliwość, czy uzupełnienie konsensusu waszyngtońskiego o reformy „drugiej generacji” jest właściwym rozwiązaniem. W swoim ważnym opracowaniu [Rodrik, 2001] poddaje

⁴ [Aoki, 2001, s. 10] definiuje na przykład instytucję jako „samopodtrzymujący się system wspólnych przekonań o sposobie, w jaki toczy się powtarzalna gra”. Przykładem pominiętego w trakcie analizy założenia jest z kolei odejście od traktowania graczy jako dysponujących pełną wiedzą o obiektywnej strukturze gry, w której uczestniczą.

ponownej ocenie przyczyny niepowodzeń krajów rozwijających się i na tej podstawie formułuje kilka istotnych wniosków na temat właściwych środków zaradczych. Przeprowadzona analiza historyczna skłania go do podważenia dominującego poglądu, zgodnie z którym podstawową przyczyną załamania się wzrostu w większości krajów rozwijających się były czynniki mikroekonomiczne (a w tym polityka handlowa ukierunkowana na substytucję importu). Jego zdaniem, podstawową przyczyną była słabość rozwiązań instytucjonalnych, które uniemożliwiły właściwą reakcję polityki ekonomicznej na oddziałujące na gospodarkę szoki zewnętrzne.

Analizując stan toczącej się dyskusji, Rodrik formułuje cztery tezy:

- bodźce rynkowe mają kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego;
- bodźce rynkowe muszą być osadzone na silnych instytucjach publicznych;
- gospodarka rynkowa może być powiązana z szerokim zakresem rozwiązań instytucjonalnych;
- im lepsze jest dopasowanie między reformami prorynkowymi a istniejącym już potencjałem instytucjonalnym (*preexisting institutional capabilities*), tym większe jest prawdopodobieństwo sukcesu.

Zdaniem Rodrika, dwie pierwsze tezy są obecnie akceptowane w ramach tzw. uzupełnionego konsensusu waszyngtońskiego. Zgodnie z nim, liberalizacja, prywatyzacja oraz integracja w skali globalnej są nadal równie ważne, ale muszą być one uzupełnione i wspierane przez reformy w sposobie rządzenia. Nie są natomiast w odpowiednim zakresie uwzględnione tezy trzecia i czwarta.

Podstawowy wniosek płynący z badań Rodrika sprowadza się do tego, że w zależności od występujących w poszczególnych krajach uwarunkowań, elementy rynku i państwa mogą być łączone na różne sposoby, ponieważ jest wiele różnych modeli gospodarki mieszanej. Tak więc głównym wyzwaniem dla krajów rozwijających się w pierwszych dekadach XXI wieku jest stworzenie własnych wersji gospodarki mieszanej. Próba uniformizacji rekomendowanych rozwiązań w postaci pakietu „reform drugiej generacji” jest w świetle wyników tych badań rozwiązaniem mało obiecującym. Jak zauważa Rodrik, „byłoby sympatycznym rozwiązaniem, gdyby kraje rozwijające się mogły w jakiś sposób przejąć instytucje z krajów rozwiniętych. Można jednak śmiało przyjąć zakład, że stanie się to dopiero wówczas, gdy same przestaną być krajami rozwijającymi się”.

Spór wokół skutków tzw. konsensusu waszyngtońskiego nie zostanie prawdopodobnie szybko rozstrzygnięty. Nowym impulsem do krytyki MFW stał się w ostatnim czasie kryzys argentyński. Na poważne błędy Funduszu w tym zakresie wskazał m.in. jego były główny ekonomista Michael Mussa. Jego zdaniem, MFW nie przekonał Argentyny do wprowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej, szczególnie na początku lat 90. i błędnie rozszerzył pomoc finansową dla tego kraju w połowie roku 2001 (wg „Rzeczpospolitej” z 18 lipca 2002 r.). Jednocześnie z nowym, ostrym atakiem na politykę MFW wystąpił w ostatnio wydanej książce [Joseph Stiglitz, 2002]. Zbulwersowany nierzetelnością zawartych w niej analiz i ocen z ripostą w formie otwartego listu wystąpił z kolei nowy główny ekonomista MFW [Kenneth Rogoff, 2002].

Niezależnie od kontrowersji dotyczących sposobu reagowania na zakłócenia makroekonomiczne w okresie krótkim i średnim, rosnące zainteresowanie ekonomistów rolą instytucji wynika z trudności w znalezieniu przekonującego wyjaśnienia występujących między krajami różnic w długookresowym tempie wzrostu. Okazuje się bowiem, że obserwowane w rzeczywistości tendencje nie są zgodne ani z tradycyjnymi, ani z tzw. nowymi teoriami wzrostu. Chodzi przede wszystkim o sprzeczną z dominującymi teoriami empiryczną prawidłowość polegającą na tym, że aczkolwiek kraje o niższym poziomie dochodów nie mają jako grupa wyższego tempa wzrostu niż kraje wysoko rozwinięte, to z drugiej strony pewna podgrupa krajów słabiej rozwiniętych odnotowuje tempo o wiele szybsze niż którykolwiek z krajów wysoko rozwiniętych. W strukturze modeli wzrostu endogenicznego nie ma mechanizmu, który sugerowałby możliwość występowania tego typu zależności, natomiast z tradycyjnego modelu neoklasycznego wynika konwergencja w skali całego świata, co nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości.

Próbie wyjaśnienia tej niezgodności między badaniami teoretycznymi i empirycznymi poświęcone jest opracowanie [Olsona, 1996]. Jego zdaniem, na wysokim poziomie agregacji są tylko dwa możliwe sposoby wyjaśnienia wielkich różnic, jakie występują między krajami w dochodzie narodowym *per capita*. Zgodnie z pierwszym, przyczyną jest zróżnicowanie w zakresie rzadkości zasobów produkcyjnych na głowę mieszkańca: „biedne kraje są biedne, ponieważ brakuje im odpowiednich zasobów”. W myśl drugiego wyjaśnienia, przyczyna zróżnicowania tkwi w tym, że „granice państwowe stanowią zarazem granicę polityki publicznych i instytucji, które nie tylko są różne, ale w jednych przypadkach lepsze, a w innych gorsze”. Olson stara się następnie uzasadnić, dlaczego drugie potencjalne wyjaśnienie jest dużo bardziej przekonujące. Uważa, że kluczowe znaczenie ma struktura bodźców, która z kolei zależy od zastosowanej polityki oraz instytucji. W biednych krajach ludzie i przedsiębiorstwa mogą cechować się racjonalnością, znaczną pomysłowością oraz wytrwałością, ale osiągają jedynie niewielką część potencjalnego dochodu. Przyczyną jest brak w nich odpowiedniej struktury bodźców, która uruchamiałaby produktywną kooperację w skali społecznej. Istotne jest to, że struktura ta nie wyłania się bezpośrednio jako wynik racjonalnych działań jednostek, lecz zależy zarówno od wyboru w kolejnych okresach określonej polityki, jak również od długookresowych, instytucjonalnych rozwiązań dotyczących prawnych sposobów egzekwowania kontraktów i zabezpieczenia praw własności, struktur politycznych, zapisów konstytucyjnych oraz roli, jaką odgrywają grupy interesu oraz porozumienia monopolistyczne. Biedniejsze społeczeństwa realizują co prawda większość korzyści z indywidualnych aktów wymiany, ale pozbawione są naprawdę dużych korzyści płynących z handlu i specjalizacji, które wymagają instytucji gwarantujących egzekwowanie umów. Z kolei brak długookresowego zagwarantowania praw własności powoduje, że kraje te tracą większość korzyści z kapitałochłonnych sposobów produkcji. Tak więc brak instytucji umożliwiających w skali społecznej koordynację działań wielu jednostek powoduje, że znaczna część potencjalnego dochodu (szacowana na biliony dolarów) zostaje utracona.

Olson formułuje hipotezę, w myśl której kraje prowadzące lepszą politykę i mające lepsze instytucje cechuje wyższy poziom dochodu *per capita*, który z kolei prowadzi do szybszego przyrostu ludności poprzez większą imigrację oraz niższą stopę umieralności. W ten sposób pozytywny wpływ lepszych instytucji i polityk na dochód kompensuje negatywny efekt wynikający z malejących przychodów z pracy. Hipoteza ta pomaga również wyjaśnić, dlaczego w wielu podejmowanych badaniach empirycznych nie udało się pokazać ujemnej zależności między stopą przyrostu ludności a wzrostem dochodu *per capita*.

Również obserwowany wśród ekonomistów wzrost zainteresowania problematyką jakości rządzenia jest motywowany przede wszystkim dążeniem do wyjaśnienia zróżnicowania procesów wzrostowych w poszczególnych krajach. Jest on wyrazem rosnącego przekonania, że obecność lub brak pewnych instytucji, a także charakter przyjętych rozwiązań jest ważną zmienną objaśniającą odmienne trajektorie wzrostu. Jest zrozumiałe, że podobnie jak poważne kryzysy, również przełomowe reformy gospodarcze (*breakthrough reforms*) stwarzają szczególnie sprzyjające okazje do oceny znaczenia roli instytucji we wzroście i rozwoju. Jak już wspomniano wcześniej, kryzysy (takie jak kryzys azjatycki) zmuszają jednocześnie do przemyślenia i modyfikacji dominujących wcześniej stanowisk na temat efektywności niektórych rozwiązań instytucjonalnych.

Instytucje a transformacja

W jednej z najważniejszych monografii poświęconych transformacji [Roland, 2000] dochodzi do podobnych wniosków co Rodrik. Jego zdaniem, w porównaniu z waszyngtońskim *consensus*em, perspektywa instytucjonalno-ewolucyjna stanowi znacznie lepszą podstawę dla analizy przebiegu transformacji oraz dla formułowania zaleceń pod adresem szeroko rozumianej polityki gospodarczej, aczkolwiek poparcie dla niej jest wyraźnie silniejsze w kręgach akademickich niż w organizacjach międzynarodowych. Najważniejsza różnica między obydwoma perspektywami („wizjami”) dotyczy stosunku do niepewności. Waszyngtoński *consensus* opiera się na silnej wierze w inżynierię społeczną i dlatego przyjmuje, że proces reform przyniesie na pewno wzrost efektywności. Ponieważ poprzedni system cechował się niską efektywnością, to skopiowanie sprawdzonego modelu kapitalizmu (np. amerykańskiego) musi oznaczać wyższą efektywność gospodarowania. Natomiast perspektywa ewolucyjno-instytucjonalna podkreśla niepewność co do ogólnych skutków transformacji. Proces może się zakończyć niepowodzeniem, nawet jeśli kopiowane były najlepsze wzorce. Wynika to stąd, że nasza wiedza na temat szeroko zakrojonych zmian pozostaje rudymenarna i nie mamy gwarancji, że nie wystąpią bardzo silne niepożądane efekty. Konieczne staje się ponadto rozwiązanie bardzo poważnych problemów dotyczących koordynacji działań podmiotów gospodarczych, ale z góry nie można określić, który z wielu możliwych stanów równowagi zostanie wybrany i dlaczego. Ta podstawowa różnica wywiera wpływ na charak-

ter strategii i ekonomię polityczną reform (tempo, sekwencję etc.). Podsumowanie wszystkich różnic między obydwojma podejściami zawiera tablica 1.

Tablica 1

Uproszczona prezentacja dwu odmiennych wizji transformacji

	Consensus waszyngtoński	Podejście ewolucyjno-instytucjonalne
1. Ekonomia polityczna i strategię reform		
Stosunek do niepewności	Przekonanie o wzroście efektywności; wiara w inżynierię społeczną	Niepewność co do ogólnych skutków; sceptycyzm co do inżynierii społecznej
Znaczenie ekonomii politycznej	Wykorzystanie nadarzającej się okazji, aby doprowadzić do nieodwracalności reform	Zapewnienie ciągłego i rosnącego poparcia dla reform
Pogląd na skutki częściowych reform	Tworzą renty blokujące dalszy postęp w reformach	Zależne od sekwencji: mogą nadać impet reformom lub je zablokować
Pogląd na komplementarność reform	Bezwzględna konieczność skokowego uruchomienia gospodarki rynkowej poprzez równoczesne wprowadzenie wszystkich głównych reform	Bardzo ważna, ale nie wszystkie reformy muszą wystąpić na początku pod warunkiem, że stworzony zostanie impet dla dalszych reform. Przejściowe instytucje mogą się rozwijać i stopniowo ewoluować w kierunku bardziej doskonałych
Główne grupy wspierające reformy	Właściciele prywatyzowanych przedsiębiorstw	Klasa średnia i nowy sektor prywatny
Nacisk w reformach	Liberalizacja, stabilizacja, prywatyzacja	Stworzenie instytucjonalnych podstaw rynku silnie stymulujących wchodzenie nowych przedsiębiorstw
Stosunek do zmiany instytucjonalnej	Nacisk na przyjęcie przepisów prawnych	Kompleksowy: zmiany prawne i finansowe, egzekwowanie prawa, reforma struktur organizacyjnych państwa, rozwijanie „samowystępujących” norm społecznych
Stosunek do warunków początkowych	Stworzenie warunków „tabula rasa” poprzez zniszczenie istniejących struktur państwa komunistycznego	Wykorzystanie istniejących instytucji w celu zapobieżenia zakłóceniom gospodarczym i niepokojom społecznym w okresie tworzenia nowych instytucji
2. Zmiany alokacyjne		
Ogólny pogląd na rynki i liberalizację	Rynki powstaną spontanicznie pod warunkiem, że rząd nie będzie interweniował; podaż i popyt w centrum analizy	Znaczenie podstaw instytucjonalnych niezbędnych do rozwoju rynków: minimalne ramy prawne, egzekwowalność prawa, stabilność polityczna, budowanie sieci i długookresowego partnerstwa w biznesie; podmioty zawierające umowy i ich otoczenie instytucjonalne jako jednostka analizy
Dominujący stosunek do nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych	Agresywne zamykanie	Politycznie możliwe ograniczanie. Oparcie się na ewolucyjnym rozwoju sektora prywatnego jako sposobie zmniejszania sektora państwowego
Główny pogląd na rolę państwa	Możliwie największe osłabienie w celu zapobieżenia interweniowaniu w mechanizm rynkowy	Rola polegająca na egzekwowaniu prawa i zabezpieczeniu praw własności

3. Zmiany w sposobie rządzenia		
	Consensus waszyngtoński	Podejście ewolucyjno-instytucjonalne
Cel prywatyzacji	Szybki transfer własności w prywatne ręce poprzez powszechną prywatyzację w celu złamania potęgi państwa i uruchomienia gospodarki rynkowej. Wiara, że rynek zapewni efektywną odsprzedaż akcji	Nacisk na organiczny rozwój sektora prywatnego. Nacisk na sprzedaż majątku zewnętrznym inwestorom w celu zapewnienia efektywnego transferu własności od samego początku
Główny cel reformowania państwa	Zmniejszenie rozmiarów państwa	Reforma struktur organizacyjnych podporządkowana maksymalnemu powiązaniu interesów urzędników państwowych z rozwojem rynków
Zaostrzenie ograniczeń budżetowych	Egzogeniczny wybór polityki zależny od woli politycznej	Endogeniczny rezultat zmian instytucjonalnych

Źródło: [Roland, 2000, s. 330-331]

Interesującym celem badań podjętych przez [Havrylyshyna i van Roodena, 2000] jest pokazanie, w jakim zakresie nowe, prorynkowe instytucje przyczyniły się do odbudowania wzrostu gospodarczego w krajach postsocjalistycznych i pozwalają wyjaśnić zróżnicowanie tempa wzrostu w latach 1991-98. Autorzy ci uzupełniają trzy tradycyjnie stosowane grupy zmiennych objaśniających o czwartą grupę obejmującą czynniki instytucjonalne i próbują stwierdzić, w jakim stopniu poprawi to wyniki analizy statystycznej. Badania tego typu są bardzo interesujące, ponieważ próbują oddzielić wpływ, jaki na procesy wzrostowe wywierają instytucje od roli, jaką odgrywa właściwa polityka gospodarcza. Autorzy wykorzystują w analizie dwie kategorie instytucji prorynkowych, które można osobno mierzyć i które mają prawdopodobnie odrębny wpływ na wzrost gospodarczy. Pierwsza kategoria, „prawne ramy działalności gospodarczej”, obejmuje stworzenie przepisów prawnych dotyczących swobody działalności gospodarczej, upadłości przedsiębiorstw i zobowiązań oraz – co najważniejsze – egzekwowanie prawa w sposób bezstronny i przejrzysty. Druga kategoria, „swobody polityczne i obywatelskie”, obejmuje natomiast demokrację, wolność zgromadzeń i słowa, równość wobec organów politycznych i prawnych etc. Okazuje się, że dobra polityka gospodarcza jest zdecydowanie najważniejszą zmienną objaśniającą. Problem polega jednak na tym, czy takie wskaźniki, jak wolność gospodarcza lub liberalizacja ekonomiczna są interpretowane jako wyznaczniki jakości polityki czy jakości instytucji. Nasuwa się pytanie, w jaki sposób należy interpretować tę wyraźnie niewielką rolę rozwoju instytucji w wyjaśnianiu procesów wzrostowych. Otóż wydaje się, że kraje postsocjalistyczne dopiero wchodzą w etap, w którym podobne polityki mogą dawać wyraźnie odmienne wyniki w różnych krajach w zależności od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. Można dlatego przypuszczać, że jakość rozwiązań instytucjonalnych będzie w najbliższych latach wywierać znacznie silniejszy niż dotychczas wpływ na tempo wzrostu.

Podobnie jak Havrylyshyn i van Rooden, również eksperci Banku Światowego podkreślają, że znaczenie mają nie tylko właściwe instytucje, ale rów-

niez odpowiednia polityka gospodarcza. W najnowszym raporcie podsumowującym dotychczasowe doświadczenia transformacji [World Bank, 2002, s. 37-39] zilustrowano to przykładem zjednoczenia Niemiec. Jak wiadomo, w porównaniu z innymi krajami postkomunistycznymi, sytuacja byłej NRD była wyraźnie uprzywilejowana. Jednym z trzech wymiarów tej uprzywilejowanej pozycji było bezzwłoczne przejście we właściwie niezmienionej formie zachodnioniemieckich instytucji ekonomicznych, politycznych i społecznych oraz systemu prawnego. Uwzględniając te i pozostałe atuty prawie nikt nie przewidywał, że sytuacja gospodarcza landów wschodnich w latach 90. okaże się tak niekorzystna. Początkowy spadek PKB był większy niż w pozostałych krajach, a ożywienie najpierw silne, uległo następnie wyraźnemu osłabieniu. Okazuje się więc, że nawet „import” dobrych rozwiązań instytucjonalnych wsparty olbrzymimi subsydiami nie może w pełni zneutralizować poważnych błędów w polityce ekonomicznej. Błędy te polegały, po pierwsze, na przyjęciu kursu konwersji, który doprowadził do silnej nadwartościowości marki wschodnioniemieckiej oraz – po drugie – na wyraźnym zbliżeniu płac w landach wschodnich do poziomu w RFN, mimo zdecydowanie niższej wydajności pracy. W wyniku silnego wzrostu jednostkowych kosztów pracy nawet inwestorzy zachodnioniemieccy zaczęli „przeskakiwać” landy wschodnie i lokować inwestycje w Czechach, w Polsce i na Węgrzech.

Z doświadczeń landów wschodnioniemieckich wynikają ważne lekcje dotyczące toczącej się w Polsce dyskusji na temat właściwej drogi dochodzenia do euro. Okazuje się, jak ryzykowne może być przyjęcie, pod presją polityczną, stałego i w zasadzie nieodwracalnego kursu wymiany w warunkach wysokiego poziomu niepewności co do jego poziomu równowagi. Pozornie mało istotna decyzja w zakresie polityki gospodarczej może okazać się bardzo poważnym, niekorzystnym szokiem, którego recesyjne konsekwencje będą odczuwane przez wiele lat.

Inny ważny kierunek badań zyskujący szybko na popularności w ostatnich latach dotyczy roli kapitału społecznego. W coraz większym zakresie jest on traktowany jako ważny czynnik determinujący procesy wzrostu i rozwoju. W badaniach nad procesem transformacji był to do niedawna nurt wyraźnie zaniebdany [Raiser, 1997]. Pojawiają się już jednak pierwsze porównawcze badania empiryczne na temat roli poszczególnych aspektów i rodzajów kapitału społecznego w krajach postsocjalistycznych [Raiser, *et al.* 2001]. Jedno z interesujących i ważnych pytań dotyczy tego, w jakim stopniu kapitał społeczny ma w stosunku do formalnych instytucji (organizacji) charakter komplementarny, a w jakim – substytucyjny. Formalny i nieformalny kapitał społeczny mogą współwystępować, ale obydwie te formy niekoniecznie muszą mieć komplementarny charakter. Kiedy formalne instytucje są słabe, nieformalny kapitał społeczny może mieć szczególne znaczenie. Z biegiem czasu stosunki społeczne mogą ulegać coraz większej formalizacji, a gęste lokalne sieci mogą współwystępować z wysokim stopniem aktywności obywatelskiej oraz dobrze rozwiniętymi formalnymi instytucjami. Poleganie na nieformalnym kapitale społecznym (np. na „koneksjach”), szczególnie w relacjach z urzędnikami, może

podważyć zaufanie w bezstronność instytucji publicznych i osłabić ich funkcje poprzez korupcję, klientelizm i wykorzystywanie publicznych zasobów dla celów prywatnych.

[Raiser, *et al.* 2001] podjęli jednak przede wszystkim pierwszą próbę empirycznego przetestowania hipotezy, zgodnie z którą kapitał społeczny odgrywa kluczową rolę w wyjaśnianiu różnic między krajami w przebiegu procesu transformacji. Uzyskane przez siebie wyniki autorzy podsumowują w następujący sposób:

- wskaźniki charakteryzujące kapitał społeczny są w krajach postkomunistycznych znacząco niższe niż w krajach OECD;
- w przeciwieństwie do krajów o dojrzałej gospodarce rynkowej, w krajach postkomunistycznych różnice w poziomie zaufania między ludźmi nie wyjaśniają zadowalająco obserwowanych różnic w tempie wzrostu gospodarczego. Nie wyklucza to jednak możliwości, że niski poziom zaufania obserwowany w całej tej grupie krajów, może osłabić ich długookresowe perspektywy wzrostu i postawić je w niekorzystnej sytuacji w stosunku do innych wschodzących rynków;
- aktywność obywatelska (*civic participation*) nie wydaje się być skorelowana ze wzrostem gospodarczym, aczkolwiek obydwie te zmienne są prawdopodobnie efektem tych samych wspólnych przyczyn. Mechanizm przyczynowo-skutkowy łączący aktywność obywatelską ze wzrostem może polegać na potencjalnym, pozytywnym wpływie organizacji obywatelskich na efektywność rynków poprzez np. ułatwianie przepływu informacji, obniżanie kosztów monitorowania i egzekwowania prawa oraz zwiększenie uczestnictwa podmiotów rynkowych w procesie politycznym;
- zaufanie do instytucji publicznych jest dodatnio skorelowane ze wzrostem. Instytucje, które mają szczególne znaczenie w procesie transformacji to system prawny oraz policja; bardziej niejednoznaczna jest natomiast rola instytucji politycznych. Zaufanie do mediów i kościoła nie są powiązane z procesami gospodarczymi;
- są pewne dowody wskazujące na dodatnią korelację między zaufaniem do instytucji publicznych a aktywnością obywatelską. Jednakże obydwie te zmienne mają niezależny wpływ na wzrost gospodarczy. Zaangażowanie obywateli sprzyja więc wzrostowi nie tylko poprzez lepsze funkcjonowanie państwa, ale także poprzez ułatwianie dwustronnej wymiany.

Z badań wynika też, że krajom najsilniej historycznie i geograficznie związanym z Europą Zachodnią (czyli krajom Europy Środkowej) najłatwiej było rozwijać elementy społeczeństwa obywatelskiego sprzyjające transformacji. Z uzyskanych wyników autorzy wyprowadzają wniosek, że podtrzymywanie nadziei na „powrót do Europy” może być jednym ze sposobów, poprzez który świat zewnętrzny może wspierać w tym regionie budowę zaufania i kapitału ludzkiego (szczególnie w Europie Pół-Wsch.). Inny wniosek dotyczy tego, że polityki ukierunkowane na zmniejszenie rozpiętości w dochodach mogą odegrać ważną rolę w budowaniu zaufania do innych osób i do instytucji publicznych. Z drugiej strony, sprzyjanie przez polityków powstawaniu i umac-

nianiu się nastrojów szowinistycznych wzmacnia podziały społeczne i tym samym obniża poziom zaufania.

Aczkolwiek mało kontrowersyjny jest pogląd, że przebieg procesu transformacji (a także długookresowe tempo wzrostu) zależy od jakości instytucji, to stosunkowo mało wiadomo na temat czynników jakości tę determinujących. Próbę naświetlenia tej zależności od strony empirycznej podjęli [Islam i Montenegro, 2002] wykorzystując poszerzoną i uaktualnioną, w porównaniu z poprzednimi badaniami, bazę danych. W przeprowadzonej analizie poddali testowi główne hipotezy występujące w opracowaniach teoretycznych. Uzyskane wyniki wskazują na następujące zależności:

- otwartość gospodarki w zakresie obrotów handlowych jest znacząco skorelowana z tymi miernikami jakości instytucji, które akcentują jej wymiar ekonomiczny (rządy prawa, korupcja, efektywność państwa);
- dominująca rola surowców w eksporcie jest skorelowana z niską jakością instytucji;
- w przeciwieństwie do poprzednich rezultatów, między różnorodnością etniczną a jakością instytucji nie występuje korelacja;
- nie znalazły potwierdzenia wcześniejsze wyniki badań wskazujące na ujemną zależność między zróżnicowaniem dochodów a jakością instytucji;
- mechanizmy mające sprzyjać zachowaniu równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (*checks and balances*) wpływają znacząco na polityczny wymiar jakości instytucji⁵;
- wolna prasa ma wpływ na inne cechy jakości instytucji (takich jak efektywność państwa)⁶, aczkolwiek państwowa własność prasy nie jest znacząco i ujemnie skorelowana z jakością instytucji (jak sugerowały wcześniejsze badania);
- kraje, które odziedziczyły francuski system prawny, cechuje niższa jakość instytucji.

Jak na tle tych ogólnych zależności prezentują się zmiany instytucjonalne będących częścią procesu transformacji? Jednym ze sposobów poszukiwania odpowiedzi na to pytanie jest próba określenia, czy rozwiązania instytucjonalne przyjęte do tej pory przez kraje postsocjalistyczne odbiegają w znaczącym stopniu od tych, jakie występują w innych grupach krajów. Jest to pytanie ważne, ponieważ składa się ono na szersze zagadnienie dotyczące tego, czy

⁵ Rozważania teoretyczne sugerują, że tego rodzaju równowaga ograniczając w pewnym stopniu zmiany polityczne sprzyja stabilności (np. rozwiązań regulacyjnych) i tym samym podwyższa wśród podmiotów ocenę jakości instytucji. Równowaga instytucjonalna między trzema rodzajami władzy może też powodować, że państwo będzie w mniejszym stopniu angażować się w polityczną redystrybucję korzyści, a w większym stopniu w tworzenie warunków sprzyjających aktywności gospodarczej. Inne badania wskazują jednak, że silne mechanizmy równowagi mogą prowadzić do nadmiernej sztywności instytucji [Islam i Montenegro, 2002].

⁶ Teoria wskazuje na dwukierunkowość tej zależności. „Lepsze” państwa będą mieć bardziej wolną prasę, ale wolność prasy podnosi jakość rządzenia. Możliwa jest też sytuacja, że kraje o dobrze funkcjonujących instytucjach mają zarazem niezależne środki przekazu, przy czym obydwie te cechy są skutkiem oddziaływania trzeciej zmiennej [Islam i Montenegro, 2002].

po ponad dziesięciu latach transformacji uzasadnione jest nadal używanie tego określenia. Interesującą próbą analizy porównawczej w tym zakresie jest badanie przeprowadzone przez [Weder, 2001]. Autorka dokonuje bilansu instytucjonalnego wymiaru transformacji szukając odpowiedzi na trzy bardziej szczegółowe pytania: 1) na ile podobne do siebie są kraje transformujące się pod względem funkcjonowania instytucji? 2) jak wyglądają one na tle innych krajów? 3) jak mogłaby wyglądać bardziej adekwatna klasyfikacja krajów? Z metodologicznego punktu widzenia ważne jest to, że przy ocenie jakości instytucji nacisk położony jest nie na formalne warunki prawne, lecz na rzeczywiste warunki, w jakich przychodzi działać podmiotom gospodarczym. Wykorzystując rozmaite wskaźniki funkcjonowania instytucji, analizę regresji oraz sformalizowaną analizę „skupisk” (*cluster analysis*) autorka dochodzi do wniosku, że kraje transformujące się są bardzo zróżnicowane pod względem instytucjonalnym, a jednocześnie jako grupa nie cechują się już odrębnością w stosunku do innych krajów. Wśród krajów transformujących można wyróżnić grupy krajów bardzo podobnych do siebie, a jednocześnie odmiennych od pozostałych. Uzyskane wyniki wskazują, że „piątka” krajów mająca największe szanse na członkostwo w Unii Europejskiej cechuje się wyraźnie lepszymi warunkami instytucjonalnymi niż kraje byłego ZSRR, a jednocześnie nie odbiegają istotnie pod tym względem od krajów wysoko uprzemysłowionych (przy uwzględnieniu różnic w PKB *per capita*). Przeciwno traktowaniu krajów transformujących się jako homogenicznej grupy przemawia to, że jeśli 150 krajów podzieli się na pięć „skupisk” wyodrębnionych na podstawie sześciu wskaźników funkcjonowania instytucji, to w każdym z nich znajdują się kraje postsocjalistyczne. Tak więc zdaniem Weder istnieje konieczność zastąpienia dotychczas stosowanej etykiety „kraje transformujące się” nowymi, bardziej adekwatnymi.

Omówione badanie Weder rzuca co prawda interesujące światło na podobieństwa i różnice między krajami transformującymi się w zakresie „dojrzałości instytucjonalnej”, ale pomija ich przyczyny. Bardzo ważnemu problemowi przyczyn zmiany instytucjonalnej w tej grupie krajów jest natomiast poświęcone opracowanie [Raisera, *et al.* 2000]. Podjęta przez nich próba oszacowania modelu strukturalnego przy wykorzystaniu szeregów czasowych oraz danych przekrojowych ma na celu bezpośrednie przetestowanie roli poszczególnych przyczyn, takich jak zależność od historii (*path dependence*), zmiany strukturalne, interakcje ze światem zewnętrznym czy zdolność państwa do wprowadzania i egzekwowania nowych przepisów prawnych. Zdaniem autorów, z dwu powodów, kraje postsocjalistyczne szczególnie dobrze nadają się do tego rodzaju analizy. Po pierwsze, kraje te charakteryzuje niespotykany dotychczas stopień zmian instytucjonalnych zmierzających, ogólnie rzecz biorąc, w tym samym kierunku, ale dających bardzo zróżnicowane efekty. Po drugie, kraje te rozpoczęły zmianę instytucjonalną w mniej więcej tym samym czasie, w związku z czym pojawia się „po raz pierwszy możliwość zbadania determinant zmiany instytucjonalnej w panelu 25 krajów znajdujących się w podobnym otoczeniu światowym”. Autorzy uważają ponadto, że zastosowane przez nich podejście metodologiczne pozwala uniknąć potencjalnego błędu pomiaru

w zmiennych charakteryzujących zmianę instytucjonalną. Podejście to umożliwia ponadto traktowanie zmiany instytucjonalnej jako „nie obserwowanego, wielowymiarowego procesu i daje jego empiryczne przybliżenie w postaci ważonej średniej subiektywnych ocen postępu w reformach”.

Zdaniem Raisera *et. al.*, przeprowadzone badanie dostarcza silnych dowodów na to, że spośród determinant zmiany instytucjonalnej, reformy gospodarcze i liberalizacja życia politycznego odgrywają silniejszą rolę niż zmiany strukturalne indukowane przez te reformy. Inaczej mówiąc, uzyskane rezultaty potwierdzają pogląd formułowany w literaturze we wczesnym okresie transformacji, zgodnie z którym występuje dodatni wpływ niektórych „wczesnych reform” (takich jak prywatyzacja i liberalizacja) na reformy instytucjonalne. Wpływ ten występuje jednak z dużym opóźnieniem: po dziesięciu latach transformacji kraj, w którym nie nastąpił postęp w zakresie liberalizacji, prywatyzacji i stabilizacji makroekonomicznej, będzie miał wskaźnik zmian instytucjonalnych o trzy punkty niższy w porównaniu z krajem, który wszystkie te reformy rozpoczął w pierwszym roku transformacji. Oznacza to, że krajom o najsłabiej zaawansowanym procesie transformacji potrzeba będzie mniej więcej dekady, aby dogonić liderów zmian instytucjonalnych.

Podobnie jak Raiser *et al.*, również [Campos, 2000] uważa, że transformacja stworzyła w badaniach empirycznych niepowtarzalną szansę, którą powinna wykorzystać przede wszystkim ekonomia instytucjonalna. Jego zdaniem, dzięki skonstruowanym wskaźnikom można już co prawda ocenić, które kraje są bardziej zaawansowane w transformacji, ale niemożliwe jest zidentyfikowanie, które z elementów znajdujących się w „instytucjonalnej czarnej skrzynce” są najważniejsze i dlaczego. W celu lepszego zrozumienia tego, co dzieje się w tej „czarnej skrzynce”, Campos próbuje w swoim opracowaniu znaleźć odpowiedź na następujące trzy pytania: a) w jakim zakresie istotne „wymiarów instytucjonalnych” można mierzyć na podstawie dostępnych danych dotyczących krajów transformujących się? b) na ile mierniki poszczególnych „wymiarów instytucjonalnych” kształtują się odmiennie w różnych krajach i ulegają zmianie z biegiem czasu? c) w jakim stopniu różnice te pozwalają wyjaśnić odmienny przebieg procesów rozwojowych?⁷

Podstawową kategorią w analizie Camposa jest sposób rządzenia (*governance*), którą zgodnie z dominującą w literaturze interpretacją można scharakteryzować za pomocą pięciu „wymiarów instytucjonalnych”: 1) rządu, 2) administracji państwowej, 3) rządów prawa, 4) sposobu prowadzenia polityki oraz 5) społeczeństwa obywatelskiego. Na każdy z tych „wymiarów” można spojrzeć z normatywnego punktu widzenia. Można wówczas mówić o wyznacznikach „dobrego rządzenia” (*good governance*). Oznacza ono, że: (1a) rząd powinien być rozliczany z podejmowanych działań; (2a) administracja państwowa powinna cechować się wysoką jakością (zawodowym etosem), pozwalającą jej działać efektywnie i dostosowywać się do zmieniających się potrzeb społecznych; (3a)

⁷ Autor zaznacza, że tak nakreślone pole badawcze nie obejmuje m.in. analizy między tworzeniem instytucji a liberalizacją, stabilizacją i prywatyzacją.

system prawny powinien odpowiadać panującej sytuacji i być szeroko akceptowany przez społeczeństwo; (4a) polityka powinna być prowadzona w sposób otwarty i przejrzysty, tak aby wszystkie objęte nią grupy społeczne miały wpływ na podejmowane decyzje; (5a) społeczeństwo obywatelskie powinno być na tyle silne, aby móc aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym.

Dla celów analizy empirycznej autor skonstruował bazę danych, na którą składają się wskaźniki ilościowe odzwierciedlające te pięć „instytucjonalnych wymiarów” dobrego rządzenia⁸. Następnie próbował on stwierdzić, czy skonstruowane wskaźniki są znacząco powiązane ze zmiennymi charakteryzującymi proces rozwoju (dochód *per capita*, tempo wzrostu gospodarczego, oczekiwana długość życia oraz udział osób ze średnim wykształceniem). Na podstawie przeprowadzonej analizy autor formułuje następujące wnioski:

- skonstruowana baza danych umożliwia dobre odwzorowanie procesu budowania instytucji w krajach postkomunistycznych i uwydatnia ważne różnice w czasie oraz między krajami Europy Środkowej i byłego ZSRR;
- rządy prawa okazują się być najważniejszym instytucjonalnym wymiarem rządzenia (z punktu widzenia wpływu zarówno na dochód *per capita*, jak i na udział osób ze średnim wykształceniem) w odniesieniu do całej próbki krajów, a także jako kryterium pozwalającego odróżnić kraje Europy Środkowej od krajów byłego Związku Radzieckiego;
- z punktu widzenia oddziaływania na długość życia, jakość administracji państwowej odgrywa bardziej ważną rolę niż pozostałe „wymiar instytucjonalne”;
- instytucje zmieniają się szybciej, a pole wyboru w oddziaływaniu na te zmiany jest znacznie szersze niż zwykle się to przyjmować w literaturze.

Warto zaznaczyć, że ostatni, ogólny wniosek wydaje się być zbieżny z zaproponowaną przez Sachs *et al.* klasyfikacją czynników determinujących proces transformacji [wg Gupty, *et al.*, 2001]. Zgodnie z nią, można wyróżnić czynniki „stałe” (geografia, klimat, zasoby naturalne, historia i kultura), czynniki „twarde” (struktura inwestycji publicznych, prywatnych i rynkowych, jakość zasobów kapitału ludzkiego i rzeczowego) oraz czynniki „miękkie” (polityka rządu w zakresie podatków, wydatków i innych zmiennych makroekonomicznych).

Zmiany w różnych instytucjonalnych wymiarach rządzenia stanowią też przedmiot analizy [Kaufmanna, *et al.* 2002], którą objętych zostało 175 krajów. W badaniu opartym na ich własnej metodzie nie obserwowanych komponentów autorzy wykorzystali siedemnaście źródeł danych charakteryzujących subiektywny sposób postrzegania jakości *governance*. Pozwoliło im to ocenić zakres zmian, jakie w odniesieniu do sześciu wyróżnionych wymiarów rządzenia zaszły między rokiem 1997/98 a rokiem 2000/2001. Korelacja między wskaźnikami dotyczącymi obydwu okresów jest bardzo silna (ponad 0,9), co wskazuje na stabilność postrzeganych cech rządzenia. W przypadku niektórych krajów nastąpiły jednak dosyć istotne zmiany wskaźników. Spośród krajów

⁸ Ze względu na trudności ze znalezieniem odpowiednich wskaźników dotyczących „wymiarów” 1a i 4a zostały one ze sobą połączone.

postsocjalistycznych dotyczyło to Słowacji, Chorwacji i Bośni (znacząca poprawa w zakresie demokratycznej kontroli), Białorusi (pogorszenie tego wskaźnika), Albanii, Azerbejdżanu i Estonii (poprawa w zakresie systemu regulacji), Białorusi i Rosji (pogorszenie tego wskaźnika), Bułgaria i Estonia (poprawa w zakresie efektywności państwa), Bośnia, Estonia, Łotwa i Słowacja (poprawa w zakresie rządów prawa), Mołdawia (pogorszenie się tego wskaźnika), Chorwacja (poprawa w zakresie kontroli korupcji) i Rosja (pogorszenie się tego wskaźnika). Charakterystyczne jest więc to, że poza dwoma przypadkami dotyczącymi Estonii, w żadnym z pozostałych czterech krajów pretendujących do członkostwa w UE nie nastąpiły znaczące zmiany któregośkolwiek ze wskaźników.

Mimo niewielkich zmian wskaźników w badanym okresie (i tym samym dosyć dużego ryzyka błędu) warto przytoczyć wyniki dotyczące Polski oraz Węgier i Czech.

Tablica 2

Zmiany we wskaźnikach jakości rządzenia 1997/98-2000/01*

„wymiar” rządzenia	Polska		Czechy		Węgry	
	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01
Demokratyczna kontrola	1,12	1,21	1,20	1,04	1,22	1,19
Stabilność polityczna	0,84	0,69	0,81	0,74	1,25	0,75
Efektywność państwa	0,67	0,27	0,59	0,58	0,61	0,60
Jakość regulacji	0,56	0,41	0,57	0,54	0,85	0,88
Rządy prawa	0,54	0,55	0,84	0,54	0,71	0,76
Kontrola korupcji	0,49	0,43	0,38	0,31	0,61	0,65

* wyższy wskaźnik oznacza wyższą jakość rządzenia na skali od -2,5 do +2,5

Źródło: [Kaufmann, *et al.* 2001]

Najbardziej zaskakujący wniosek, jaki nasuwa się na podstawie przytoczonych danych, dotyczy pogorszenia się większości wskaźników (albo pozostania ich na właściwie niezmiennym poziomie) w przypadku wszystkich trzech krajów. Można by się bowiem na przykład spodziewać, że prowadzone akurat w tym okresie negocjacje przedakcesyjne i przejmowanie w coraz większym stopniu dorobku prawnego UE powinno znaleźć już pewne odzwierciedlenie w poprawie wskaźników. Polska nie odbiega w sposób wyraźny od pozostałych dwu krajów, aczkolwiek w przypadku „efektywności państwa” nastąpiło bardzo wyraźne obniżenie się wskaźnika, co zresztą wydaje się być w pełni zgodne z dominującymi w kraju odczuciami.

Znaczenie instytucji rynku pracy

Do tej pory omawiane były wyniki tych badań, które odnoszą się do ogólnej roli instytucji w procesie transformacji i które nie uwzględniają bardziej szczegółowych rozwiązań charakterystycznych dla poszczególnych rynków (produktów, pracy, finansowych). Na tle innych krajów pretendujących do członkostwa w UE w pierwszej turze Polska wyróżnia się na niekorzyść bardzo wy-

soką stopą bezrobocia. Pojawia się w związku z tym podstawowe pytanie, czy (a jeśli tak, to w jakim zakresie) to wysokie bezrobocie jest odzwierciedleniem instytucji rynku pracy. Jak wiadomo, kontrowersje dotyczące przyczyn różnicowania stóp bezrobocia w skali międzynarodowej nie ograniczają się do krajów postkomunistycznych. Od kilkunastu już lat toczy się na przykład spór między zwolennikami hipotezy histerezy oraz strukturalistami na temat przyczyn utrzymywania się ogólnie wysokiego (w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi) bezrobocia w Europie Zachodniej oraz trudności w jego ograniczeniu. Spór ten skomplikował się dodatkowo w wyniku zjawisk składających się na tzw. nową gospodarkę, w wyniku których doszło do zakłócenia relacji między bezrobociem, wzrostem gospodarczym i inflacją.

Mimo utrzymujących się kontrowersji, prowadzone w ostatnich latach intensywne badania przyczyniły się jednak do lepszego zrozumienia charakteru i przyczyn bezrobocia. W ostatnim okresie zaczyna się nawet zarysowywać pewna zbieżność stanowisk wokół hipotezy [Blancharda i Wolfersa, 2000], w myśl której pojawienie się i utrzymywanie się wysokiego bezrobocia w Europie Zachodniej najlepiej traktować jest jako wynik interakcji instytucji rynku pracy oraz serii niekorzystnych szoków, jakie wystąpiły po 1970 r.⁹ Zdaniem tych autorów, dobra teoria musi być w stanie wyjaśnić dwa kluczowe fakty charakteryzujące bezrobocie w Europie Zachodniej: jego silny wzrost od lat 60. oraz dużą heterogeniczność doświadczeń poszczególnych krajów. Traktowane z osobna ani instytucje rynku pracy, ani szoki nie dostarczają zadowalającego wyjaśnienia tych dwu faktów. Sztywności rynku pracy wynikające z rozwiązań instytucjonalnych występowały już bowiem w latach 60., gdy stopa bezrobocia w Europie była znacząco niższa niż w Stanach Zjednoczonych. Poza tym zmiany instytucjonalne wprowadzane od końca lat 70. powinny sprzyjać obniżaniu bezrobocia. Z kolei szoki nie dotknęły jedynie Europy, ale również Stany Zjednoczone i Japonię, w których to krajach nie zanotowano podobnego wzrostu bezrobocia. Co więcej, szoki dotknęły w mniej więcej tym samym czasie wszystkie kraje europejskie, a mimo to zmiany w bezrobociu były bardzo zróżnicowane. Co prawda kraje takie, jak Stany Zjednoczone, Kanada, Australia i Nowa Zelandia stworzyły w minionych dwudziestu latach dużo więcej nowych miejsc pracy niż średnio w Europie, ale np. również Irlandia i Holandia znalazły się pod tym względem w czołówce krajów OECD.

W ostatnim okresie można zauważyć w badaniach (szczególnie empirycznych) pewne przesunięcie akcentu z problemu bezrobocia na kwestię zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy. Zmiana ta podyktowana jest przede wszystkim względami metodologicznymi: dane dotyczące zatrudnienia są dużo bardziej wiarygodne niż bezrobocia¹⁰. Interesującą analizę zmian w zatrud-

⁹ Blanchard i Wolfers przypominają, że podobna hipoteza wskazująca na interakcje instytucji i szoków została wysunięta w połowie lat 80. Przez M. Bruno i J. Sachsa.

¹⁰ Wynika to przede wszystkim z tzw. efektu zniechęconego pracownika. Duże znaczenie ma również to, że dane dotyczące zatrudnienia mogą być dezagregowane według sektorów i typów kontraktów, co nie jest możliwe w przypadku danych dotyczących bezrobocia.

nieniu krajów OECD przeprowadzili [Garibaldi i Mauro, 2002]. Dotyczyła ona roli, jaką odgrywa struktura zatrudnienia według wieku i płci, specyfika sektorowa, instytucje oraz rodzaje kontraktów. Najważniejsze uzyskane przez nich wyniki są następujące:

- czynniki sektorowe (takie jak mały początkowy udział zatrudnienia w rolnictwie czy korzystna sytuacja w ograniczonej liczbie sektorów) objaśniają tylko niewielką część różnic między krajami w ogólnym wzroście zatrudnienia. Czynniki te miały natomiast znaczący wpływ w Portugalii i Grecji oraz – w mniejszym zakresie – w Hiszpanii i we Włoszech,
- ważną rolę w stymulowaniu zatrudnienia w średnim okresie odgrywał „pakiet narzędzi polityki” obejmujący niskie podatki i niskie koszty zwalniania pracowników. „Pakiet” ten dobrze objaśnia różnice między kontynentalną Europą a pozaeuropejskimi krajami OECD o wysokim wzroście zatrudnienia,
- w kontynentalnej Europie sukces Holandii należy przypisać głównie wzrostowi netto zatrudnienia kobiet w wieku 25-49 lat w niepełnym wymiarze czasu pracy w sektorze usług. W odniesieniu jednak do wszystkich krajów analiza pokazuje, że przechodzenie na pracę w niepełnym wymiarze nie daje korzyści netto w postaci przyrostu przepracowanych godzin. Tak więc narzędzie to nie może być traktowane jako substytut innych reform na rynku pracy,
- *panaceum* nie stanowią również umowy na czas określony. Ich wprowadzenie w Hiszpanii, przy równoczesnym utrzymaniu wysokich kosztów zwalniania pracowników, doprowadziło do powstania dualnego rynku pracy bez przyrostu netto łącznego zatrudnienia. Systematyczna analiza dotycząca krajów Europy Zachodniej wskazuje na brak zależności między wzrostem udziału umów na czas określony a łącznym przyrostem zatrudnienia,
- szybszy wzrost zatrudnienia, obserwowany w Europie od połowy lat 90., nie ma głównie charakteru cyklicznego, lecz jest raczej wynikiem przyspieszenia w części krajów reform rynku pracy polegających na jego liberalizacji i uelastycznieniu (ograniczeniu ustawodawstwa chroniącego zatrudnienie). Okazuje się, że po 1995 r. przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego o 1 punkt procentowy jest związane z przyspieszeniem wzrostu zatrudnienia o 0,79 p. proc. w krajach europejskich, które podjęły reformy, o 0,64 p. proc. w krajach europejskich, które nie podjęły reform oraz o 0,32 p. proc. poza Europą¹¹. Oznacza to, że w ostatnich latach doszło do pewnego zmniejszenia się dystansu między europejskimi i pozaeuropejskimi krajami OECD w zakresie elastyczności rynku pracy.

Bardziej bezpośrednie lekcje dla krajów postsocjalistycznych wynikają z ważnego opracowania [Ribouda *et al.*, 2002]. Autorzy ci przeprowadzają bowiem

¹¹ Pierwsza grupa obejmuje Belgię, Danię, Finlandię, Niemcy, Holandię, Włochy, Portugalie, Hiszpanię i Szwecję, natomiast druga grupa – Austrię, Francję, Grecję, Irlandię i Norwegię. Należy podkreślić, że chodzi o zmiany po roku 1995; część krajów grupy drugiej przeprowadziła reformy w okresie wcześniejszym.

analizę porównawczą instytucji rynku pracy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w krajach wysoko uprzemysłowionych. Jedną z inspiracji do podjęcia badań była kwestia, czy przyjęcie przez kraje Europy Środkowej *acquis communautaire* nie oznacza jednocześnie „importu” z UE instytucji usztywniających rynek pracy. Jeśli by tak było, to oznaczałoby to spowolnienie dostosowań na rynku pracy w tych krajach, zmarnotrawienie potencjału dla wzrostu produktywności i trwale wysoki poziom bezrobocia. Ujmując to bardziej obrazowo, autorów interesuje to, czy prawdopodobne jest zarażenie się przez kraje kandydujące do Unii „europejską chorobą” zwaną też „euroskleroza”. Inne, bardziej szczegółowe pytania autorzy formułują w sposób następujący:

- Jak bardzo ustawodawstwo i polityki zastosowane w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW) są podobne do występujących w UE i OECD?
- W jakim stopniu instytucje występujące w krajach EŚW kształtowały dynamikę dostosowań na rynku pracy w okresie transformacji?
- Jak duży był wpływ instytucji rynku pracy w porównaniu z reformami makroekonomicznymi i strukturalnymi?
- Czy instytucje i polityki rynku pracy miały wpływ na efektywność programu reform gospodarczych?

Analizując znaczenie instytucji rynku pracy, autorzy stosują metodologię wypracowaną i stosowaną w ostatnich latach przez OECD oraz innych badaczy. Jej częścią są trzy grupy wskaźników charakteryzujących instytucje i politykę na rynku pracy: a) indeks ustawodawstwa dotyczącego ochrony zatrudnienia, b) różne mierniki zakresu, kosztu i efektywności pasywnych oraz aktywnych polityk rynku pracy i c) mierniki siły związków zawodowych i obciążenia pracy podatkami. Autorzy przyjmują również tezę Blancharda i Wolfersa, że dostosowania na rynku pracy są rezultatem interakcji instytucji oraz czynników pochodzących spoza niego. Spośród krajów EŚW badaniem objęte zostały Czechy, Estonia, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry.

Ogólne wnioski z badań przeprowadzonych przez Ribouda *et al.* są następujące:

- Kraje EŚW nie stanowią jednolitej grupy pod względem elastyczności rynku pracy. Co prawda wprowadziły one rozwiązania instytucjonalne (i związane z nimi sztywności) przypominające – ogólnie rzecz biorąc – te, które są stosowane w UE, ale jednocześnie różnią się między sobą bardzo silnie pod względem relatywnego znaczenia poszczególnych instytucji.
- W porównaniu z krajami członkowskimi EU i OECD, badane kraje EŚW plasują się w środkowej części skali oceniającej elastyczność rynku pracy. Ich rynki są niewątpliwie mniej elastyczne niż w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, ale na pewno nie tak sztywne, jak w Europie Południowej.
- Chociaż kraje EŚW przejęły w znacznym stopniu model unijny, to jednak przeznaczają one stosunkowo niewiele środków budżetowych na pomoc dla bezrobotnych. Przeciętne wydatki na pasywne i aktywne polityki rynku pracy kształtują się poniżej średniej dla UE i OECD. Pod tym względem przypominają one sytuację występującą w Stanach Zjednoczonych, Japonii i Europie Południowej niż w Danii lub Szwecji.

- Dramatyczne zmiany, jakie zaszły w krajach EŚW w zatrudnieniu, bezrobociu, aktywności zawodowej i w płacach, nie mogłyby się dokonać bez zmian w polityce makroekonomicznej oraz reform strukturalnych i systemowych (prywatyzacji, liberalizacji, regulacji rynków finansowych). W konsekwencji rola instytucji rynku pracy została w znacznym stopniu przesłonięta przez olbrzymi zakres pozostałych zmian.
- Nawet jeśli wpływ instytucji rynku pracy pozostawał stosunkowo skromny i trudny do uchwycenia, to błędem byłoby sądzić, że ich znaczenie jest niewielkie. Istnieje wiele pośrednich dowodów w postaci niskiego tempa tworzenia nowych miejsc pracy, rosnącego udziału bezrobocia długookresowego, specyficznych wzorców uczestnictwa w rynku pracy oraz rozmiarów gospodarki nieformalnej, które są odzwierciedleniem wpływu tych instytucji. Można ponadto oczekiwać, że wpływ tych instytucji będzie w najbliższych latach wyraźnie wzrastał.
- Aczkolwiek nastąpiło przesunięcie od scentralizowanego systemu rokowań płacowych w kierunku rozwiązań bardziej liberalnych, to jednak instytucje i normy społeczne odziedziczone po gospodarce socjalistycznej nadal odgrywają ważną rolę w negocjacjach. Najwyższe w Europie jest również obciążenie podatkowe czynnika „praca”.

Niezależnie od tych ogólnych wniosków warto wspomnieć o niektórych charakterystycznych cechach instytucji rynku pracy w Polsce. Otóż skonstruowany przez autorów indeks prawnej ochrony zatrudnienia jest najniższy na Węgrzech (1,7), podczas gdy w Polsce (2,0) i w Czechach (2,1) jest on stosunkowo niewiele wyższy. Najbardziej restrykcyjne regulacje prawne ma Słowenia (3,5), natomiast Słowacja (2,4) i Estonia (2,6) zajmują pozycję pośrednią. Średnia wartość indeksu dla UE wynosi 2,4, a wśród wszystkich 26 krajów objętych klasyfikacją Polska zajmuje 10 miejsce pomiędzy Węgrami i Czechami. Należy zaznaczyć, że relatywnie mniej restrykcyjne są w Polsce przepisy dotyczące stałego zatrudnienia (drugie miejsce zaraz po Węgrzech) niż dotyczące zatrudnienia na czas określony (wskaźnik około dwukrotnie wyższy niż na Węgrzech i w Czechach. Polska ma też najniższy po Węgrzech indeks zwolnień zbiorowych. Autorzy wysuwają przypuszczenie, że różnice występujące między krajami EŚW wynikają w większym stopniu z bliskości geograficznej i kulturowej¹² niż z chęci imitowania jakiegoś jednego modelu europejskiego.

W zakresie pasywnej polityki rynku pracy sytuacja jest bardziej zróżnicowana. Polska ma relatywnie niski wskaźnik zastępowania wcześniej uzyskiwanego dochodu (*benefit replacement ratio*) przez zasiłek (40%); w Czechach wynosi on 50%, a na Węgrzech 64%. Polska ma natomiast (obok Słowenii) najdłuższy maksymalny okres, w jakim przysługuje zasiłek (24 miesiące), podczas gdy na Węgrzech wynosi on 12 miesięcy, a w Czechach tylko 6 miesięcy. Wyjątkiem jest Estonia, gdzie zasiłek stanowi 60% płacy minimalnej (co oznacza ok. 10% płacy przeciętnej), a jednocześnie maksymalny okres jego przy-

¹² Np. wartości indeksu dla Estonii są podobne jak dla Szwecji i Norwegii, natomiast dla Słowenii – jak w Niemczech i Włoszech.

znawania wynosi 3-6 miesięcy. Polska (obok Słowenii) przeznaczą zdecydowanie największą część PKB (w przeliczeniu na 1 punkt procentowy bezrobocia) na pasywne formy polityki rynku pracy, natomiast analogiczny wskaźnik dotyczący aktywnych form polityki kształtuje się nieznacznie poniżej średniej dla krajów EŚW. Wskaźnik dla Polski jest ponad dwukrotnie niższy niż średnia w UE w przypadku pasywnych form polityki oraz ponad czterokrotnie niższy w przypadku aktywnych środków.

Siła związków zawodowych oraz obciążenie podatkami to dwa uwzględnione w analizie czynniki, od których zależy kształtowanie się płac i kosztów pracy. Polska ma najniższy (33,8%) wśród krajów EŚW udział pracowników najemnych należących do związków zawodowych (*union density*); dla porównania na Węgrzech wynosi on 60%, a w Czechach 42,8%. Podobna jak na Węgrzech, Słowenii i Słowacji jest natomiast wartość indeksu mierzącego udział pracowników najemnych objętych umowami zbiorowymi (*union coverage index*). Wynosi on 3, co oznacza, że objętych jest nimi ponad 70% pracowników; jedynie w Czechach i Estonii wynosi on 2 (co odpowiada 26%-69%). Stopa obciążenia płac świadczeniami quasi-fiskalnymi (*payroll tax rate*) wynosi w Polsce (48,2%) jest bardzo podobna jak w Czechach (47,5%) i niewiele większa niż na Węgrzech (44,0%). Są to około dwukrotnie wyższe wskaźniki niż wynosi średnia dla UE (23,5%) oraz OECD (19,5%).

Międzynarodową analizę porównawczą wpływu instytucji rynku pracy przeprowadzili również [Boeri i Terrell, 2002]. W tym przypadku dotyczy ona jednak nie różnic i podobieństw z krajami UE i OECD, ale odmiennych „trajektorii dostosowań” na rynku pracy występujących w krajach byłego ZSRR oraz w krajach EŚW. W tym pierwszym przypadku występował z reguły L-kształtny wzorzec zmian w PKB: po ostrym spadku na początku transformacji produkcja ustabilizowała się na dłuższy czas na niskim poziomie. Towarzyszył temu stosunkowo mały spadek zatrudnienia, wyraźny spadek wydajności pracy i płac realnych, duże fluktuacje w zasobie bezrobotnych oraz stosunkowo mała realokacja miejsc pracy między starymi i nowymi sektorami. W drugiej grupie krajów wzorzec zmian w PKB był U-kształtny. Początkowo nastąpił nie tylko silny spadek produkcji, ale również zatrudnienia, co osłabiało spadek w wydajności pracy. Ożywienie nastąpiło wcześniej i było dużo silniejsze. Stosunkowo silnym zmianom strukturalnym towarzyszyło jednak uporczywie utrzymujące się bezrobocie. Czechy (z długim okresem niskiego bezrobocia) oraz Estonia (gdzie silna realokacja siły roboczej następowała od samego początku transformacji) stanowią, zdaniem autorów, przypadki pośrednie.

Autorzy zastanawiają się następnie, czy wystąpienie tak odmiennych wzorców dostosowań należy przypisać różnicom w zastosowanej polityce makroekonomicznej, czy też było ono „produktem ubocznym instytucjonalnych asymetrii” między obydwoma grupami krajów. Opowiadają się zdecydowanie za drugą hipotezą, w związku z czym analizują wpływ czterech „cech instytucjonalnych” (*institutional features*), które tradycyjnie uważa się jako ważne dla zatrudnienia i ustalania płac: związków zawodowych, polityki dochodów opartej na podatkach, płac minimalnych oraz prawnej ochrony zatrud-

nienia. Z przeprowadzonej analizy wynika jednak, że instytucje te miały skromny wpływ na rynek pracy w krajach transformujących się. Formułują więc i starają się udowodnić tezę, że kluczowe znaczenie miała piąta instytucja w postaci „świadczeń dla niezatrudnionych” (*nonemployment benefits*). Kategoria ta obejmuje nie tylko zasiłki dla bezrobotnych, ale również inne formy pomocy oferowane przez państwo osobom bez pracy, takie jak wczesne przechodzenie na emeryturę, łatwość uzyskania renty inwalidzkiej oraz czasowo nieograniczony dostęp do pomocy społecznej.

Zdaniem Boeri’ego i Terrell, ta „piąta instytucja” kształtowała wzorce dostosowań w następujący sposób. Rządy krajów EŚW przeznaczały z reguły więcej środków na „świadczenia dla niezatrudnionych”, a w ich ramach więcej środków dla osób nisko zarabiających niż w krajach byłego ZSRR. Wyższy poziom i struktura tych świadczeń w krajach EŚW wpływały z kolei na strukturę wynagrodzeń, przede wszystkim poprzez stworzenie dolnego pułapu dla płac. Pułap ten spowodował większy ubytek miejsc pracy w sektorze państwowym, szczególnie dla osób o niskich kwalifikacjach i niskich płacach. Jednocześnie świadczenia te dostarczały dochodu pozwalającego założyć nowe, małe przedsiębiorstwo oraz subsydiowały wzrost samozatrudnienia, ponieważ często świadczenia te były kontynuowane nawet po podjęciu nowej pracy. Ujemnym efektem było natomiast to, że hojne „świadczenia dla niezatrudnionych” uczyniło wielu pracowników o niskiej wydajności bezrobotnymi długookresowymi oraz zachęciło innych w ogóle do porzucenia aktywności zawodowej.

Tak więc w myśl tej interesującej hipotezy w krajach EŚW, w których nastąpił mniejszy spadek płac realnych, większą rolę odegrać musiały dostosowania ilościowe (spadek zatrudnienia), co z punktu widzenia konieczności relokacji zasobów siły roboczej do nowych sektorów było rozwiązaniem ogólnie bardziej korzystnym. Boeri i Terrell przyznają, że ich hipoteza jest niezgodna z dominującymi poglądami, ponieważ zgodnie z nią, ograniczenie elastyczności płac od dołu sprzyja zmianom strukturalnym, a nie przeciwdziała im. Nie wykluczają również, że instytucje inne niż hojne „świadczenia dla niezatrudnionych” mogły odegrać znaczącą rolę w kształtowaniu się „wymienności” (*tradeoff*) między płacami a zatrudnieniem.

Znaczenie instytucji finansowych

O ile Boeri i Terrell próbują poszukiwać przyczyn odmiennych trajektorii transformacji w instytucjach rynku pracy, o tyle [Berglof i Bolton, 2002] upatrują możliwość wyjaśnienia przyczyn powodzenia lub niepowodzenia transformacji w różnych grupach krajów w instytucjach finansowych. Jak wiadomo, w badaniach nad uwarunkowaniami wzrostu gospodarczego przywiązuje się w ostatnich latach dużą wagę do roli sektora finansowego. Zdaniem autorów, transformacja rzuca nowe światło na zależności między wzrostem a stopniem rozwoju rynków finansowych stwarza wyjątkową szansę przybliżenia się do odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy możliwe jest zainicjowanie rozwoju poprzez stworzenie od podstaw nowoczesnej „architektury finansowej”, czy też instytucje i rynki finansowe są odzwierciedleniem warunków panujących w sektorze realnym?
- Czy zarówno wzrost gospodarczy, jak i rozwój sektora finansowego nie jest wynikiem oddziaływania jakichś innych zmiennych?
- Czy możliwe jest przeskoczenie pewnych etapów rozwoju finansowego, czy też wszystkie kraje muszą przejść przez fazę „architektury finansowej” opartej na sektorze bankowym?

Analizując zmiany w rozwoju sektora finansowego w gospodarkach bardziej zaawansowanych w transformacji, autorzy stwierdzają bardzo istotne różnice w podejściu rządów do takich kwestii, jak procedury restrukturyzacji złych długów, strategie prywatyzacji przedsiębiorstw i banków, udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym, bariery regulacyjne w powstawaniu nowych banków czy rozwój Giełdy Papierów Wartościowych. Co istotne jednak, mimo różnic w zastosowanej polityce, sektory finansowe tych krajów ewoluowały w podobnym kierunku i obecnie można mówić o wspólnych dla nich trzech podstawowych cechach:

- Sektor finansowy jest silnie zdominowany przez banki, które udzielają kredytów głównie państwu i innym instytucjom finansowym. Banki dostarczają sektorowi przedsiębiorstw część kapitału obrotowego, ale jak dotąd odgrywały niewielką rolę w finansowaniu inwestycji. Środki na inwestycje pochodzą prawie wyłącznie z nie rozdzielonych zysków, a większość środków zewnętrznych pozyskiwanych jest poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne.
- W poszczególnych przedsiębiorstwach i bankach występuje koncentracja własności, a obrót akcjami jest niewielki. Tylko w Czechach, Estonii, Polsce i na Węgrzech współczynniki kapitalizacji giełdy są podobne jak w innych *emerging markets* (odpowiednio 23%, 37%, 36% i 20% PKB). Stopień płynności na większości giełdach jest bardzo niski, a większość transakcji koncentruje się na niewielkiej liczbie przedsiębiorstw. Liczba notowanych na giełdzie przedsiębiorstw uległa ograniczeniu w wyniku zakupu przez firmy zagraniczne, fuzji bądź wycofania się z giełdy.
- Rozpiętość między oprocentowaniem kredytów i depozytów oraz jej zmienność uległy znaczącemu zmniejszeniu, aczkolwiek jest ona nadal wysoka w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi.

Okazuje się więc, że bardziej zaawansowanym w transformacji krajom udało się zbudować podstawową strukturę systemu finansowego, w którym podstawową rolę odgrywają banki. Tak więc doświadczenia transformacji potwierdzają w jakimś stopniu tezę, że na pewnym etapie rozwoju nieodzowna jest dominująca rola banków jako pośredników finansowych. Tym samym wysiłki w celu stworzenia giełd mogły być przedwczesne.

Przeprowadzona analiza zachodzących procesów skłania autorów do sformułowania ogólnego wniosku, że sektor finansowy odgrywał niewielką rolę w restrukturyzacji przemysłu, a w niektórych przypadkach liberalizacja finansowa osłabiła nawet rozwój sektora realnego. Ich zdaniem, stworzenie przez

rządy warunków egzekwowania umów, prowadzenie przez nie odpowiedzialnej polityki fiskalnej i monetarnej oraz powstrzymywanie się od ratowania kulejących banków i przedsiębiorstw były tymi czynnikami, od których przede wszystkim zależało równoczesne zainicjowanie procesu wzrostu gospodarczego oraz rozwoju sektora finansowego.

Berglof i Bolton przytaczają również interesujący przykład na to, jak nadmiernie ambitne plany restrukturyzacyjne w jednej dziedzinie mogą natrafić na silną barierę instytucjonalną w innej. Chodzi o przypadek Węgier, gdzie w celu zachęcenia banków do zaprzestania rolowania złych długów i zajęcia się problemem szybko rosnących opóźnień w płatnościach, zdecydowano się na przyjęcie drastycznej ustawy upadłościowej. Zawierała ona automatyczny mechanizm, który właściwie z dnia na dzień zmusił znaczną część przemysłu do rozpoczęcia sądowej procedury upadłościowej. Okazało się, że olbrzymia liczba przypadków sparaliżowała działalność węgierskich sądów, co określono jako *too many to fail situation*.

Uwagi końcowe

W kontekście omówionych wyników badań Rodrika i Rolanda oraz perspektywy członkostwa w UE można przypuszczać, że ciekawym przedmiotem przyszłych analiz może stać się to, na ile „import instytucji” poprzez przyjęcie *acquis* pomaga rozwiązać problem tworzenia odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego dla rozwoju przedsiębiorczości. Z jednej strony bowiem, „import” ten skraca na pewno czas potrzebny do stworzenia aktów prawnych o wysokiej jakości. Z drugiej jednak strony może to jednak oznaczać „import” nadmiernie skomplikowanych rozwiązań, które trudno jest nie tylko wprowadzić, ale przede wszystkim egzekwować (m.in. na skutek braku kapitału ludzkiego); na niebezpieczeństwo to zwraca uwagę w swoim ostatnim raporcie Bank Światowy.

Z drugiej strony interesujące byłoby pokazanie, w jakim stopniu – niezależnie od importu *acquis* – zmiany w kapitale społecznym dokonują się pod wpływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Problem przenikania do Polski „kultury biznesu” zarówno poprzez *greenfield investment*, jak i prywatyzację z udziałem kapitału zagranicznego (np. w sektorze bankowym) może być ważnym czynnikiem przyspieszającym tworzenie się kapitału społecznego. Proces ten może być jednak skutecznie spowolniany i neutralizowany przez polityków i środki przekazu wrogo nastawione wobec kapitału zagranicznego.

Ważne wydaje się też zagadnienie odwracalności procesu „importu” rozwiązań instytucjonalnych. Próba ograniczenia niezależności NBP akurat w okresie wejścia negocjacji przedakcesyjnych w kluczową fazę jest bardzo symptomatyczna; analiza czynników uruchamiających takie inicjatywy byłaby pouczająca.

Bibliografia

- Aoki M., [2001], *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Berglof E., Bolton P., [2002], *The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition*, „Journal of Economic Perspectives”, nr 1.
- Blanchard O., Wolfers J., [2000], *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, „Economic Journal”, March.
- Boeri T., Terrell K., [2002], *Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition*, „Journal of Economic Perspectives”, nr 1.
- Campos N.F., [2000], *Context Is Everything. Measuring Institutional Change in Transition Economies*, Policy Research Working Paper 2269, World Bank, January.
- Garibaldi P., Mauro P., [2002], *Anatomy of Employment Growth*, „Economic Policy”, April.
- Gupta S., Leruth L., de Mello L., Chakravarti S., [2001], *Transition Economies: How Appropriate Is the Size and Scope of Government?*, IMF Working Paper WP/01/55, May.
- Havrylyshyn O., van Rooden R., [2000], *Institutions Matter in Transition, But So Do Policies*, IMF Working Paper WP/00/70, March.
- Islam R., Montenegro C.E., [2002], *What Determines the Quality of Institutions?*, Policy Research Working Paper 2764, World Bank.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P., [2001], *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01*, Policy Research Working Paper 2772, World Bank, February.
- Olson M., [1996], *Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor*, „Journal of Economic Perspectives”, nr 2.
- Raiser M., [1997], *Informal Institutions, Social Capital and Economic Transition: Reflections on a Neglected Dimension*, EBRD Working Paper no. 25, December 1997.
- Raiser M., Di Tommaso M.L., Weeks M., [2000], *The Measurement and Determinants of Institutional Change: Evidence from Transition Economies*, EBRD Working Paper No. 60.
- Raiser M., Haerpfer C., Nowotny T., Wallace C., [2001], *Social Capital in Transition: A First Look at the Evidence*, EBRD Working Paper no. 61, February.
- Riboud M., Sanchez-Paramo C., Silva-Jauregui C., [2002], *Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper no. 519, March.
- Rodrik D., [2001], *Development Strategies for the 21st Century*, w: Pleskovic B., Stern N., red., *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, The World Bank, Washington, D.C.
- Rogoff K., [2002], *An Open Letter*, www.imf.org/external/np/vc/2002/070202.htm
- Roland G., [2000], *Transition and Economics. Politics, Markets, and Firms*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Rutherford M., [2001], *Institutional Economics: Then and Now*, „Journal of Economic Perspectives”, nr 3.
- Stiglitz J.E., [2002], *Globalization and Its Discontents*, Norton, New York.
- Weder B., [2001], *Institutional Reform in Transition Economies: How Far Have They Come?*, IMF Working Paper WP/01/114, August.
- Wojtyna A., [2001], *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, Ekonomista nr 1.
- World Bank, [2002], *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, Washington, D.C.