

MAREK RATAJCZAK

TRANSFORMACJA USTROJOWA W ŚWIETLE USTALEŃ I ZAŁOŻEŃ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

I. UWAGI WSTĘPNE

Celem opracowania jest dyskusja o transformacji ustrojowej, przede wszystkim w jej wymiarze gospodarczym, z wykorzystaniem narzędzi ekonomii instytucjonalnej.

Końcowe lata XX i pierwsza dekada XXI wieku to czas swego rodzaju odrodzenia ekonomii instytucjonalnej w jej różnych odłamach. Jednym z istotnych powodów tej restytucji ekonomii instytucjonalnej są przemiany ustrojowe zapoczątkowane dwadzieścia lat temu w Polsce i w pozostałych krajach zaliczanych wcześniej, w kategoriach politycznych i ekonomicznych, do tzw. Europy Wschodniej, ponieważ transformacja ustrojowa jest niewątpliwie fundamentalną zmianą instytucji. Przy tym początkowo identyfikowano to głównie z potrzebą zmian instytucji w rozumieniu tworzenia nowych organizacji typowych dla gospodarki rynkowej (np. takich jak giełda) oraz przeobrażeń w sferze instytucji o charakterze norm prawnych, od konstytucji począwszy. Wraz z upływem czasu i pojawieniem się wielu, niekiedy bardzo trudnych, problemów mających przede wszystkim wymiar ekonomiczny oraz społeczny zaczęto coraz większą uwagę zwracać na problem zmian instytucjonalnych w rozumieniu szczególnie złożonych przeobrażeń w sferze instytucji – reguł o charakterze nieskodyfikowanym¹. Począwszy od doświadczeń ponownego zjednoczenia Niemiec, poprzez Polskę i inne kraje już dziś należące do Unii Europejskiej, a na krajach azjatyckich wyłonionych z dawnych republik Związku Radzieckiego skończywszy, można znaleźć wiele dowodów celowości uzupełniania analizy ekonomicznej, typowej dla ekonomii głównego nurtu, badaniami odwołującymi się do instytucjonalizmu.

¹ Na forum dyskusji o instytucjach i ich roli w życiu społecznym do dziś nie przyjęto jednoznacznej wykładni tego pojęcia. W ramach nauk ekonomicznych dwa główne kierunki w dyskusjach o naturze instytucji odwołują się albo do (nawiązującego do analiz charakterystycznych zwłaszcza dla teorii zarządzania) identyfikowania instytucji z organizacjami, albo do (kojarzonego z podejściem socjologicznym) interpretowania instytucji w kategoriach zasad, norm czy ograniczeń wpływających na zachowanie indywidualnych podmiotów i ich wzajemne relacje. W ramach ekonomii instytucjonalnej, w jej różnych odłamach, dominuje traktowanie instytucji w rozumieniu zbliżonym do drugiego spośród przedstawianych powyżej ujęć. Do takiej też interpretacji instytucji, a więc jako pewnych reguł czy też norm, odwoływać się będą w prezentowanym opracowaniu.

II. WSPÓŁCZESNY INSTYTUCJONALIZM

Nawet bardzo skrótowa charakterystyka i klasyfikacja współczesnego instytucjonalizmu jest trudnym zadaniem ze względu na jego podział na różne odłamy, a także używanie przez poszczególnych autorów czy to różnych nazw, czy też tych samych, tyle że w odmiennym znaczeniu, do określania składowych szeroko rozumianej ekonomii instytucjonalnej. W prezentowanym opracowaniu będę odwoływać się do dwóch głównych elementów współczesnego instytucjonalizmu, jakimi są tradycyjny instytucjonalizm, zwany też neo-instytucjonalizmem, starą lub oryginalną ekonomią instytucjonalną, i który postrzegany jest jako kontynuacja pierwotnego instytucjonalizmu, oraz nowej ekonomii instytucjonalnej, niekiedy także określanej mianem neoinstytucjonalizmu, czy nawet neoklasycznej ekonomii instytucjonalnej.

Historia pierwotnego instytucjonalizmu sięga początków XX w. i kojarzona jest z takimi autorami, jak Thorstein Veblen i John Commons. Podstawowe cechy podejścia instytucjonalnego, typowego dla początków tego kierunku, to: 1) podkreślanie szczególnej roli władzy, 2) sceptycyzm w odniesieniu do istniejących instytucji, 3) akceptacja idei dychotomii działań (użytecznych i bezużytecznych), 4) podejście ewolucyjne do zjawisk społecznych, 5) holizm, 6) instrumentalizm². Ekonomia instytucjonalna odrzucała także – tak istotny dla neoklasycyzmu – indywidualizm poznawczy i akcentowała nadrzędność instytucji wobec jednostki. Zamiast predykcji u instytucjonalistów dominowała analiza w kategoriach strukturalnych i posługiwanie się pewnymi modelami zachowań w instytucjonalnym i kulturowym kontekście³.

Instytucjonalizm w swej początkowej postaci zyskał znaczną popularność zwłaszcza w USA przed II wojną światową i przez pewien, choć dość krótki, czas wydawało się, że ma szansę stania się wręcz wyznacznikiem głównego nurtu w ekonomii. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego po dość krótkiej, a zarazem błyskotliwej karierze gwiazda pierwotnego instytucjonalizmu zaczęła gwałtownie błędnąć. W literaturze wskazuje się na wiele przyczyn⁴. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dwie kwestie – jak się wydaje – szczególnie istotne także z punktu widzenia współczesnej pozycji tradycyjnego instytucjonalizmu. Po pierwsze – instytucjonalizm nie potrafił przekroczyć pewnego Rubikonu uogólnienia swych analiz i wykrystalizowania metod badawczych, który pozwoliłby mu na skuteczną obronę przed zarzutami poprzestawania na poziomie preteoretycznym, zwłaszcza w konfrontacji ze szkołami odwołującymi się do tradycji neoklasycznej⁵. Po drugie – istotną

² W. Dugger, *The New Institutionalism: New but not Institutionalist*, „Journal of Economic Issues” 24, 1990, nr 2, s. 424.

³ W. M. Dugger, *Methodological Differences between Institutional and Neoclassical Economics*, „Journal of Economic Issues” 13, 1979, nr 4.

⁴ O przyczynach osłabienia instytucjonalizmu zob. M. Rutherford, *Institutional Economics: Then and Now*, „Journal of Economic Perspectives” 15, 2001, nr 3, s. 183-184; J. J. Spengler, *Institutions, Institutionalism: 1776-1974*, „Journal of Economic Issues” 8, 1974, nr 4, s. 887.

⁵ Zdaniem Ronalda Coasa, laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, a zarazem jednej z ważniejszych postaci dla tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej, w wypadku pierwotnego instytucjonalizmu problemem był wręcz swoisty antyteorytyzm; por. R. Coase, *The New Institutional Economics*, „The American Economic Review” 88, 1998, nr 2, s. 72.

słabością pierwotnego instytucjonalizmu była niezdolność do przedstawienia klarownego i kompleksowego pozytywnego programu „naprawy” ekonomii. Niestety, obie wskazane powyżej słabości pierwotnego instytucjonalizmu są także podnoszone w dyskusjach o niedostatkach współczesnego instytucjonalizmu.

Podstawową różnicą pomiędzy pierwotnym instytucjonalizmem a jego współczesnymi kontynuatorami⁶ jest generalnie mniejszy radykalizm tych drugich. Dotyczy to zarówno warstwy naukowej (polemika z ekonomią ortodoksyjną), jak i praktyki życia społecznego (ocena i prognozy dotyczące ewolucji kapitalizmu)⁷. Reprezentanci tradycyjnego instytucjonalizmu pod adresem ekonomii jako nauki wysuwają szereg postulatów, które w swych najważniejszych elementach sprowadzają się do potrzeby:

- 1) ujęcia holistycznego,
- 2) ujęcia długookresowego,
- 3) traktowania ekonomii jako nauki empirycznej,
- 4) traktowania ekonomii jako nauki politycznej⁸.

Bardzo istotne miejsce w rozważaniach tradycyjnych instytucjonalistów zajmuje także kwestia władzy oraz zmian zachodzących w jej obrębie. Tradycyjny instytucjonalizm akceptuje także potrzebę aktywnej roli państwa w gospodarce, unikając jednak wysuwania zbyt daleko idących wniosków, które mogłyby być odczytane jako proponowanie odejścia od generalnych reguł gospodarki rynkowej. Równocześnie w ramach tradycyjnego instytucjonalizmu podkreśla się, że zróżnicowanie warunków instytucjonalnych powoduje, iż nie ma jednej gospodarki rynkowej. Co za tym idzie – nie można też mechanicznie przenosić rozwiązań z jednej gospodarki do innej⁹.

Nowa ekonomia instytucjonalna (*new institutional economics*) zaczęła rozwijać się w latach siedemdziesiątych XX w., a jej najbardziej znanym reprezentantem jest Oliver E. Williamson. Jak pisze sam O. Williamson: „Różne elementy mikroteorii, historii gospodarczej, ekonomiki praw własności, ekonomii systemów porównawczych, ekonomiki pracy oraz organizacji branży miały swój udział w tych narodzinach [nowej ekonomii instytucjonalnej – M. R.]. Wspólnymi cechami, które łączą te tak różne analizy są:

- 1) narastający konsensus, że tradycyjna mikroteoria, użyteczna i zadowalająca dla wielu zadań, operuje na zbyt wysokim szczeblu abstrakcji, aby umożliwić właściwą analizę wielu ważnych zjawisk mikroekonomicznych;
 - 2) poczucie, że analiza ‘transakcji’ [...] stanowi kluczowy problem [...].
- W przeciwieństwie do wcześniejszych instytucjonalistów, współczesna grupa ma tendencję do bycia eklektyczną. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej

⁶ W dalszej części opracowania współczesną kontynuację instytucjonalizmu w wersji nawiązującej przede wszystkim do tradycji veblenowskiej określać będę mianem tradycyjnego instytucjonalizmu.

⁷ R. Goryszewski, *Thorstein Veblen a Karol Marks. Próba analizy porównawczej teorii rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWN, Warszawa 1989, s. 219.

⁸ K. Dopfer, *Wprowadzenie: ku nowemu paradygmatowi*, w: *Ekonomia w przyszłości*, PWN, Warszawa 1982, s. 19-66.

⁹ W. C. Neale, *Society, State and Market: A Polanyian View of Current Change and Turmoil in Eastern Europe*, „Journal of Economic Issues” 25, 1991, nr 2, s. 470.

[...] to co robią, traktują raczej jako uzupełnienie niż substytut analizy konwencjonalnej”¹⁰.

Ta syntetyczna wykładnia tego, czym jest nowa ekonomia instytucjonalna, stwarza zarazem podstawy do próby odpowiedzi na pytanie, co łączy, a co różni ją od tradycyjnego instytucjonalizmu.

Wspólne dla obu grup badaczy jest przede wszystkim posługiwanie się pojęciem instytucji i przypisywanie ich analizie szczególnej roli w wyjaśnianiu zjawisk gospodarczych. W jakiejś mierze łączy też tradycyjny instytucjonalizm i nową ekonomię instytucjonalną krytyczny stosunek do ekonomii konwencjonalnej, czy też ekonomii głównego nurtu. O ile jednak w wypadku twórców instytucjonalizmu, a w szczególności T. Veblena, był to krytycyzm radykalny, a u jego współczesnych kontynuatorów, choć często stonowany, to jednak nadal wyraźny, o tyle w przypadku nowej ekonomii instytucjonalnej bardziej chodzi – jak pisze sam O. E. Williamson – o wzbogacenie ekonomii głównego nurtu niż o jej podważanie.

Tradycyjny instytucjonalizm oraz nowa ekonomia instytucjonalna są także konsekwentne w odrzucaniu uproszczonej wizji podmiotu gospodarczego zgodnej z ideą w pełni racjonalnego *homo oeconomicus*. Przy tym w wypadku nowej ekonomii instytucjonalnej szczególną popularność zyskała upowszechniona przez O. E. Williamsona koncepcja ograniczonej racjonalności i oportunistu. Ograniczona racjonalność jest przede wszystkim konsekwencją niepewności towarzyszącej procesom gospodarczym, a także ich złożoności. Firmy nie maksymalizują zysku, lecz zadowolają się jego pewnym akceptowanym poziomem, stosowane przez nie procedury mają charakter rutynowy, a nie optymalizacyjny. Oportunizm oznacza, że podmioty gospodarcze w celu osiągnięcia swoich celów gotowe są także stosować podstęp i oszustwo, a skłonność do zachowań oportunistycznych jest tym większa, im mniejsza jest liczba transakcji i większa specyficzność zasobów.

Pisząc o istotnych elementach analizy rozwiniętych w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, dziś już często akceptowanych jako standardowe elementy badań ekonomicznych, należy także wspomnieć o teorii agencji i spopularyzowanym na jej gruncie podziale podmiotów gospodarczych na tak zwanych agentów i pryncypałów. Jest to o tyle ważne, że wcześniej w ekonomii nie przywiązywano dostatecznej uwagi do rozróżniania tych sytuacji, w których właściciel (pryncypał) był zarazem bezpośrednim decydentem (np. menedżerem zarządzającym firmą), i tych, kiedy to następowało rozdzielenie obydwu funkcji i pojawiali się działający w imieniu pryncypała agenci (najemni menedżerowie). Na uwagę zasługuje także teoria praw własności wiążąca zapewnianie efektywności działań ekonomicznych zarówno z jednoznacznym określeniem własności i możliwością czerpania z tego korzyści, jak i ponoszenia ekonomicznej odpowiedzialności.

Znacznie bogatszy od listy podobieństw jest zbiór różnic między nową ekonomią instytucjonalną a tradycyjnym instytucjonalizmem. Najważniejsze z nich to: 1) akceptacja holizmu przez zwolenników tradycyjnego instytucjo-

¹⁰ O. E. Williamson, *Market and Hierarchies, Analysis and Anti-trust Implications*, Free Press, New York 1975, s. 1.

nalizmu i jego odrzucanie przez reprezentantów nowej ekonomii instytucjonalnej, 2) wyraźnie mniejszy formalizm tradycyjnego instytucjonalizmu, 3) dominacja indukcji w tradycyjnym instytucjonalizmie i przewaga dedukcji w nowej ekonomii instytucjonalnej, 4) podkreślanie roli instytucji przede wszystkim jako wpływających na zachowania ludzi przez tradycyjny instytucjonalizm i koncentrowanie się na tworzeniu instytucji przez ludzi ze strony nowej ekonomii instytucjonalnej¹¹, 5) stosunek do ekonomii głównego nurtu wyraźnie krytyczny w wypadku tradycyjnego instytucjonalizmu i nastawiony koncyliacyjnie ze strony nowej ekonomii instytucjonalnej, 6) akceptacja historycznego instytucjonalizmu w jego tradycji Veblenowskiej w wypadku tradycyjnego instytucjonalizmu i w zasadzie ignorowanie go przez nową ekonomię instytucjonalną, 7) brak modelowej wizji zachowań jednostki jako punktu wyjścia analiz jej funkcjonowania w życiu ekonomicznym w wypadku tradycyjnego instytucjonalizmu¹² i akceptacja, co prawda, zmodyfikowanej, ale wyraźnie nawiązującej do idei *homo oeconomicus*, modelowej wizji jednostki przez nową ekonomię instytucjonalną, 8) bardziej rozległy i mniej konkretny obszar badań tradycyjnego instytucjonalizmu w stosunku do nowej ekonomii instytucjonalnej wyraźnie odwołujący się do idei transakcji¹³.

III. TRANSFORMACJA USTROJOWA JAKO ZMIANA INSTYTUCJONALNA

Transformacja ustrojowa obejmuje trzy podstawowe sfery: gospodarczą, polityczną i społeczną. W sferze ekonomicznej istotę transformacji stanowi przechodzenie od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej. W sferze politycznej transformacja wiąże się z przejściem od systemu autorytarnego, czy wręcz totalitarnego, do systemu demokratycznego, a w sferze społecznej jest to przebudowa społeczeństwa opartego na zasadach wymuszonego kolektywizmu w społeczeństwo, w którym szczególną rolę odgrywa indywidualna aktywność. W sposób graficzny ideę transformacji systemowej można wyrazić za pomocą poniższego rysunku, który ilustruje istotne zjawisko powiązań i wzajemnego oddziaływanie na siebie wszystkich trzech obszarów transformacji. Co za tym idzie – zmiany zachodzące w jednej ze sfer nie są obojętne z punktu widzenia tego, co dzieje się w pozostałych. Oznacza to także ograniczoną autonomię przeobrażeń każdej ze sfer. Idea ta zgodna jest z podejściem holistycznym, szczególnie akcentowanym na gruncie tradycyjnego instytucjonalizmu.

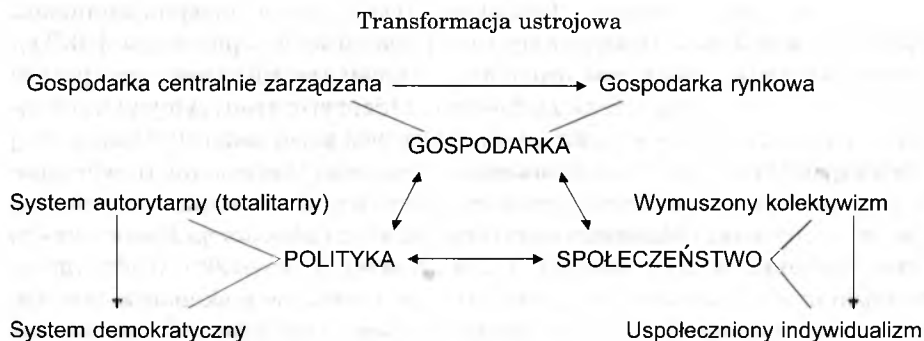
Z punktu widzenia celu artykułu szczególnie istotna jest transformacja w sferze ekonomicznej. Szukając odpowiedzi na pytanie o źródła upadku gospodarki opartej na idei scentralizowania decyzji alokacyjnych i w zasadzie

¹¹ G. M. Hodgson, *The Approach of Institutional Economics*, „Journal of Economic Literature” 36, 1998, s. 176.

¹² Ibidem, s. 177; M. Lissowska, *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*, SGH w Warszawie, Warszawa 2004, s. 20-21.

¹³ M. Lissowska, op. cit., s. 40.

Rysunek



Źródło: opracowanie własne.

eliminacji mikroekonomicznego rachunku wyboru, warto odwołać się do wspomnianych już elementów nowej ekonomii instytucjonalnej z zakresu teorii agencji i praw własności¹⁴. Wyeliminowanie, a w wariancie mniej radykalnym – skrajne ograniczenie funkcjonowania praw własności i dominacja, czy nawet hegemonia tzw. własności społecznej, oznaczały zanik mikroekonomicznych bodźców zapewniających zarówno efektywność alokacyjną, jak i – nie mniej ważną – tak zwaną efektywność X związaną z wykorzystaniem posiadanych zasobów¹⁵. W przeciwieństwie do reguł gospodarki rynkowej, w której naturalne jest dążenie do minimalizacji nakładów w relacji do osiągniętych efektów, w gospodarce pozbawionej normalnych praw własności powszechne było dążenie do maksymalizacji nakładów, a dodatkowym wzmocnieniem tych tendencji była obowiązująca formuła określania zysku jako narzutu na koszty.

System gospodarki nierynkowej znakomicie umacniał także postawy typu pogoń za rentą oraz pasażer na gapę (*rent-seeking* i *free-rider*). Była to konsekwencja relacji między pryncypałem, którym było generalnie państwo, a jego agentami, czyli reprezentującymi to państwo urzędnikami i kadrami zarządzającymi państwowymi organizacjami gospodarczymi. Wiążące się z teorią agencji takie koncepcje, jak teoria wyboru publicznego, teoria biurokracji czy teoria zawładnięcia, znakomicie nadają się do analizy immanentnych słabości systemu gospodarczego, w którym – tak jak w krajach tak zwanego realnego socjalizmu – dominowała własność społeczna. Niestety, ta forma własności w momencie, gdy staje się rozwiązaniem powszechnym, znakomicie ułatwia uwidocznienie się i umacnianie konsekwencji wspomnianego we wcześniejszym fragmencie opracowania oportunistu, i to zarówno w postaci tak zwanego oportunistu *ex ante*, jak i oportunistu *ex post*.

Oportunizm *ex ante* wiązał się z etapem podejmowania decyzji ekonomicznych na szczeblu centralnym, kiedy to poszczególni wykonawcy planu

¹⁴ Ciekawa analiza upadku gospodarki centralnie zarządzanej w kategoriach nowej ekonomii instytucjonalnej zawarta jest w pracy: B. Fiedor, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej*, www.wiedza.info.pl/wyklady/138 (20.01.2009).

¹⁵ Por. H. Leibenstein, *Poza schematem homo oeconomicus*, PWN, Warszawa 1988, s. 57-87.

starali się wywalczyć jak najniższe zadania, a zarazem jak największe środki ich realizacji. Tak zwany centralny planista, podejmując decyzje, musiał opierać się na danych uzyskiwanych od późniejszych wykonawców, którzy starali się na ogół ukazać swoje możliwości realizacyjne jako mniejsze, a warunki działania jako trudniejsze, niż były w rzeczywistości. Oczywiście centralny planista poprzez rozbudowany system kontroli i sprawozdawczości starał się ograniczyć problemy związane z danymi pozyskiwanymi od wykonawców planu, ale ze względu na asymetrię informacji efekty tego były dość mizerne. Warto o tym pamiętać także dziś, kiedy to pojawiają się raz po raz postulaty wzmocnienia roli państwa jako podmiotu alokacyjnego. Poza sferą dóbr publicznych oraz sytuacjami nadzwyczajnymi – które powinny z definicji zakładać przejściową obecność państwa jako właściciela czy współwłaściciela – państwo w funkcji alokacyjnej jest skazane na porażkę także ze względu na nieporuszone w polskiej literaturze do tej pory zjawisko oportunistów *ex post*, określanego także jako hazard moralny (co jest prostą kalką angielskiego określenia *moral hazard*), czy też ryzyko moralne, choć lepszą polską propozycją jest wyrażenie „pokusa nadużycia”. Idea wywodzi się z teorii ubezpieczeń i zaobserwowanej skłonności podmiotów korzystających z daleko idącej ochrony ubezpieczeniowej do powstrzymywania się od podejmowania działań niezbędnych do ograniczenia straty. W gospodarce centralnie zarządzanej państwo występowało w roli swego rodzaju generalnego asekuratora, który przejmował na siebie całe ryzyko związane z działalnością poszczególnych podmiotów. Wyrazem tego była niemożność bankructwa, czy też oficjalny brak bezrobocia. W takich warunkach nie było żadnych bodźców do zapewnienia mikroekonomicznej efektywności gospodarowania¹⁶.

W świetle powyższych uwag na temat źródeł upadku gospodarki centralnie zarządzanej, analizowanych w kategoriach typowych dla nowej ekonomii instytucjonalnej, bezdyskusyjne jest to, że transformacja ustrojowa w obszarze ekonomicznym musiała polegać na odtwarzaniu reguł respektujących prawa własności związane z dominacją własności prywatnej, radykalnie ograniczających rolę państwa w sferze alokacyjnej przy zachowaniu znaczenia państwa jako podmiotu regulacyjnego, co oczywiście nie znaczy, iż w oparciu o te same co wcześniej rozwiązania instytucjonalne. Przy tym regulacja powinna być przede wszystkim nastawiona na zwalczanie i utrudnianie pogoni za rentą, przyjmowania postawy pasażera na gapę tudzież eksternalizacji kosztów mikroekonomicznych decyzji.

W kategoriach tradycyjnego instytucjonalizmu transformacja ustrojowa w sferze ekonomicznej wiąże się w znacznej mierze z pytaniem o konsekwencje dziedzictwa instytucjonalnego wyniesionego z realiów gospodarki centralnie zarządzanej dla możliwości rozwoju gospodarki rynkowej, zwłaszcza w oparciu o jakiś jeden uniwersalny wzorzec. Z tego punktu widzenia warto zauważyć, że gospodarka centralnie zarządzana i towarzyszące jej rozwiązania w sferze

¹⁶ Ciekawym przyczynkiem do dyskusji o pokusie nadużycia jest aktualna sytuacja ekonomiczna i podejmowane przez poszczególne rządy oraz banki centralne działania, które w swej istocie sprowadzają się często do występowania w roli asekuratora ostatniej instancji i mogą, niestety, prowadzić do nasilania się elementów oportunistów *ex post*.

politycznej i społecznej pokazane na rysunku prowadziły do rozwoju instytucji świadczących o dysfunkcjonalności życia gospodarczego i społecznego. Jedną z takich instytucji była korupcja postrzegana niekiedy jako swoisty sposób korygowania absurdów centralnego planowania, albowiem korupcja stała się narzędziem dopasowania podziału tak nakładów, jak i efektów przewidzianego przez centralnego planistę do realnych potrzeb. To swoiste mikroekonomiczne poprawianie błędów centralnego planowania skutkowało jednak narastaniem społecznego przyzwolenia dla różnych działań o charakterze patologicznym. Próbuąc dokonać charakterystyki korupcji typowej dla gospodarki centralnie zarządzanej, można wskazać na następujące jej cechy. Korupcja ta była: 1) powszechna, 2) często traktowana jako mniejsze zło, 3) do pewnego stopnia przymusowa, wynikająca z realiów ustrojowych, 4) niekiedy usprawiedliwiana w kategoriach ideologicznych (wyraz walki z ustrojem), 5) w społeczeństwach zachowujących silny związek z religią dawała wyraz oddzielaniu sfery świeckiej – z natury rzeczy skażonej licznymi ułomnościami – od sfery sakralnej, 6) często postrzegano ją jako wyraz empatii i innych pozytywnych cech charakteru (zrozumienie dla innego człowieka), 7) nierzadko nagradzano, gdy prowadziła do pozytywnych następstw dla organizacji (np. często traktowano ją jako nieformalny, ale trwały element pracy tzw. zaopatrzeniowców), 8) na ogół była ograniczona co do swej wartości jednostkowej, 9) *de facto* tolerowana, a nawet w jakiejś mierze akceptowana przez państwo w odniesieniu do niektórych profesji (na przykład niskie płace lekarzy były niekiedy powiązane z komentarzem przedstawicieli władz, że przecież lekarze jakoś sobie poradzą), 10) traktowana jako wyraz zaradności, umiejętności radzenia sobie w świecie gospodarki niedoboru i absurdów centralnego zarządzania. Korupcja stanowiła też wyraz naturalizacji gospodarki, gdyż często wiązała się z wymianą świadczeń w naturze, a nie uzyskiwaniem korzyści majątkowych w postaci pieniędzy.

Reguły gospodarki centralnie zarządzanej umacniały dualizm instytucji w postaci norm. Z jednej strony był to świat norm deklarowanych i oficjalnie respektowanych, z drugiej zbiór norm powszechnie wykorzystywanych w praktyce życia codziennego. Tak istotna dla tradycyjnego instytucjonalizmu idea władzy kojarzona była zarówno z możliwością uprzywilejowania w sferze dystrybucji, jak i z głównym powodem niedostatków tejże dystrybucji dla osób we władzy niepartycypujących. Pojęcie władzy miało przy tym bardzo szerokie znaczenie – od najwyższych szczebli systemu formalnej władzy w państwie począwszy, a na lokalnej i nieformalnej władzy wynikającej z zajmowanego stanowiska wiążącego się z dostępem do deficytowych dóbr skończywszy. Państwo poprzez swoje działania i system propagandy umacniało w obywatelach przekonanie, że podstawowym problemem jest dystrybucja, a nie produkcja, i że w swych możliwościach państwo jest omnipotentną instytucją, która – jeśli zawodzi – to na skutek słabości ludzi w imieniu państwa występujących, a nie na skutek immanentnej niezdolności do centralnego rozwiązania problemów alokacyjnych, a w konsekwencji także kwestii podziału.

Swoista infrastruktura instytucjonalna rozwinięta w realiach gospodarki centralnie zarządzanej i związane z tym wyobrażenia o roli państwa w gospodarce zostały przeniesione do nowych warunków ustrojowych związanych

z transformacją. Sprawa dziedzictwa instytucjonalnego gospodarki centralnie zarządzanej, i to nie w rozumieniu instytucji organizacji czy instytucji prawnych, ale przede wszystkim instytucji reguł, zwyczajów, tradycji o charakterze nieformalnym, jest o tyle ważna, że obszar ten został ewidentnie niedoceniony w początkowym okresie transformacji. Wyrazem tego były koncepcje zmian ustrojowych (także w sferze ekonomicznej) w zasadzie abstrahujące od sfery instytucjonalnej w przytoczonym wcześniej znaczeniu, a w tym od zróżnicowań instytucji w poszczególnych krajach¹⁷.

Brak szerszych odwołań do uwarunkowań instytucjonalnych w proponowanych i realizowanych programach transformacyjnych po części był konsekwencją nałożenia się na siebie dwóch zjawisk. Pierwszym było zbiegnięcie się transformacji ustrojowej w krajach Europy Wschodniej z okresem tryumfu tak zwanego neoliberalizmu, także na gruncie nauk ekonomicznych¹⁸. Szkoły ekonomii głównego nurtu oparte były i w znacznej mierze oparte są nadal na daleko idącej sterylności instytucjonalnej rozważań i konstrukcji modelowych, zarazem jednak odwołują się wyraźnie do uniwersalizmu rozwiązań ekonomicznych gwarantujących mikroekonomiczną efektywność i makroekonomiczny rozwój. Drugim istotnym zjawiskiem, które przyczyniło się do swego rodzaju niedowartościowania kwestii instytucjonalnych (w rozumieniu instytucji norm pozaprawnych), była słabość, a w zasadzie brak teorii, czy nawet bardziej rozwiniętych koncepcji przejścia od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej. O ile brak możliwości rozwoju tego typu koncepcji w realiach ustrojowych krajów dawnej Europy Wschodniej jest zrozumiały, o tyle dziwić może to, że nie zostały one rozwinięte w ramach licznych ośrodków sowietologicznych działających w Europie Zachodniej i USA. W efekcie obu wskazanych zjawisk, a także innych uwarunkowań, transformacja była realizowana przede wszystkim w oparciu o koncepcje zbliżone do idei tak zwanego pierwszego czy pierwotnego konsensusu waszyngtońskiego, który został określony w odniesieniu do potrzeb krajów, co prawda, wymagających istotnych zmian gospodarczych, ale jednak nieprzerwanie funkcjonujących w ramach gospodarki rynkowej. Różnice, jakie wystąpiły w praktyce w realizacji procesu transformacji w sferze ekonomicznej i związana z tym tocząca się do dziś dyskusja o wadach i zaletach tak zwanej strategii gradualistycznej, czy też ewolucyjnej z jednej strony, a ideą tak zwanej terapii szokowej z drugiej, wynikały z uwarunkowań poza ekonomicznych, a przede wszystkim politycznych i w mniejszym stopniu społecznych.

W ramach dyskusji o instytucjonalnym dziedzictwie gospodarki centralnie zarządzanej należy także zauważyć, że o ile instytucje w postaci organizacji czy reguł prawa (od konstytucji począwszy) można zmienić stosunkowo szybko, o tyle takie instytucje, jak reguły nieformalne, tradycja, zwyczaj, charakteryzują się znaczną inercją, a ich zmiany następują na ogół stopniowo i wymagają długiego czasu związanego ze zmianami demograficznymi i przeobrażeniami

¹⁷ Do sprawy tej nawiązuje m.in. Joseph E. Stiglitz, analizując doświadczenia transformacji w Rosji; por. J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004, s. 127-152.

¹⁸ Swoistym symbolem dominacji idei neoliberalnych stał się ukuty przez Margaret Thatcher akronim TINA (*There is No Alternative* – „Nie ma alternatywy”).

społeczno-gospodarczymi. Inercja instytucji stanowi jeden z istotnych elementów współdecydujących o zjawisku określanym w języku angielskim jako *path dependance*, a co po polsku można oddać jako „ścieżka rozwojowa”, czy „trajektoria rozwoju”¹⁹. W największym uproszczeniu idea ta sprowadza się do uznania, że efekty ekonomiczne uzyskiwane w danym okresie są w znacznej mierze zależne od działań i decyzji podejmowanych w przeszłości, w niekiedy zasadniczo odmiennych warunkach gospodarowania. To swoiste dziedzictwo historii obejmuje także ukształtowane w przeszłości instytucje.

W zbiorze instytucji dziedziczących po systemie gospodarki centralnie zarządzanej szczególną rolę odgrywały tak zwane dogmaty-mantry²⁰. To dogmaty-mantry, takie jak np. idea sprawiedliwości społecznej, kojarzona zwłaszcza z ideą równości, a zarazem obfitości podziału, są w znacznej mierze źródłem tego, że mimo upływu już dwudziestu lat od zapoczątkowania transformacji ustrojowej, funkcjonowanie gospodarek dawnej – w kategoriach politycznych i ekonomicznych – Europy Wschodniej pozostaje po części zdeterminowane elementami instytucjonalnego *path dependance*. Oczywiście nie dotyczy to wszystkich gospodarek w takim samym stopniu. Jak się wydaje, mniej wyraźne jest to już w krajach spoza obszaru dawnego Związku Radzieckiego, a bardziej (poza obszarem dawnych republik nadbałtyckich) na terenie byłego ZSRR.

Kwestia inercji instytucji ma także istotne znaczenie z punktu widzenia dyskusji o tym, czy transformacja jest już procesem zakończonym i czy pojęcie to nie powinno być używane przede wszystkim w kategoriach historycznych. W tym zakresie coraz częściej pojawia się pogląd, że biorąc pod uwagę takie zjawiska, jak chociażby przynależność większości krajów spoza obszaru dawnego Związku Radzieckiego do Unii Europejskiej, należy uznać transformację ustrojową za proces zakończony. W moim przekonaniu, transformacja nie jest definitywnie procesem zamkniętym. Wynika to właśnie z podnoszonej wcześniej kwestii zmian w sferze instytucji norm nieformalnych i w sferze kultury. W tym obszarze ciągle jeszcze widoczne jest dziedzictwo instytucjonalne minionego ustroju, wyrażające się między innymi w stosunku do państwa i postrzeganiu jego roli, a zwłaszcza identyfikowaniu jej ze sferą podziału, czy też odzwierciedlone w poziomie przedsiębiorczości rozumianej jako gotowość do akceptowania reguł gospodarki rynkowej i do podejmowania działalności ekonomicznej na własne ryzyko i odpowiedzialność.

Kwestia dwustronnych oddziaływań i powiązań różnych obszarów transformacji zilustrowana rysunkiem jest istotna, ponieważ niekiedy w dyskusjach dotyczących przeobrażeń w sferze ekonomicznej przejście od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej analizowane było i jest tak, jak to się czyni w typowych ujęciach modelowych, a więc przy założeniu braku wpływu czynników pozaekonomicznych. Tymczasem nie można zrozumieć na przykład pewnych różnic w procesach transformacji poszczególnych gospodarek

¹⁹ Na problem inercji instytucji w odniesieniu do krajów rozwijających się, byłych kolonii zwrócili uwagę D. Acemoglu, S. Johnson, J. A. Robinson, *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, „The American Economic Review” 91, 2001, nr 5.

²⁰ Por. M. van Brabant, *Privatizing Eastern Europe*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1992, s. 141.

bez uwzględnienia między innymi sfery społecznej i tego, co określić można mianem infrastruktury instytucjonalnej, zwłaszcza w tej części, na którą składają się różnego rodzaju zasady, normy czy ograniczenia wpływające na zachowanie indywidualnych podmiotów i ich wzajemne relacje²¹.

Inna istotna kwestia zilustrowana rysunkiem to swoista logika poprzedniego ustroju. W sferze ekonomicznej był to system oparty na braku swobody alokacji zasobów, czyli braku wolności gospodarczej. W sferze politycznej był to system wykluczający swobodę działań politycznych. Z kolei obecny w sferze społecznej wymuszony kolektywizm wiązał się z istotnym ograniczeniem praw i swobód obywatelskich, co było logiczną konsekwencją traktowania jednostki jedynie jako elementu, którego funkcjonowanie powinno być całkowicie podporządkowane celom i założeniom wielkiej maszyny społecznej, działającej zgodnie z regułami określonymi przez sprawujących władzę²².

Z kolei najbardziej logicznym układem z punktu widzenia gospodarki rynkowej jest jej powiązanie w sferze politycznej z demokracją, a w sferze społecznej – z ideą indywidualizmu. Gospodarka rynkowa oparta jest bowiem na założeniu swobody alokacji zasobów, czyli wolności gospodarczej. Demokracja oznacza wolność polityczną. Natomiast indywidualizm w sferze społecznej wiąże się z respektowaniem praw i wolności obywatelskich, zgodnie z ideą, że społeczeństwo to przed wszystkim zbiór jednostek. Oczywiście tak rozumianego indywidualizmu nie można utożsamiać ani z brakiem jakichkolwiek ograniczeń w działaniu jednostki, ani z jej zwolnieniem z pewnych powinności o charakterze obywatelskim. Dlatego właśnie na rysunku nazwano to uspołecznionym indywidualizmem. Jednostka bowiem, realizując swoje prawa, nie powinna naruszać praw i swobód innych i nie może się to łączyć z tą formą indywidualizmu, której wyrazem w skrajnej postaci staje się tak zwany amoralny familializm oparty na założeniu, że przestrzeganie pewnych norm etycznych i moralnych obowiązuje głównie, czy wręcz wyłącznie, w odniesieniu do członków rodziny, przy czym rodziną może być zarówno firma, grupa interesów, jak i organizacja przestępcza.

Dominacja indywidualizmu w jego negatywnej postaci może prowadzić w ostateczności do rozwoju tego, co w literaturze określane jest mianem kryminalnego kapitalizmu. Chodzi o taką postać ekonomiki, która zachowując instytucje gospodarki rynkowej, a w sferze politycznej instytucje systemu demokratycznego, w swym funkcjonowaniu zostaje w znacznej mierze podporządkowana jednostkom i grupom interesów o charakterze przestępczym. W kryminalnym kapitalizmie to nie niewidzialna ręka rynku ani widzialna

²¹ Pisząc o znaczeniu instytucji w rozumieniu zasad, czy też ograniczeń wpływających na zachowanie ludzi, warto zwrócić uwagę na kwestię związków instytucji typowo ekonomicznych z tymi z innych obszarów, a zwłaszcza sfery kultury. Jak pisał Kenneth E. Boulding: „[...] sukces instytucji ekonomicznych zależy w znacznej mierze od charakteru kultury, w której są osadzone” (idem, *Religijne podstawy postępu ekonomicznego*, w: *Ponad ekonomią*, PIW, Warszawa 1985, s. 70). Także G. Hofstede podkreśla, że „narodowa kultura” nadal pozostaje istotną determinantą zachowań ludzi we wszystkich sferach życia społecznego, a w tym w sferze gospodarczej (idem, *Konsekwencje kultury*, „Master of Business Administration” 2003, nr 1, s. 28).

²² Użycie określenia przymusowy kolektywizm wiąże się z tym, że może również występować kolektywizm dobrowolny. Jego przejawy typowe są np. dla społeczeństwa japońskiego; por. F. Fukuyama, *Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa 1997, s. 189-240.

ręka państwa, lecz lokalne grupy o charakterze przestępczym określają możliwości funkcjonowania poszczególnych podmiotów gospodarczych²³.

Pisząc o transformacji ustrojowej w kategoriach zmiany instytucjonalnej, należy zwrócić uwagę na odgrywające istotną rolę w początkowym okresie, acz nadal dające o sobie znać, zjawiska społecznej nostalgii i idealizacji instytucji. Nostalgia społeczna wyraża się między innymi w niechęci do akceptowania zmian instytucjonalnych, w przekonaniu, że to nie wcześniej działające instytucje zawiodły (takie jak np. zdominowanie sfery własności przez tzw. własność społeczną), lecz że to jedynie niesprzyjające okoliczności, a zwłaszcza zawodność osób sprawujących władzę, spowodowały, iż instytucje te nie mogły w pełni wykazać swoich zalet²⁴. Następuje więc swoista idealizacja instytucji przeszłych, która polega na tym, że w świadomości społecznej blakną wspomnienia ich negatywnych następstw, a równocześnie coraz większego blasku nabierają – niekiedy wątpliwe – efekty pozytywne. Przy tym zjawisko to jest tym silniejsze, im bardziej nowe instytucje różnią się od starych i im większego wysiłku wymaga dostosowanie się do nowego układu instytucjonalnego. Nostalgia instytucjonalna siłą rzeczy słabnie wraz ze zmianami demograficznymi i rosnącym udziałem w społeczeństwie osób nieznających realiów wcześniejszych rozwiązań ustrojowych.

Idealizacja instytucji może mieć – jak to opisano wyżej – zarówno charakter retrospektywny, jak również może przyjmować postać idealizacji prospektywnej. W tym drugim przypadku dotyczy ona wyobrażeń o instytucjach zastępujących instytucje wcześniej funkcjonujące. Idealizacja prospektywna dotyczy zwłaszcza instytucji znanych z innych systemów społecznych (idealizacja cudzej rzeczywistości).

Idealizacja cudzej rzeczywistości polega na postrzeganiu i ocenie instytucji funkcjonujących w innych gospodarkach i społeczeństwach przede wszystkim, a nawet wyłącznie, przez pryzmat własnych problemów. W efekcie kształtuje się uproszczony i wyidealizowany obraz instytucji, wyolbrzymiający ich zalety, a zarazem pomniejszający czy wręcz pomijający ich niedostatki. Przy tym im bardziej niedoskonała jest własna rzeczywistość, tym często wyraźniejsza tendencja do idealizacji cudzej rzeczywistości, a zarazem tym podatniejszy grunt dla rozpoczęcia realizacji zmian systemowych. Albowiem często nawet znaczne grupy społeczne gotowe są poprzeć ideę zmian, oczekując, że zawodne instytucje znane z własnej rzeczywistości zostaną zastąpione przez wyidealizowane instytucje obce. W społeczeństwach gospodarki niedoboru gospodarka rynkowa znacznie bardziej kojarzyła się z obfitością dóbr w rozumieniu bogactwa oferty podażowej niż z warunkami dostępu do tej oferty wynikającymi z reguł kształtowania się strony popytowej gospodarki.

Problemy pojawiają się wtedy, gdy owe do niedawna jeszcze cudze instytucje zaczynają funkcjonować, i to w sposób daleki od wyidealizowanego obrazu. Praktyczne odbrazowanie nowych instytucji może między innymi pociągnąć za

²³ Por. R. Leonardi, *Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzogiorno*, „Oxford Review of Economic Policy” 11, 1995, nr 2, s. 171-173.

²⁴ Por. J. K. Galbraith, *Spółczeństwo dobrobytu, państwo przemysłowe*, PIW, Warszawa 1973, s. 38 i 46-47.

sobą nasilenie tendencji do idealizacji retrospektywnej, a instytucje jeszcze do niedawna zdecydowanie potępiane zaczynają być postrzegane w coraz bardziej korzystnym świetle. Niedostatki nowych instytucji mogą też stwarzać podatny grunt dla ruchów społecznych o populistycznym charakterze. Wreszcie, rozczerwanie nowymi instytucjami może powodować rozszerzenie się zakresu społecznej pasywności: ludzie nie chcą powrotu do starych instytucji, ale nie wierzą także w pozytywne działanie nowych i w rezultacie nie widzą sensu swojej aktywności, a zwłaszcza tej aktywności, która znajduje wyraz w oficjalnej statystyce produktu krajowego i wiąże się z umacnianiem kapitału społecznego. Idea kapitału społecznego jest istotna, gdyż koncepcja ta nawiązuje do tak ważnych z punktu widzenia zwłaszcza tradycyjnego instytucjonalizmu kwestii, jak tradycja czy odmiennność warunków i mechanizmów kulturowych i ich wpływ na zachowania społeczne.

Pojęcie kapitału społecznego, podobnie jak termin „instytucja”, nie doczekało się dotychczas jednoznacznej i powszechnie akceptowanej definicji. W pewnym uproszczeniu można – w nawiązaniu do najpopularniejszych wykładni kojarzonych zwłaszcza z takimi postaciami, jak James Coleman, Robert Putnam i Francis Fukuyama – ideę kapitału społecznego sprowadzić do zbioru norm, sieci zależności i wzajemnego zaufania w jakiejś grupie społecznej²⁵. Początkowo kapitał społeczny był kojarzony jednoznacznie z pozytywnym wpływem na funkcjonowanie i rozwój gospodarki i społeczeństwa. Z czasem pojawiła się idea negatywnego kapitału społecznego, nawiązująca do działań typu *rent-seeking* (pogoń za rentą), patologiami społecznymi, a zwłaszcza z korupcją, czy wręcz działalnością przestępczą. Swoisty kapitał społeczny, a zwłaszcza zaufanie łączące uczestników wskazanych powyżej zachowań, przyczyniają się nie do rozwoju i postępu, ale do utrwalenia negatywnych zjawisk gospodarczych i społecznych, w skrajnym wypadku skutkujących rozwojem wspominanego już kryminalnego kapitalizmu.

To co łączy ideę kapitału społecznego z analizą instytucjonalną, typową zwłaszcza dla tradycyjnego instytucjonalizmu, to: 1) postrzeganie sfery gospodarczej, politycznej i społecznej jako ściśle wzajemnie ze sobą powiązanych, 2) podkreślanie istotnej roli formalnych, ale i nieformalnych relacji między podmiotami gospodarczymi, 3) wskazywanie na instytucje jako źródło efektów zewnętrznych.

Pisząc o kapitale społecznym, należy zauważyć, że dla wielu ekonomistów pojęcie to jest trudne do bezdyskusyjnej akceptacji. Wiąże się to z odbiegającą od standardowej, obowiązującej na gruncie ekonomii, interpretacji określenia „kapitał”, który zarówno w swej postaci materialnej, jak i finansowej jest mierzalny, ma zdolność zmiany formy (np. z postaci materialnej – rzeczowej w postać finansową i odwrotnie) oraz – a dotyczy to w szczególności kapitału w postaci rzeczowej – wraz z wykorzystaniem ulega stopniowej degradacji i musi być odtwarzany. W wypadku kapitału społecznego możliwe są co najwyżej próby jego pomiaru, choć i one są dalekie od doskonałości i budzą sporo kontrowersji²⁶.

²⁵ Szerzej o kapitale społecznym i jego definicji zob.: F. Fukuyama, op. cit., oraz P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

²⁶ W. Stone, *Measuring Social Capital towards a Theoretically Informed Measurement Framework*

W moim przekonaniu, mimo wszystkich wątpliwości, jakie wiążą się z ideą kapitału społecznego, odwoływanie się do tego pojęcia w ramach analiz ekonomicznych, a zwłaszcza tych, które dotyczą dyskusji o transformacji ustrojowej, ma sens. Przy tym warto zwrócić uwagę na istotne, także w kategoriach tradycyjnego instytucjonalizmu, rozważania o roli państwa.

Zwolennicy idei kapitału społecznego i jego szczególnej roli w życiu gospodarczym są skłonni do uznania, że tam gdzie zawodzi samoczynne kreowanie kapitału społecznego, pomocna może być ingerencja państwa, które poprzez swoje działania może próbować wesprzeć czy też zainicjować procesy korzystne z punktu widzenia powiększania zasobów kapitału społecznego²⁷. Ta ostatnia uwaga jest o tyle istotna, że wiąże się z nią idea odstąpienia od analizy w kategoriach „albo państwo, albo rynek” na rzecz analizy nastawionej na poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jaka – w różnych warunkach społecznych i kulturowych – powinna być właściwa kombinacja państwa i rynku.

Dyskutując o roli państwa w gospodarce, należy odróżnić wspomnianą już ideę omnipotencji, typową dla realiów gospodarek centralnie zarządzanych od idei siły, a zarazem suwerenności państwa w stosunku do pozostałych podmiotów ekonomicznych. Siła państwa oznacza zdolność do umacniania i promowania takich norm i zachowań, które pozostają w zgodzie z systemem instytucjonalnym w postaci reguł formalnych. Państwo w warunkach gospodarki centralnie zarządzanej stwarzało wrażenie instytucji omnipotentnej, lecz jednocześnie było państwem słabym, czego wyrazem była wspomniana już rozbieżność między oficjalnymi normami i regułami życia gospodarczego a tymi, które powszechnie występowały w praktyce.

Pozorna siła związana z omnipotencją państwa dała o sobie wyrażnie znać w momencie rozpoczęcia transformacji ustrojowej. W wielu gospodarkach pojawiły się oznaki tak zwanej słabego państwa i peryferyjnego kapitalizmu. Słabe państwo jest z natury bardzo podatne na wpływ różnych grup interesów i niezdolne do wprowadzania i/lub przestrzegania klarownych reguł na styku świata polityki i świata gospodarki. Może to prowadzić – i w praktyce część państw dawnej Europy Wschodniej doprowadziło – do rozwoju elementów tak zwanego politycznego kapitalizmu, w którym utrzymuje się znaczna rola państwa w gospodarce wyrażająca się zarówno udziałem własnościowym, jak i – a nawet przede wszystkim – nadregulacją działalności gospodarczej. Dla politycznego kapitalizmu charakterystyczne jest także to, że świat polityki i świat biznesu są silnie ze sobą powiązane, przy czym relacje obu tych sfer oparte są na nieformalnych i nieklarownych regułach²⁸.

Oczywiście elementy politycznego kapitalizmu występują także w krajach będących tradycyjnymi liderami świata gospodarki rynkowej, tyle że w dawnej Europie Wschodniej nasilenie tego zjawiska jest szczególnie wyraźne, a kulturowa trauma towarzysząca transformacji tudzież instytucjonalne

for Researching Social Capital in Family and Community Life, „Australian Institute of Family Studies” 2001, Research Paper nr 24.

²⁷ F. Fukuyama, op. cit., s. 27.

²⁸ Por. J. Kochanowicz, *Dwoista konsolidacja. Transformacja ekonomiczna i zmiana instytucjonalna*, „Ekonomista” 2000, nr 3, s. 316.

dziedzictwo gospodarki centralnie zarządzanej spowodowały, że efekty zmian instytucjonalnych o charakterze zmian organizacyjnych i formalno-prawnych były, zwłaszcza w początkowym okresie, wyraźnie słabsze od oczekiwanych²⁹.

IV. ZAKOŃCZENIE

Wykorzystanie osiągnięć tradycyjnego instytucjonalizmu i nowej ekonomii instytucjonalnej może być – moim zdaniem – przydatne w analizie procesów związanych z transformacją ustrojową, albowiem transformacja ustrojowa to przede wszystkim zmiana instytucjonalna. Przy tym, z racji zasadniczych odmienności systemu monocentrycznego, w ramach którego w sferze ekonomicznej działała gospodarka scentralizowana, od systemu policentrycznego, który jest typowy dla gospodarki rynkowej, zmiana instytucji musiała mieć charakter radykalny³⁰. Ta obiektywna potrzeba zasadniczych zmian instytucji napotyka jednak przeszkodę, jaką jest inercja instytucji, zwłaszcza w postaci nieskodyfikowanej i ich stosunkowo wolna ewolucja. Stanowi to ograniczenie w procesie kształtowania się nowego systemu gospodarczego i fakt ten powinien być uwzględniony w realizowanych działaniach gospodarczych i pozaekonomicznych.

Nie należy przy tym zapominać o ścisłych związkach instytucji ekonomicznych z instytucjami ze sfery życia politycznego i szeroko pojętej kultury. Tylko w sytuacji gdy instytucje te są wzajemnie do siebie dopasowane, możliwe jest w miarę bezkonfliktowe, a zarazem efektywne funkcjonowanie całego systemu społecznego, w tym gospodarki. W moim przekonaniu, to właśnie na płaszczyźnie instytucjonalnej należy szukać przyczyn wielu problemów związanych z przechodzeniem od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej. W analizie i zrozumieniu tych problemów bardzo pomocne mogą być osiągnięcia zarówno tradycyjnego instytucjonalizmu, jak i nowej ekonomii instytucjonalnej³¹.

Kwestia instytucjonalnego dziedzictwa gospodarki centralnie zarządzanej i związanej z tym instytucjonalnej ścieżki zależności rozwojowych była zdecydowanie niedoceniana w początkowym okresie transformacji. Przykładem roli dziedzictwa instytucjonalnego w rozumieniu instytucji norm, reguł nieskodyfikowanych jest proces zjednoczenia Niemiec i nadal utrzymujący się

²⁹ Idea traumy kulturowej zaczerpnięta została od P. Sztompki, *Trauma kulturowa – druga strona zmiany społecznej*, „Master of Business Administration” 2000, nr 5, s. 14.

³⁰ Pojęcia policentryczności i monocentryczności zostały zaczerpnięte z pracy Stanisława Ossowskiego; por. idem, *O osobliwościach nauk społecznych*, PWN, Warszawa 1962.

³¹ Świadectwem odwoływania się do analizy instytucjonalnej w dyskusji odnoszącej się do transformacji ustrojowej są w polskiej literaturze ekonomicznej między innymi takie publikacje, jak: Z. Hockuba, *Transformacja jako zmiana porządku ekonomicznego*, w: *Transformacja gospodarki postkomunistycznej a teoria ekonomii*, red. J. Winiecki, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2000; Z. Hockuba, *Państwo a proces transformacji gospodarki. Aspekty instytucjonalne*, „Ekonomista” 1995, nr 3; J. Kochanowicz, op. cit.; M. Lissowska, op. cit.; eadem, *Dynamika instytucji w okresie transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 10; eadem, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, C. H. Beck, Warszawa 1998; A. Wojtyna, *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 10.

podział, acz słabnący, na tak zwanych Ossi i Wessi. O ile zjednoczenie w kategoriach zmian instytucji w postaci norm prawa, czy w sferze organizacyjnej, zostało już praktycznie zakończone, o tyle proces reunifikacji w kategoriach instytucji ze sfery świadomości społecznej czy tradycji jest nadal niepełny.

Zgodzić się należy, że aby proces transformacji w sferze instytucjonalnej można było uznać za zakończony, musiałyby spełniać następujące warunki:

„1) formalne instytucje, podtrzymujące porządek planu muszą ustąpić spójnemu, kompletnemu zbiorowi reguł, konstytuujących porządek rynku;

2) nieformalne normy, konwencje i zwyczaje związane z gospodarką planowo-nakazową muszą być zastąpione spójnym systemem nieformalnych instytucji rynku;

3) jednostki gospodarujące muszą dokonać internalizacji formalnych i nieformalnych reguł, tak by ich wybory i zachowania w pełni wspierały się na rynkowym zbiorze norm”³².

Jak się wydaje i na co już zwracano uwagę, łatwiejsze jest spełnienie wyżej wymienionych warunków (zwłaszcza w odniesieniu do punktów 2 i 3) w tych krajach, w których gospodarka centralnie zarządzana była oparta na regułach mniej ortodoksyjnych i radykalnych niż w ramach wzorca, jakim była gospodarka radziecka. Takim przykładem jest Polska, w której przez cały okres gospodarki centralnie zarządzanej funkcjonowały elementy quasi-rynkowe i oparte na indywidualnej przedsiębiorczości.

Elementy analizy instytucjonalnej wydają się też pomocne z punktu widzenia analizy funkcjonowania i rozwoju Unii Europejskiej, zwłaszcza po 1 maja 2004 r. Nastąpiło wtedy nie tylko największe w historii jednorazowe powiększenie liczby państw członkowskich, ale zarazem w znaczący sposób wzrosła dywersyfikacja Unii Europejskiej. Przy tym dywersyfikacja Unii Europejskiej po maju 2004 r., wzmocniona akcesją Bułgarii i Rumunii w 2007 r., dotyczy w znacznej mierze właśnie konsekwencji różnych etapów rozwoju instytucjonalnego oraz różnych tradycji poszczególnych krajów związanych ze sferą instytucji reguł niesformalizowanych. Znajduje to wyraz chociażby w sferze zjawisk mających wpływ na kapitał społeczny zarówno w jego wymiarze pozytywnym, jak i – niestety – w ramach negatywnego kapitału społecznego, a co wiąże się między innymi z pojęciami korupcji i szarej strefy³³.

Świadectwem podkreślanego już stosunkowo wolnego przebiegu procesu zmian w ramach instytucji reguł nieformalnych istotnych także dla poziomu kapitału społecznego są zawarte poniżej dane dotyczące korupcji w różnych grupach państw należących do Unii Europejskiej. Dane te zostały zaczerpnięte z najpopularniejszego źródła, jakim są raporty Transparency International. Oczywiście należy zachować ostrożność w wyciąganiu zbyt daleko idących

³² Z. Hockuba, *Transformacja...*, s. 127.

³³ Bardzo interesujące wyniki analiz dotyczących roli szarej strefy w gospodarkach przechodzących transformację ustrojową zawarte są w: E. L. Feige, I. Urban, *Measuring Underground (Unobserved, Non-observed, Unrecorded) Economies in Transition Countries: Can we Trust GDP?*, „Journal of Comparative Economics” 36, 2008.

wniosków, gdyż możliwy jest w zasadzie tylko pomiar odczuwania, czy też postrzegania korupcji przez poszczególne społeczeństwa, a nie określenie jej rzeczywistej skali na podstawie tak zwanych twardych danych. Warto przy tym odnotować, zapewne nie w pełni satysfakcjonującą, ale jednak dość wyraźną poprawę analizowanego wskaźnika w okresie lat 2004-2007 dla krajów należących do Unii Europejskiej, a wywodzących się z dawnej Europy Wschodniej. Niezbędne byłyby znacznie bardziej szczegółowe badania, aby odpowiedzieć na pytanie, na ile może to być konsekwencją przynależności do Unii, a na ile innych czynników związanych z przemianami związanymi z utrwalaniem się reguł gospodarki rynkowej i nowego porządku instytucjonalnego, także w pozaekonomicznych obszarach życia społecznego.

Tabela

Wskaźniki percepcji korupcji w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Grupa krajów	2007	2004	2001
UE-27*	6,5	6,4	6,2
UE-15**	7,6	7,7	7,5
UE-10***	5,0	4,4	4,3

Uwagi:

* 27 państw tworzących Unię Europejską od 2007 r., dla 2001 r. dane dla 25 państw, bez Cypru i Malty,

** 15 państw tworzących Unię przed 1 maja 2004 r.,

*** 10 państw należących do Unii, a wywodzących się z dawnej Europy Wschodniej. Wskaźnik percepcji korupcji mieści się w przedziale od 1 do 10, większa liczba punktów oznacza mniej odczuwalną korupcję. Dla pozostałych krajów wywodzących się z dawnej Europy Wschodniej (wraz z byłymi azjatyckimi republikami byłego ZSRR) średnia dla 2007 r. wynosiła 2,6.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Transparency International.

Jak się wydaje, w obszarze instytucjonalnym można także szukać odpowiedzi na pytania dotyczące przyszłości Unii Europejskiej, zwłaszcza z punktu widzenia możliwości zwiększania roli szczebla ponadnarodowego. Znaczej części społeczeństw korzystających stosunkowo krótko z pełnej suwerenności politycznej jest dość trudno akceptować działania, które mogą być prezentowane nie jako inny wymiar suwerenności, ale jako tej suwerenności ograniczanie. W wymiarze instytucjonalnym, w rozumieniu reguł życia społecznego i ekonomicznego, w Unii Europejskiej spotykają się bowiem w tej chwili dwie Europy. Z jednej strony jest to Europa wysoko rozwiniętych, czy też dojrzałych, a zarazem zamożnych gospodarek rynkowych i w większości państw o silnych, co nie znaczy, że nieprzerwanych tradycjach demokratycznych. Jest to także Europa państw i narodów, w których dyskusja na temat pojęcia suwerenności, tożsamości narodowej, tradycji historycznej w tym również z punktu widzenia relacji między różnymi państwami a narodami – choć oczywiście budząca niekiedy emocje, zwłaszcza w kontekście globalizacji

oraz wielokulturowości związanej między innymi z imigracją – prowadzi jednak na ogół większość uczestników do konkluzji, że otwartość i przełamywanie różnic są znacznie lepszym rozwiązaniem niż zamykanie się i eksponowanie odmienności. Po drugiej stronie w Unii Europejskiej mamy państwa o ograniczonych tradycjach gospodarki rynkowej i demokracji, które po II wojnie światowej funkcjonowały w ramach zupełnie innych rozwiązań ustrojowych. Te ponad czterdzieści lat między zakończeniem II wojny światowej a symbolicznym upadkiem muru berlińskiego oznacza, że prawie dwa pokolenia wyrosły w ramach tradycji instytucjonalnej radykalnie innej niż typowa dla scharakteryzowanej wcześniej Europy, którą reprezentuje piętnaście państw tworzących UE przed 1 maja 2004 r.

Wskazana wyżej idea dwóch Europ abstrahuje oczywiście od niekiedy istotnych różnic między poszczególnymi państwami w ramach obu grup, które to różnice też po części można tłumaczyć w kategoriach analizy instytucjonalnej (np. casus Wielkiej Brytanii po jednej stronie, czy Słowenii po drugiej). W wymiarze ogólnym jednak, zawarty powyżej obraz wydaje się uzasadniony. Dlatego też trzeba być przygotowanym na to, że w Unii Europejskiej w nowych realiach będzie dość trudno uzyskiwać konsens nie tylko i czasem chyba nie głównie dlatego, że mamy do czynienia z krajami o bardzo różnym potencjale ekonomicznym, ale także (a może przede wszystkim) dlatego, że dwadzieścia siedem państw członkowskich jest silnie zdywersyfikowanych w kategoriach instytucjonalnych, rozumianych zwłaszcza jako problem tradycji instytucjonalnej przede wszystkim w rozumieniu reguł niesformalizowanych. Niewątpliwym pozytywnym skutkiem integracji będzie niwelacja tych różnic, a w efekcie zmniejszenie odległości społecznych dzielących poszczególne państwa i narody.

Na zakończenie raz jeszcze należy stwierdzić, że choć ekonomia instytucjonalna ze względu na wewnętrzne podziały oraz stopień dojrzałości teoretycznej nie może aspirować do miana alternatywy ekonomii głównego nurtu, to jednak może być niezwykle użytecznym narzędziem w analizowaniu różnych zjawisk gospodarczych, w tym składających się na proces transformacji. Przy tym nowa ekonomia instytucjonalna wydaje się szczególnie ważka z punktu widzenia analizy zjawisk ze sfery mikroekonomii i mezoekonomii, zjawisk związanych z procesem restytucji mechanizmu rynkowego opartego na dominacji własności prywatnej, towarzyszącej temu swobody alokacji zasobów oraz odwołującego się do idei ponoszenia odpowiedzialności i ryzyka podejmowanych decyzji. Z kolei tradycyjny instytucjonalizm – z jego wizją sfery gospodarczej jako pozostającej w ścisłych związkach z pozostałymi obszarami życia społecznego – wydaje się szczególnie interesujący z punktu widzenia dyskusji o makroekonomicznym wymiarze transformacji, w tym o takich kwestiach, jak rola państwa w gospodarce czy pozaekonomiczne uwarunkowania procesów wzrostu i rozwoju.

POLITICAL TRANSITION IN THE LIGHT OF THE ASSUMPTIONS AND FINDINGS OF INSTITUTIONAL ECONOMICS

Summary

The aim of the paper is a discussion on the economic aspect of a political transition analysed with the use of tools available in institutional economics. The last two decades have witnessed a revival of institutional economics in many different forms. That interest was caused, *inter alia*, by the political changes which were initiated in Poland over 20 years ago and have been subsequently followed by other East European states. The first part of the paper contains brief characteristics of contemporary institutionalism as understood from the point of view of its two major components: traditional institutionalism and new institutional economics. The second part, which refers to the findings and assumptions of institutional economics in its both forms, is an analysis of those phenomena which the author believes to have played a decisive role in the process and led to the transformation of the system, and those which prove that the process has not been quite completed yet. The final part is a brief account of the participation of the states in transition in the EU integration process.