

TADEUSZ KOWALSKI

POSTRZEGANIE OTOCZENIA INSTYTUCJONALNEGO W POLSCE W LATACH 1997-2009

I. WPROWADZENIE

Polska wkrótce po odrzuceniu niedemokratycznego, scentralizowanego systemu politycznego i gospodarczego zadeklarowała swe aspiracje członkowskie w Unii Europejskiej, a także w Pakcie Północnoatlantyckim¹. W konsekwencji, w zakresie integracji gospodarczej podjęto systematyczne przygotowania do negocjacji najpierw układu stowarzyszeniowego, a następnie do skutecznych negocjacji członkowskich w Unii Europejskiej, które doprowadziły Polskę do jej pełnoprawnego członkostwa w 2004 r. Wdrażając liberalne reformy rynkowe podjęto równolegle wysiłek dostosowywania prawa krajowego i wynikających z niego procedur w zakresie stanowienia prawa, funkcjonowania instytucji publicznych oraz egzekwowania prawa do rozwiązań właściwych dla prawa wspólnotowego.

Celem artykułu jest prezentacja i ocena zmian percepcji środowiska instytucjonalnego, ograniczonego w niniejszym opracowaniu do sfery instytucji publicznych, oraz stanowienia i egzekwowania prawa w Polsce w latach 1998-2009. Jakość rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonowania otoczenia biznesu w Polsce jest przedmiotem krytyki zarówno ze strony obywateli, przedsiębiorców, jak i polityków. Względnie niskie oceny jakości otoczenia instytucjonalnego wywierają negatywny wpływ na międzynarodową konkurencyjność Polski, i to zarówno w ocenie polskich obserwatorów, jak i zagranicznych partnerów gospodarczych. Analizowany obraz oceny i kierunku zmian w otoczeniu instytucjonalnym oparty jest na własnych badaniach prowadzonych systematycznie na celowo dobranej grupie menedżerów średniego i wyższego szczebla. Tłem dla tak rozumianej analizy jakości i funkcjonowania instytucji publicznych, procedur stanowienia i egzekwowania prawa są zmiany wynikające z wyborów parlamentarnych.

Artykuł, obok wprowadzenia (pkt I), składa się z trzech głównych punktów oraz podsumowania. Punkt II poświęcono prezentacji i ocenie cyklicznych

¹ Premier Tadeusz Mazowiecki już w swym pierwszym wystąpieniu sejmowym zadeklarował proeuropejski i proatlantycki kierunek nowego rządu. W lutym 1990 r. powołano ambasadora Polski przy Wspólnotach Europejskich, a w maju Polska złożyła oficjalny wniosek o wszczęcie negocjacji stowarzyszeniowych. Zakończyły się one podpisaniem Układu stowarzyszeniowego (Układu europejskiego) w grudniu 1991 r. Na ten temat zob. np. S. Konopacki, *Polska w zjednoczonej Europie – pięć lat po akcesji*, w: idem (red.), *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Ibidem, Łódź 2009, s. 35 i n.

zmian na scenie politycznej wynikających z wyborów parlamentarnych. Punkt III zawiera prezentację dynamiki prawotwórstwa na tle kolejnych kadencji Sejmu i okresów sprawowania władzy przez poszczególne gabinety. Kolejny punkt (IV) poświęcono opisowi i ocenie percepcji zmian w latach 1997-2009 w sferze funkcjonowania rządowych agend, stanowienia oraz egzekwowania prawa. Podsumowanie (pkt V) zawiera wnioski wypływające z ilościowej i jakościowej analizy zgromadzonych materiałów opisowych i statystycznych.

II. WYBORY PARLAMENTARNE I SCENA POLITYCZNA

Fundamentalne reformy rynkowe i pokojowa zmiana systemu politycznego w Polsce była możliwa dzięki kompromisowi zawartemu 5 kwietnia 1989 r. w ramach obrad Okrągłego Stołu² i wynikiem czerwcowych wyborów 1989 r.³ Tak zwany Sejm Kontraktowy i reaktywowany Senat zostały wybrane w dwóch turach (4 czerwca – frekwencja 62,7% oraz 18 czerwca – frekwencja 25%). W tak wyłonionym Sejmie tylko 35% miejsc było obsadzonych na podstawie wolnych wyborów. Cały skład Senatu wybrano w pełni demokratycznie. Rezultaty czerwcowych wyborów 1989 r. i skład Sejmu i Senatu były wielkim sukcesem Niezależnego Związku Zawodowego „Solidarność” i Obywatelskiego Komitetu Wyborczego. Sejm Kontraktowy, mimo zagwarantowanej w kompromisie z 5 kwietnia 1989 r. dominacji PZPR i ówczesnych tzw. stronnictw sojuszniczych, przyjął kluczowe ustawy reformatorskie przygotowane przez rząd Tadeusza Mazowieckiego. Ten Sejm w czasie swej (skróconej) kadencji powołał dwa gabinety: wspomnianego już Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego.

Następne wybory parlamentarne odbyły się 27 października 1991 r. Nie przyjęto w nich żadnego prognozy wyborczego, stąd skład wyłonionego Sejmu i Senatu był, w porównaniu z poprzednim, skrajnie rozdrobniony (por. tabela 1). Do Sejmu weszli posłowie z 18 partii i ugrupowań społecznych i politycznych, a do Senatu z ponad 10. Tak ukształtowane obie izby parlamentu nie były w stanie sprawnie funkcjonować i stanowić oparcia dla stabilnych rządów. Z tego względu, a przede wszystkim z powodu kryzysu politycznego wywołanego zarzutami i oskarżeniami dotyczącymi przeszłości kluczowych osób w państwie⁴, również ten parlament miał skróconą kadencję (do maja 1993 r.). W czasie swego krótkiego mandatu wyłonił aż trzy gabinety (J. Olszewskiego, W. Pawłaka i H. Suchockiej).

² Zob. np. Z. Woźniak, *Pokłosie Okrągłego Stołu. Przeszłość dla przyszłości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 71, 2009, z. 2, s. 349-380.

³ Niniejszy artykuł nawiązuje i wykorzystuje niektóre fragmenty i wcześniejsze wyniki badań przeprowadzonych i opublikowanych przez autora; T. Kowalski, C. Wihlborg, V. Vensel, *Rozwój środowiska instytucjonalnego w nowych krajach Unii Europejskiej. Przypadek Estonii i Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 69, 2007, z. 1, s. 151-171, oraz T. Kowalski, *Perceptions of the Quality of Institutional Framework in Poland*, w: idem, S. Letza, C. Wihlborg (red.), *Institutional Change in the European Transition Economies. The Case of Poland*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 126-154.

⁴ W tym ówczesnego prezydenta – Lecha Wałęsy.

Nowe wybory, według zmienionej formuły (z progami 5% dla partii i 8% dla koalicji), odbyły się jesienią 1993 r. W ich wyniku Sejm i Senat był zdolny do funkcjonowania w pełnej kadencji (por. tabela 1). Największymi ugrupowaniami były wówczas Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) – 20,4% głosów oraz Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) – 15,4%. Negatywnym efektem ubocznym było to, że znaczna część elektoratu nie była reprezentowana w parlamencie. W czasie kadencji 1993-1997 w Polsce działały kolejno trzy gabinety (ponownie W. Pawlaka oraz J. Oleksego i W. Cimoszewicza).

Tabela 1

Wyniki wyborów parlamentarnych i główne partie w Polsce w latach 1991-2009

	27 paździej- nika 1991*	19 września 1993*	21 września 1997	23 września 2001	25 września 2005	21 paździej- nika 2007*
Frekwencja	43,2%	52,1%	47,9%	46,3%	40,6%	53,9%
KLD	7,5%	- ²	- ³			
KPN	7,5%	5,8%	- ³			
NSSZ 'S'	5,1%	- ²	-6			
PC	8,7%	- ²	- ³			
PL	5,5%	- ²	- ³			
PSL	8,7%	15,4%	7,3%	9,0%	7,0%	8,9%
SLD	12,0%	20,4%	27,1%	41,0%	11,3%	13,1% ⁷
UD	12,3%	10,6%	- ⁴			
WAK	8,7%	- ³				
BBWR	- ¹	5,4%	- ³			
'Ojczyzna'	- ¹	6,4%	- ³			
UP	- ¹	7,3%	- ²	- ²	- ³	
AWS	- ¹	- ¹	33,8%	- ²	- ³	
UW	- ¹	- ¹	13,4%	- ²	- ² , ⁵	
LPR	- ¹	- ¹	- ¹	7,9%	8,0%	- ²
PiS	- ¹	- ¹	- ¹	9,5%	27,0%	32,1%
PO	- ¹	- ¹	- ¹	12,7%	24,1%	41,5%
SRP	- ¹	- ¹	- ¹	10,2%	11,4%	- ²

* przedterminowe wybory, 1 – już nie istnieje, 2 – poniżej progu wyborczego, 3 – rozwiązana, 4 – zreformowana i kontynuująca swą działalność jako Unia Wolności (UW), 5 – przekształcona i występująca pod nazwą Demokraci.pl, 6 – przestała istnieć jako partia polityczna, 7 – koalicja SLD i Demokraci.pl.

Źródło: dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Wybory z jesieni 1997 r. wyłoniły Sejm i Senat, które również przetrwały całą kadencję i po raz pierwszy w nowych warunkach ustrojowych stanowiły względnie stabilną bazę polityczną dla czteroletnich centrowo-prawicowych rządów premiera Jerzego Buzka (por. tabela 1). Wysokie początkowo poparcie dla tego gabinetu ulegało stopniowej erozji między innymi w wyniku wewnętrznych podziałów, zmęczenia licznymi reformami, oskarżeń wysuwanych przez opozycję odnoszących się do tempa, zakresu i sposobów prywatyzacji oraz zarzutów korupcyjnych.

Wybory z 2001 r. przyniosły zdecydowane zwycięstwo lewicy (por. tabela 1). Mimo stopniowego spadku akceptacji społecznej⁵, lewica utrzymała władzę do końca ustawowej kadencji. Sejm IV i senat V kadencji wsparł dwa gabinety (L. Millera i M. Belki). Lata 2001-2004 stały pod znakiem negocjacji członkowskich z Unią Europejską i intensywnej harmonizacji prawa krajowego z *acquis communautaire*. Zwieńczeniem tych działań było przyjęcie Polski (wraz z innymi dziewięcioma krajami) do UE w maju 2004 r.⁶

Mimo tego sukcesu i względnie dobrej sytuacji makroekonomicznej druga połowa tej kadencji upłynęła pod znakiem oskarżeń i faktycznych zarzutów korupcyjnych, odnoszących się także do przedstawicieli wysokiego szczebla establishmentu politycznego i państwowego.

W wyborach z jesieni 2005 r. na rosnącej fali retoryki antykorupcyjnej i opinii o konieczności sanacji państwa zwycięstwo odniosły ugrupowania centro-prawicowe. Najwięcej głosów uzyskała partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS) (por. tabela 1), która sformowała rząd koalicyjny z mniejszymi partiami (prawicowo-nacjonalistyczną Ligą Polskich Rodzin (LPR) oraz populistyczną Samoobroną Rzeczypospolitej Polskiej (SRP)). W wyniku wewnątrzkoalicyjnych skandali i kolejnych oskarżeń korupcyjnych wysuwanych między innymi pod adresem prominentnych przedstawicieli SPR, PiS utraciła zdolność koalicyjną, co doprowadziło do kolejnych wcześniejszych wyborów jesienią 2007 r. W ich wyniku wyraźne zwycięstwo odniosła Platforma Obywatelska (PO) (tabela 1), a liczba partii i koalicji spełniających warunki progów wyborczych uległa dalszej redukcji⁷.

W analizowanym okresie (1989-2009) kolejne wybory parlamentarne (z wyjątkiem tych z 2007 r.) charakteryzowały się malejącą frekwencją wyborczą (tabela 1). Było to wynikiem splotu warunków historycznych, społecznych i gospodarczych. Ważnym czynnikiem była coraz niższa jakość debaty publicznej i rosnąca agresja w rywalizacji politycznej, oparta często na pomówieniach i podejrzliwości oraz prostackiej reinterpretacji najnowszej

⁵ Między innymi z powodu skandalu korupcyjnego wokół tworzenia ustawy medialnej.

⁶ Por. B. Steunenbergh, M. Rhinard, *The Transposition of European Law in EU Member States: Between Process and Politics*, „European Political Science Review” 23, 2010, s. 495-520; R. Zubek, *Implementation of Community Legislation in Poland and Institutional Configuration at the Centre of Government*, Department of Government, London School of Economics and Politics, May 2002, maszynopis.

⁷ Drugim ugrupowaniem była partia PiS, uzyskując 32,1% głosów. Ten przyrost (w stosunku do wyborów z września 2005 r.) wynikał w dużej mierze z przejęcia elektoratu Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin. Te trzy partie w wyborach 2005 r. uzyskały łącznie 46,4% głosów, podczas gdy w przedterminowych wyborach 2007 r. tylko 34,9% (poniżej progę znalazły się Samoobrona – 1,5% oraz LPR – 1,3%).

historii Polski. Społeczeństwo z trudem znosząc nieuniknione koszty transformacji gospodarczej, kierowało (szczególnie w początkowej fazie) nadmierne oczekiwania pod adresem państwa⁸. Obiektywne ograniczenia zdolności państwa do skutecznego przeciwdziałania bezrobociu czy też szybkiemu rozwarstwieniu rodziło frustrację i sprzyjało radykalizacji postaw⁹. W takich warunkach cykl życia partii i ugrupowań politycznych był względnie krótki. Tylko dwie partie – SLD oraz PSL – miały swe reprezentacje we wszystkich kadencjach parlamentu okresu 1989-2009. Począwszy od wyborów z 1991 r., żadne rządzące ugrupowanie nie było w stanie kontynuować sprawowania władzy w następnej kadencji. Brak ciągłości prac nad tworzoną prawem, upolitycznienie służby cywilnej oraz skonfliktowane środowiska dawnej opozycji demokratycznej doprowadziły do spadku prestiżu całej klasy politycznej. Na tym tle nowo stanowione prawo, często nowelizowane słusznie, podlegało krytycznym ocenom. Przyczyniło się to do powstania i następnie ugruntowania ogólnego przeświadczenia o niskiej jakości funkcjonowania instytucji państwa. Podobne opinie dotyczyły też mechanizmu tworzenia i przestrzegania prawa (zob. pkt III).

III. SKALA I DYNAMIKA TWORZENIA PRAWA W LATACH 1990-2009

Podstawą transformacji rynkowej i nowego ustroju politycznego musiało być nowe prawo. W latach 1990-2009 działalność legislacyjna była więc aktywna¹⁰, przy czym jej wymiar ilościowy (wykres 1) oraz dynamika (wykres 2) były zróżnicowane. Jak wynika z danych zamieszczonych na wykresie 1, roczna łączna liczba ustaw i umów międzynarodowych uznanych za istotne dla funkcjonowania przedsiębiorstw wahała się od 52 w 1992 r. do aż 139 i 149 odpowiednio w 2001 i 2004 r. Z punktu widzenia funkcjonowania przedsiębiorstw szczególne znaczenie miała *produkcja ustaw*, która również była wysoka i w najaktywniejszych legislacyjnie latach 1991, 2001 oraz 2004 wynosiła odpowiednio 100, 120 i 110 (wykres 1). Dane zamieszczone na wykresie 1 wskazują także na wysiłek legislacyjny, począwszy od 1998 r., związany z wymogami i przygotowaniem do członkostwa w UE, a także (kadencja 1997-2001) wynikający z działań reformujących edukację i samorząd

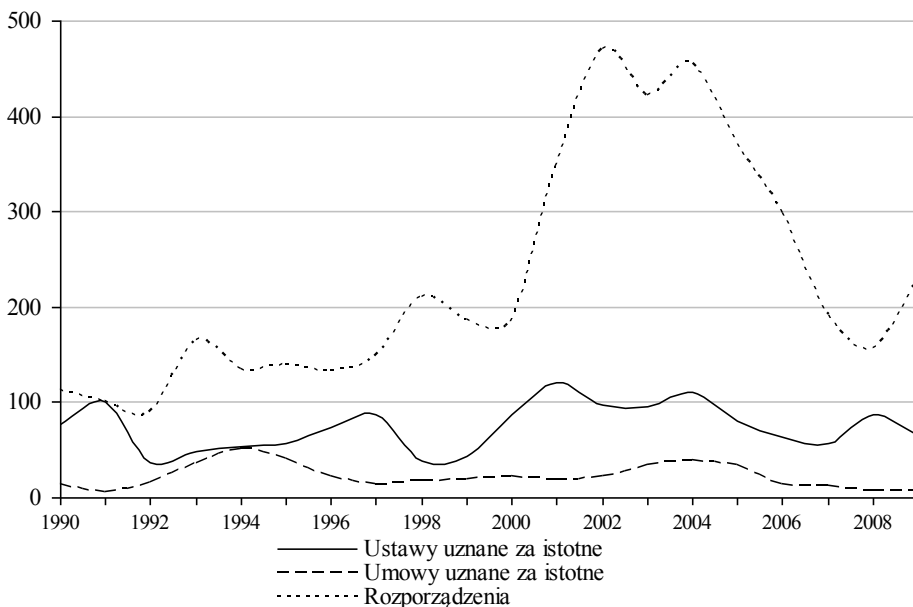
⁸ Por. T. Kowalski, *Polska transformacja gospodarcza na tle wybranych krajów Europy Środkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 71, 2009, z. 2, s. 253-278. Zob. także M. Ratajczak, *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 71, 2009, z. 2, s. 233-251.

⁹ Por. *Debata 'Polska transformacja gospodarcza: 20 lat później'*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 2, s. 11-29.

¹⁰ Dane zamieszczone na wykresie 1 i 2 obejmują tylko istotne z punktu widzenia przedsiębiorstw akty prawne (ustawy i umowy międzynarodowe) oraz rozporządzenia. Tak więc w przypadku rozporządzeń nie uwzględniono tych dotyczących rolnictwa. Do istotnych zaliczono zaś rozporządzenia z najszerszym zakresem regulacji – głównie z obszaru cel, podatku akcyzowego i VAT, ochrony środowiska oraz prawa pracy itd.

Wykres 1

Liczba ważniejszych aktów prawnych wprowadzonych w życie w Polsce w latach 1990-2009



Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy Lexus.

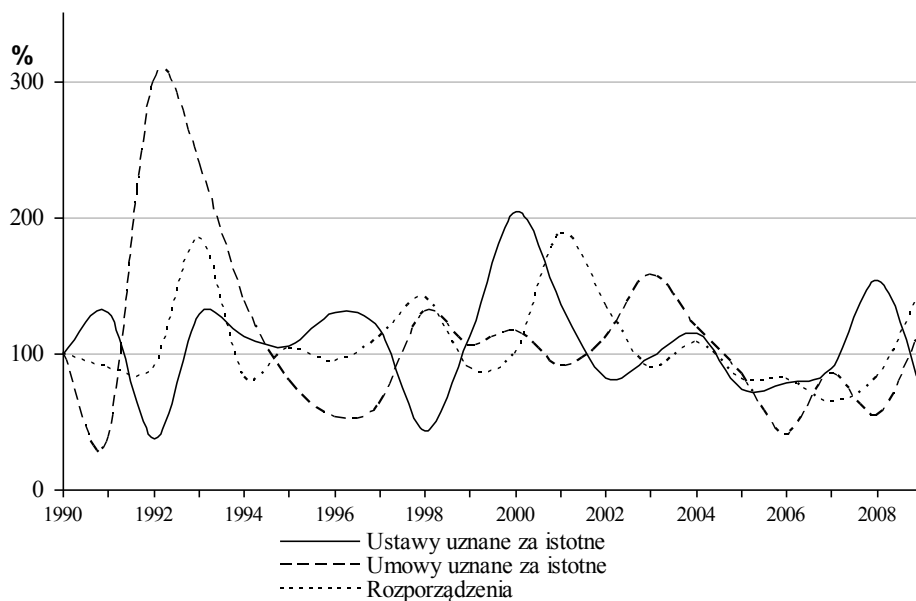
terytorialny¹¹, służbę zdrowia czy wreszcie zabezpieczenie społeczne i system emerytalny. Analizując liczbę uchwalanych i wdrażanych ustaw, należy pamiętać, że towarzyszyły im setki dokumentów interpretacyjnych, rozporządzeń oraz regulacji wykonawczych niższego rzędu (por. wykres 1). Taka liczba nowych regulacji i nowelizacji stanowiła istotne obciążenie dla przedsiębiorstw, szczególnie dotkliwe dla tych najmniejszych¹².

Analizując działalność legislacyjną parlamentu, należy zwrócić uwagę na jej cykliczną dynamikę (wykres 2). Jak wynika z danych zamieszczonych na wykresie 2, zmienność dynamiki w istotnej części wynikała z rytmu zmian składu parlamentu w wyniku wyborów i każdorazowo innej większości parlamentarnej zdolnej do utworzenia koalicji (zob. tabela 1).

¹¹ Por. T. Kowalski, M. Pietrzykowski, S. Heciak, *Development of the Institutional Framework of Local Government during the Transition Period*, w: T. Kowalski, S. Letza, C. Wihlborg (red.), op. cit., s. 155-202.

¹² Por. T. Kowalski, S. Letza, S. Piotrowski, *Evolution of Personal Income Tax in Poland in 1989-2008*, w: T. Kowalski, S. Letza, C. Wihlborg (red.), op. cit., s. 203-239, oraz T. Kowalski, S. Piotrowski, C. Wihlborg, *Evolution of Corporate Taxation in Poland in 1989-2008*, w: T. Kowalski, S. Letza, C. Wihlborg (red.), op. cit., s. 240-276. Na temat problemów transpozycji prawa wspólnotowego na grunt prawa narodowego w krajach UE zob. np. B. Steunenberg, M. Rhinard, op. cit., s. 495-520.

Wykres 2

Dynamika działalności legislacyjnej w Polsce
w latach 1990-2009 (%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy Lexus.

Tak więc w przypadku ustaw, z wyjątkiem 1994¹³ oraz 2008¹⁴ r., we wszystkich pozostałych latach bezpośrednio powyborczych (1998, 2001, i 2005) następował spadek intensywności ustawodawczej, szczególnie w zakresie najważniejszych, z punktów widzenia sektora przedsiębiorstw, obszarów (zob. wykres 2). Wskazana prawidłowość w sferze emisji rozporządzeń również wystąpiła w czterech przypadkach (1992, 1994, 2006 oraz 2008), natomiast w latach 1998 i 2002 miała miejsce sytuacja odwrotna; odnotowano wówczas wyższą dynamikę tworzenia rozporządzeń (wykres 2). W przypadku lat wyborczych zgodnie ze wskazywaną prawidłowością w czterech na sześć przypadków (wybory 1991, 1993, 1997 oraz 2001) odnotowano wzrost dynamiki działalności ustawodawczej¹⁵. Brak potwierdzenia prawidłowości w 2005 r. można wiązać z dezintegracją bazy parlamentarnej i tym samym spadkiem zdolności mniejszościowego rządu do sprawnego prowadzenia projektów legislacyjnych. W 2007 r. nastąpił również rozkład ówczesnej większości

¹³ W 1993 r., w którym odbyły się przedterminowe wybory, obie izby parlamentu były rozwiązane w okresie 31 maja – 19 września. Stąd działalność legislacyjna w 1994 r. była wyższa niż w 1993 r.

¹⁴ Kadencja zapoczątkowana wyborami 2005 r. została skrócona już w 2007 r. Stąd jej zaburzony wpływ na dynamikę stanowienia prawa w 2008 r. Ponadto po przystąpieniu do UE nastąpił spadek aktywności w sferze transpozycji prawa wspólnotowego, co spotkało się z krytyką ze strony Komisji Europejskiej.

¹⁵ Ta prawidłowość w przypadku wzrostu liczby rozporządzeń miała miejsce w latach 1993, 1997 i 2001. W pozostałych trzech nie wystąpiła.

parlamentarnej i w konsekwencji miały miejsce przedterminowe wybory, które zakłóciły rytm prac komisji sejmowych. Wskazywana tendencja do przyrostu aktywności ustawodawczej i ogólnie tworzenia przepisów w latach wyborczych jest tym bardziej uderzająca, jeśli uwzględnimy fakt, że jest ona, ze względu na kalendarz wyborczy i okres wakacyjny, skoncentrowana w okresie tylko kilku pierwszych miesięcy roku. Taka intensywność i rytm prac mogą w pewnej części wyjaśniać niską jakość ustaw i ogólnie regulacji odnoszących się do sfery gospodarki.

W okresie objętym analizą zaobserwować można wyraźną tendencję wzrostową dynamiki tworzenia najważniejszych aktów prawnych, począwszy od drugiego roku regularnych kadencji parlamentu, przy czym – jak to już podkreślano wcześniej – nabierała ona przyspieszenia w czwartym (tzn. wyborczym) roku kadencji. Taka cecha wystąpiła w latach 1996-1997, 2000-2001 oraz 2003-2004¹⁶. Lata 2005-2007 charakteryzowały się spadkową dynamiką aktywności w sferze stanowienia kluczowych aktów prawnych mających wpływ na otoczenie i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Z jednej strony wynikało to z ówczesnego klimatu politycznego i układu sił w parlamencie, z drugiej zaś mogło być skutkiem swoistego efektu nasycenia i odzwierciedlało rosnące przekonanie o nadmiernej i ogólnie niskiej jakości regulacji gospodarki¹⁷.

IV. PERCEPCJA STANU I TENDENCJI W OTOCZENIU INSTYTUCJONALNYM W POLSCE

1. Zakres i metoda badania

Przedstawione w punkcie III tendencje stanowią tło dla analizy i oceny wyników badań ankietowych dotyczących postrzegania instytucji publicznych oraz stanowienia i egzekwowania prawa w latach 1997-2009¹⁸. W badaniach posłużono się kwestionariuszem Bornera, Brunetti i Wedera¹⁹. Pierwsza grupa pytań dotyczy postrzegania przez menedżerów relacji między nimi a insty-

¹⁶ W drugiej części IV kadencji Sejmu (i V kadencji Senatu) rząd nie mógł liczyć na poparcie większości, stąd jego zdolność legislacyjna w ostatnim roku kadencji była niewielka.

¹⁷ Po wyborach 2007 r. zaowocowało to powołaniem komisji sejmowej „Przyjazne państwo do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji” (uchwała Sejmu RP z 20 grudnia 2007 r.). Do zakresu działania Komisji (§ 2 ust. 1 ww. uchwały) należy m.in. „przegląd i analiza przepisów regulujących kwestie społeczne, ekonomiczne i gospodarcze w celu wskazania przepisów niejasnych, niespójnych, nieskutecznych, zbędnych lub nadmiernie regulujących”.

¹⁸ Badanie prowadzone było w latach 1997-2009, każdorazowo pod koniec roku na celowej, nielosowej próbie ponad 100 menedżerów głównie średniego i wyższego szczebla, reprezentujących różne zawody i posiadających co najmniej wykształcenie na poziomie licencjatu. Dane dla lat 2002 oraz 2003 zostały wyszacowane za pomocą interpolacji. Dane zaprezentowane w punkcie III, w szczególności w tabeli 3a i 3b oraz na wykresach 3a, 3b, 3c i 3d, pochodzą z badań własnych autora. Autor dziękuje A. Wojciechowskiej-Refermat za statystyczne opracowanie danych, a E. Gradowskiej za pomoc w selekcji ustaw i rozporządzeń i przygotowaniu ich zestawienia.

¹⁹ S. Borner, A. Brunetti, B. Weder, *Political Credibility and Economic Development*, Macmillan Press Ltd., London 1995, s. 172-178.

tucjami publicznymi (tabela 2a). Uwaga skupiona została na ocenie percepcji tych zachowań pracowników instytucji publicznych, które mogą przełożyć się na wzrost kosztów prowadzenia biznesu (zob. pytania I.1-I.5 w tabeli 3a). W tej części kwestionariusz miał formę pytań lub twierdzeń, z którymi respondenci w wybranym przez siebie stopniu zgadzali się lub nie, przy czym wyodrębniono wskazaną w tabeli 2a gradację odpowiedzi i przyporządkowano im numeryczne oceny.

Tabela 2a

Instytucje publiczne i funkcjonowanie prawa w Polsce

Symbol	Pytanie	Warianty odpowiedzi
I.1	Proszę ocenić następujące zdanie odnośnie do Polski: „Prawa i przepisy są tak skomplikowane, niejasne, a czasami wykluczające się, że nie sposób stosować się do nich normalnie. Stąd też urzędnicy państwowi mogą zawsze znaleźć sposoby i środki by utrudnić Tobie życie (duże opóźnienia, arbitralne decyzje etc.)”. Taka sytuacja zdarza się:	
I.2	„Załóżmy, że napotykasz wyraźnie nieuczciwe postępowanie lub urzędnik państwowy domaga się od Ciebie łapówki. Czy przeciwstawiłbyś się temu i poinformował o tym jego zwierzchników lub dochodził swoich praw na drodze sądowej?”	1 – nigdy 2 – rzadko 3 – czasami 4 – często 5 – przeważnie 6 – zawsze
I.3	Proszę oceń następujące zdanie odnośnie do Polski: „Jako przedsiębiorca zawsze obawiasz się popełnienia małej 'pomyłki' w dokumentach przedkładanych władzom lokalnym i fiskalnym, ponieważ te 'pomyłki' mogą być wykorzystane przez urzędników państwowych, by domagać się łapówek bądź stanowić podstawę do szantażu”. To zdarza się:	
I.4	Czy znajomość osobista z urzędnikiem zajmującym się Twoją sprawą może przyspieszyć jej bieg?	
I.5	Czy znajomość osobista z urzędnikiem zajmującym się Twoją sprawą może wpłynąć na jego decyzję (wysokość podatku, wydanie licencji...)?	

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Borner, A. Brunetti, B. Weder, op. cit.

Drugi obszar oceny percepcji jakości środowiska instytucjonalnego dotyczy szeroko rozumianego stanowienia prawa (tabela 2b). Pytania ankietowe (S.1-S.4) w tabeli 2b są tak sformułowane, by ocenić percepcję stopnia nieokreśloności związanej z procedurami legislacyjnymi i ich wpływem na prowadzenie działalności gospodarczej. Taka potencjalna niepewność co do *reguł gry* może prowadzić do trwałego wzrostu kosztów funkcjonowania

Tabela 2b

Stanowienie prawa w Polsce

Symbol	Pytanie	Warianty odpowiedzi
S.1	Czy jako przedsiębiorca masz regularnie do czynienia z niespodziewanymi zmianami prawa i/lub przepisów, które mogą poważnie wpłynąć na Twoje interesy? Zmiany w prawie i przepisach są:	1 – całkowicie przewidywalne 2 – wysoce przewidywalne 3 – dość przewidywalne 4 – często nieprzewidywalne 5 – przeważnie nieprzewidywalne 6 – całkowicie nieprzewidywalne
S.2	Czy jako przedsiębiorca jesteś oficjalnie bądź nieoficjalnie informowany (przez prasę, organizacje zrzeszające przedsiębiorców) o nowym prawie i/lub planach zmiany obowiązującego prawa lub przepisów?	1 – nigdy 2 – rzadko 3 – czasami 4 – często 5 – przeważnie 6 – zawsze
S.3	Czy w przypadku znacznych zmian w prawie wpływających na Twoje interesy możesz przedstawić pośrednio swoje obawy i/lub bezpośrednio konsultować te zmiany?	
S.4	Czy rządowe zapowiedzi realizowania ważnych projektów, do których się publicznie zobowiązał (np. nowe prawo podatkowe, rozbudowa infrastruktury, cele budżetowe), są godne zaufania?	

Źródło: jak w tabeli 2a.

gospodarki, obniżenia faktycznych nakładów inwestycyjnych i w konsekwencji do spowolnienia jej wzrostu. Pytaniom przyporządkowano, podobnie jak w wypadku sfery instytucji, stopniowalne odpowiedzi oraz ich odpowiedniki numeryczne (tabela 2b).

Trzeci analizowany obszar dotyczy percepcji egzekwowania prawa w Polsce (tabela 2c). Podobnie jak w dwóch poprzednich obszarach, pytaniom (E.1-E.4) przyporządkowano gradację odpowiedzi (por. tabela 2c). Obszar ten stanowi powód do troski we wszystkich krajach transformacji i jest postrzegany jako jeden z najbardziej zaniedbanych w stosunku do standardów i poziomu najwyżej rozwiniętych gospodarek²⁰. Niska sprawność aparatu sądowego, prowadząca między innymi do wydłużania orzekania, oraz często daleko posunięta uznaniowość są jednymi z najczęściej wymienianych słabości nowych rynkowych gospodarek²¹. W szczególności (por. tabela 2c) pytanie E.1 odnosi się do kwestii obiektywizmu sądów, pytanie E.2 dotyczy oceny wpływu pieniądza na decyzje sądów, kwestia oceny wpływu osobistej znajomości z sędzią jest

²⁰ Por. T. Kowalski, C. Wihlborg, *Problems of Governance and Institutional Environment in the European Transition Economies*, w: T. Kowalski, S. Letza, C. Wihlborg (red.), op. cit., s. 14-29.

²¹ Por. K. Schwab, *Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, Geneva 2010.

Tabela 2c

Egzekwowanie prawa w Polsce

Symbol	Pytanie	Warianty odpowiedzi
E.1	Załóżmy, że Twój prywatny spór trafia do sądu. Dowody jednoznacznie świadczą na Twoją korzyść. Czy wierzysz, że wyznaczony sędzia obiektywnie wymierzy sprawiedliwość?	
E.2	Proszę rozważyć następujące zdanie w odniesieniu do Polski: „Strona, która więcej płaci (łapówki, lepsi prawnicy), wygra sprawę. Nawet jeżeli dowody są jednoznaczne, pieniądze mogą zmienić werdykt”. To zdarza się:	1 – nigdy 2 – rzadko 3 – czasami 4 – często 5 – przeważnie 6 – zawsze
E.3	Czy jest bez znaczenia, który sędzia decyduje o sprawie? Czy może pomóc osobista znajomość z wyznaczonym do sprawy sędzią?	
E.4	Gdybyś został niesprawiedliwie potraktowany w sądzie (z powodu domagania się łapówki lub werdyktu, którego jednoznacznie nie oceniasz sprawiedliwym) czy wniósłbyś sprawę do wyższej instancji?	

Źródło: jak w tabeli 2a.

przedmiotem pytania E.3, a ostatnie (E.4) odnosi się do oceny zaufania do systemu sądowego, a ściślej do stopnia gotowości i determinacji do odwoływania się do sądu wyższej instancji.

Respondenci byli także pytani o ich ocenę zmian ogólnego poziomu niepewności w wyodrębnionych w badaniu obszarach otoczenia instytucjonalnego w Polsce (tabela 2d).

Tabela 2d

Percepcja zmian niepewności w otoczeniu instytucjonalnym w Polsce

Symbol	Pytanie	Warianty odpowiedzi
I	Czy myślisz, że w ciągu ostatnich 10 lat niepewność co do działania agend rządowych	
S	Czy myślisz, że w ciągu ostatnich 10 lat niepewność w stanowieniu prawa	1 – zwiększyła się 2 – pozostaje na tym samym poziomie 3 – zmniejszyła się
E	Czy uważasz, że w trakcie ostatnich 10 lat niepewność w egzekucji prawa	

Źródło: jak w tabeli 2a.

Pytania zawarte w tabeli 2d mają więc sumaryczny charakter. Odpowiedzi udzielone przez respondentów dotyczą ich percepcji zmian poziomu niepewności w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Tak więc oceny wyrażane w 1997 r. odnosiły się

do dziesięciolecia 1987-1997, a np. te z 2009 r. – do okresu 1999-2009. Określone w ten sposób dziesięcioletnie średnie kroczące mogą odzwierciedlać długotrwałe tendencje w ocenach niepewności w otoczeniu instytucjonalnym w Polsce.

2. Wyniki badań ankietowych

Tabele 3a i 3b zawierają zestawienie tendencji zmian w otoczeniu instytucjonalnym z punktu widzenia polskich przedsiębiorców i menedżerów w ujęciu rocznym. Uśrednione oceny dla wyodrębnionych okresów pracy Sejmu i Senatu zamieszczono na wykresach 3a, 3b, 3c oraz 3d). W tym drugim przekroju, zgodnie z kalendarzem wyborczym, realiami polskiej praktyki parlamentarnej (por. pkt II) oraz czasem potrzebnym na sformowanie i zaprzysiężenie rządu przyjęto, że dany skład parlamentu i wyłoniony na jego fundamencie gabinet może realistycznie i w pełni odpowiadać legislacyjnie za okres począwszy od następnego po wyborach roku kalendarzowego aż do kolejnego wyborczego roku łącznie. Tak więc w przedziale czasu objętym omawianymi własnymi badaniami ankietowymi wyodrębniono następujące cztery podokresy *odpowiedzialności legislacyjnej*: 1998-2001, 2002-2005, 2006-2007 oraz 2008-2009.

2.1. Funkcjonowanie instytucji publicznych

Jak wynika ze zbiorczego zestawienia zawartego w tabeli 3a (odpowiedzi na pytania I.1-I.5), w latach 1998-2001 występowały zmienne tendencje oceny stanu sfery działalności instytucji publicznych i funkcjonowania prawa. Począwszy od 2002 do 2006 r., praktycznie we wszystkich badanych kwestiach wystąpiło pogorszenie i następnie stabilizacja ocen na względnie niskim poziomie (tabela 3a). Ostatnie lata badanego okresu wykazywały ponownie zmienność, przy czym jej bezwzględny wymiar był niewielki.

Ankietowane osoby proszone o ocenę częstotliwości wystąpienia sytuacji opisanej w pytaniu I.1 (tabela 3a) najczęściej wskazywały odpowiedź *często*. Ten stan rzeczy uległ niewielkiej poprawie w drugiej części kadencji 1997-2001, by pogorszyć się w następnym okresie. Interesujący jest brak wyraźnej poprawy w sferze relacji z urzędami i urzędnikami w czasie kadencji rządów PiS-LPR-SRP. Podobne tendencje występowały w odniesieniu do kwestii obrony przed „żądaniem” ze strony urzędników państwowych (pytanie I.2) Uwagę zwraca jednak tendencja do poprawy pozycji polskich menedżerów wobec nieuczciwych żądań urzędników po 2005 r. (por. tabela 3a). Wyniki badań ankietowych, uzyskane za pomocą pytania I.3, wskazują na względnie korzystną sytuację w sferze gotowości przedsiębiorców i menedżerów do przeciwstawiania się przypadkom nadużywania władzy przez urzędników państwowych.

Dwa ostatnie pytania (I.4-I.5) w tej części ankiety odnoszą się do percepcji zmian w sferze wpływu prywatnych znajomości na przebieg procedur administracyjnych. W świetle uzyskanych odpowiedzi przedstawionych w tabeli 3a można stwierdzić, że – pominąwszy fluktuacje w latach 1997-2001 –

Tabela 3a

Tendencje zmian percepcji jakości środowiska instytucjonalnego w Polsce w latach 1997-2009 w świetle badań ankietowych

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Instytucje publiczne i funkcjonowanie prawa												
I.1. Prawo i przepisy są tak skomplikowane...	-	+	-	-	+	+/-	+	+/-	+	-	+	-
I.2. Założmy, że napotkasz nieuczciwe postępowanie...	-	-	-	+	-	-	-	+/-	+/-	+	+/-	-
I.3. Jako przedsiębiorca zawsze obawiasz się...	-	+	-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-	+	-
I.4. Czy znajomość osobista z urzędnikiem przyspiesza...	-	+	-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-	+/-	+/-
I.5. Czy znajomość osobista z urzędnikiem wpływa...	-	+	-	-	+	+	+	-	+	+/-	+/-	-
Stanowienie prawa												
S.1. Czy jako przedsiębiorca masz regularnie do czynienia...	+	-	+	-	-	-	-	+	+	-	+	+
S.2. Czy jako przedsiębiorca jesteś oficjalnie...	+/-	+/-	+/-	+	-	-	-	+	-	+/-	-	+/-
S.3. Czy w przypadku znacznych zmian w prawie...	+	-	+	+	-	-	-	+	-	+	+/-	+
S.4. Czy oczekujesz od rządu realizowania ważnych...	-	+/-	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-
Egzekwowanie prawa												
E.1. Założmy, że Twój prywatny spór trafia do sądu...	+	-	+	-	+/-	+/-	+/-	+	+	+	-	+
E.2. Strona, która więcej płaci wygra sprawę...	-	+/-	-	+	-	+/-	-	+/-	+	+/-	-	+
E.3. Czy jest bez znaczenia, który sędzia decyduje o sprawie...	-	+	-	+	-	+/-	-	-	+	+/-	-	+/-
E.4. Gdybyś został niesprawiedliwie potraktowany w sądzie...	+	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-	-

Legenda: + poprawa sytuacji w porównaniu z poprzednim rokiem; +/- brak zmian lub bardzo niewielkie zmiany w porównaniu z rokiem poprzednim; - pogorszenie sytuacji w porównaniu z poprzednim rokiem.

Źródło: własne badania ankietowe.

Tabela 3b

Tendencje zmian percepcji niepewności w sferze funkcjonowania instytucji publicznych oraz stanowienia i egzekwowania prawa

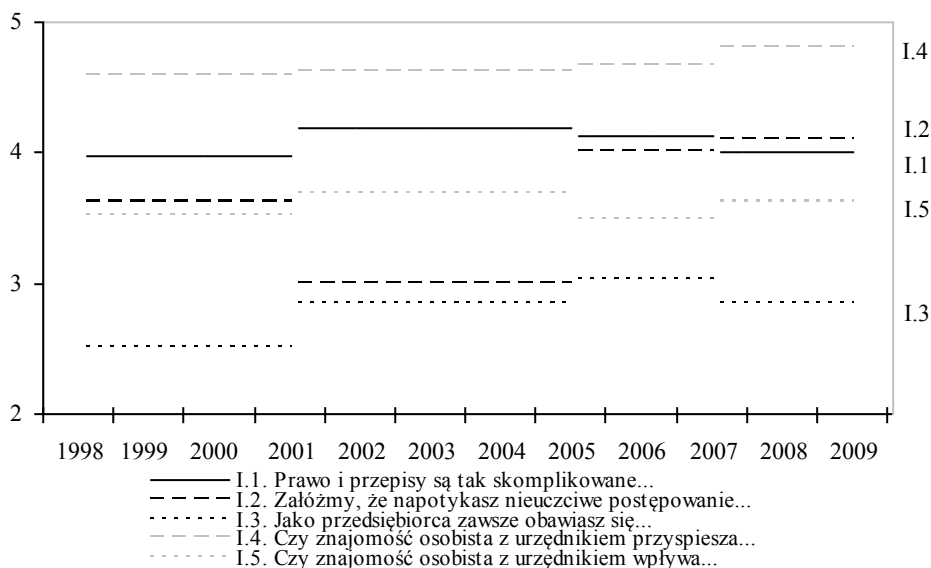
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Niepewność w sferze funkcjonowania instytucji publicznych	+	-	+	-	+	+	+	+/-	+	+	+/-	+/-
Niepewność w sferze stanowienia prawa	+	-	+	-	-	-	-	+	+	+	+/-	+
Niepewność w sferze egzekwowania prawa	+	-	+	-	+/-	+/-	+	+	+	+	+/-	-

+ poprawa sytuacji w porównaniu z poprzednim rokiem, czyli spadek niepewności; +/- brak lub niewielkie zmiany w porównaniu z rokiem poprzednim;
 - pogorszenie się sytuacji w porównaniu z poprzednim rokiem – wzrost niepewności.

Źródło: własne badania ankietowe.

Wykres 3a

Kształtowanie się sytuacji w sferze instytucji i funkcjonowania prawa w przekroju wyodrębnionych okresów odpowiedzialności legislacyjnej w Polsce w latach 1997-2009



Źródło: obliczenia własne.

w pozostałym okresie zażyłość pomiędzy przedsiębiorcami i urzędnikami instytucji publicznych wpływała pozytywnie na szybkość przebiegu procedur administracyjnych oraz nieco słabiej na sam wynik procedury. Oba pytania w bezpośredni sposób odnoszą się do zjawiska poplecznictwa i słabej formy korupcji²². Uzyskane wyniki wskazują na wyraźne pogorszenie się sytuacji pod koniec lat 90. i następnie powolną względną poprawę ocen w tym zakresie. Możliwe jest, że przed rokiem 1998 menedżerowie w Polsce czuli się znacznie bardziej bezradni wobec biurokracji, a odpowiedzi ujawniają jedynie zwiększenie elastyczności urzędników administracji publicznej. Jeśli elastyczność ta odnosi się głównie do osób, które są w osobistych relacjach z urzędnikami, to nie mogą dziwić ogólnie niewysokie oceny i niskie zaufanie wobec sektora administracji publicznej.

Opisane roczne fluktuacje percepcji sytuacji w sferze instytucji państwa i funkcjonowania prawa charakteryzują się względnie dużą zmiennością. Stąd na wykresie 3a zestawiono uśrednione dane dla wyodrębnionych okresów odpowiedzialności legislacyjnej (por. pkt IV.1). Jak wynika z danych zamieszczonych na wykresie 3a, najgorsza sytuacja, z punktu widzenia standardów wolnej, liberalnej gospodarki rynkowej, występowała w odniesieniu do ocen w zakresie poplecznictwa i korupcji (pytanie I.4). Respondenci, bez względu na skład parlamentu i wyłonione gabinety, wskazywali w swych

²² Por. T. Kowalski, C. Wihlborg, *Problems of Governance...*, s. 20-27.

odpowiedziach, że znajomość osobista z urzędnikiem często mogła przyspieszyć załatwienie sprawy. Niepokojące jest także to, że z okresu na okres ta tendencja się umacniała (wykres 3a). W sferze objętej pytaniem I.2, począwszy od okresu 2006-2007, respondenci deklarowali rosnącą gotowość do przeciwstawiania się nieuczciwemu postępowaniu urzędników. Interesujące jest również to, że w ocenie menedżerów we wszystkich okresach miała miejsce względnie wysoka arbitralność decyzji (I.1). Analizując wyniki zestawione dla wyodrębnionych okresów, należy zauważyć, że bez względu na okres odpowiedzialności legislacyjnej ocena instytucji publicznych i funkcjonowania państwa była względnie niska, a żadnemu parlamentowi i rządowi nie udało się, zdaniem menedżerów, istotnie poprawić wizerunku tego fragmentu otoczenia instytucjonalnego. Interesując jest także to, że stan ten utrzymał się mimo mobilizacji opinii publicznej, krucjaty antykorupcyjnej²³ i ostrej retoryki niektórych partii politycznych.

2.2. Stanowienie prawa

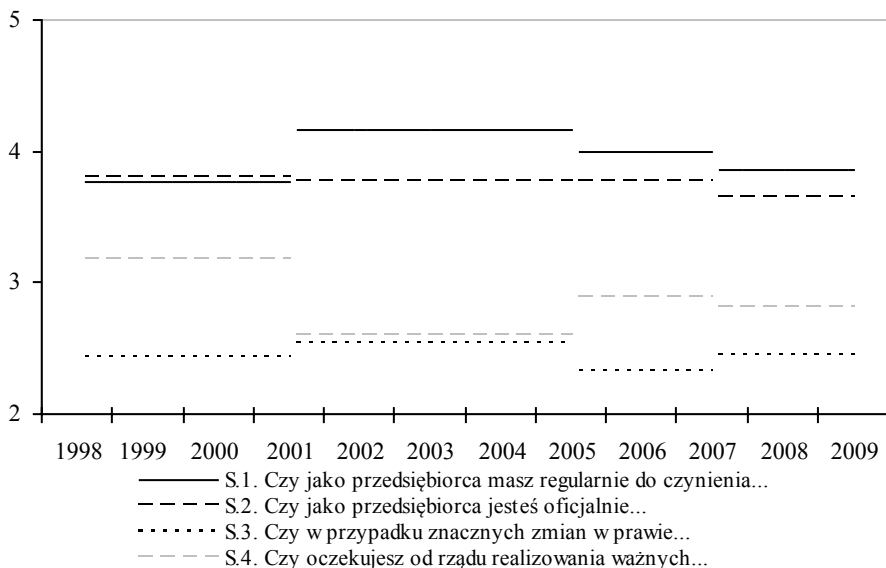
W sferze stanowienia prawa uzyskane wyniki w ujęciu rok do roku również wykazują fluktuacje, przy czym stan taki występował najwyraźniej na początku badanego okresu (tabela 3a, pytania S.1-S.4). Uwagę zwraca szczególnie krytyczna ocena sposobu stanowienia prawa (pytanie S.1). W tym obszarze najsurowiej oceniono okres 2001-2004, a więc bezpośrednio poprzedzający członkostwo w Unii Europejskiej, charakteryzujący się wzmożoną aktywnością prawodawczą (por. pkt III oraz wykres 1 i 2). W wyborczym 2005 r. percepcja sytuacji w tym obszarze uległa względnej poprawie i w następnych latach wykazywała niewielką zmienność. Pytanie S.2 odnosi się do kwestii stylu i zakresu informowania przedsiębiorców o nowym prawie i planach zmian w prawie. Ogólnie, zdaniem respondentów byli oni często informowani o planowanych zmianach, przy czym – podobnie jak w innych omawianych już kwestiach – także w tym obszarze zauważyć można coroczne fluktuacje ocen. Interesująca jest systematycznie niska ocena mechanizmu konsultacji (pytanie S.3); respondenci wskazywali, że byli konsultowani rzadko lub co najwyżej czasami. Czwarty obszar (pytanie S.4) odnosi się do percepcji wiarygodności zapowiedzi rządu. W tej sferze występowały względnie najtrwalsze tendencje w ujęciu rok do roku. I tak w latach 1997-2000 występowały, przy niewielkich rocznych fluktuacjach, oceny w granicach 3.34-3.13, gdzie 3 oznacza, że respondenci uznawali rządowe zapowiedzi za wiarygodne tylko czasami. Lata 2001-2004 to okres pogorszenia się wiarygodności rządu (tabela 3a), a 2007 r. charakteryzował się jednorazową istotną poprawą percepcji wiarygodności.

Interesujących obserwacji dostarcza zestawienie ocen percepcji sytuacji w sferze stanowienia prawa w przekroju okresów *odpowiedzialności legislacyjnej* (wykres 3b).

²³ W ramach tych działań wzmocniono istniejące instytucje kontroli i ścigania przestępczości, a w czerwcu 2006 r. powołano Centralne Biuro Antykorupcyjne. Wkrótce na skutek upolitycznienia działań oraz aktywnych metod prowokacji CBA stało się obiektem kontrowersji i krytyki.

Wykres 3b

Kształtowanie się sytuacji w stanowiącej prawo w przekroju wyodrębnionych okresów odpowiedzialności legislacyjnej w Polsce w latach 1997-2009



Źródło: obliczenia własne.

Jak wynika z danych na wykresie 3b najbardziej ugruntowany, stabilny obraz respondenci wyrobili sobie, w przekroju wyodrębnionych okresów, w odniesieniu do stylu i zakresu informowania o zmianach prawa (S.2); bez względu na to, jaka koalicja sprawowała władzę, oceny kształtowały się na poziomie 4, czyli respondenci wskazywali, że byli często informowani o zmianach w prawie. W przekroju wyszczególnionych okresów najniżej oceniano mechanizm konsultacji (S.3). Względnie nieco lepiej, szczególnie w ostatnich dwóch podokresach, oceniano wiarygodność rządów (S.4), przy czym nawet w tym przypadku wskazywano, że rządowe deklaracje złożone publicznie są godne zaufania tylko czasami.

2.3. Egzekwowanie prawa

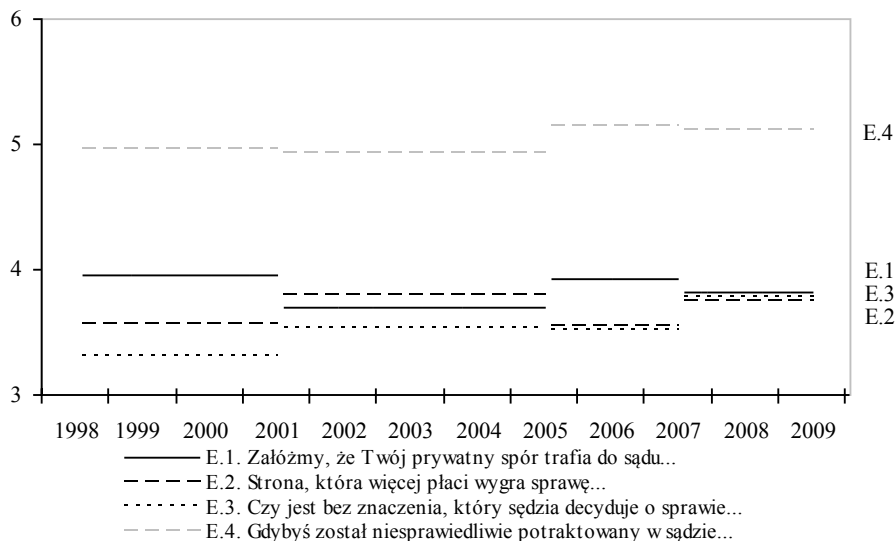
Zbiorcza tabela 3a obrazuje także tendencje zmian percepcji sytuacji w sferze procesu egzekwowania prawa w Polsce w latach 1997-2009. Pierwsze pytanie (E.1) w tym bloku składającym się z czterech obszarów problemowych odnosi się do kwestii obiektywizmu sędziów i sądów. Na podstawie odpowiedzi należy stwierdzić (przy podkreślanych już wcześniej rocznych fluktuacjach), że respondenci najczęściej wskazywali na 4 – czyli, że w ich ocenach często można ufać sędziom. Analiza danych w tabeli 3a pozwala ponadto zauważyć, po okresie spadku, w latach 2001-2007 wystąpił trend poprawy zaufania do sądów.

Kolejne pytanie (E.2) dotyczy oceny wpływu pieniądza na decyzje sądów. W ocenie respondentów strona, która więcej płaci, często wygrywa sprawę, nawet jeśli dowody są jednoznaczne. Także w tym obszarze coroczne opinie respondentów były zmienne. Kwestię oceny wpływu osobistej znajomości z sędzią badano wykorzystując pytanie E.3. Ten obszar również wypadł niekorzystnie w ocenie respondentów, ponieważ średnia roczna w całym badanym okresie wahała się od 3,21 do 3,83. Następne pytanie (E.4), odnosi się do oceny zaufania do systemu sądowego, a ściślej – deklarowanego stopnia gotowości i determinacji do odwoływania się do sądu wyższej instancji. W opinii respondentów odwołanie się do sądu wyższej instancji jest zjawiskiem powszechnym. Na uwagę zasługuje względnie najkorzystniejsza ocena i stabilność tej cechy (tabela 3a). Taka skala deklarowanej determinacji i wiara w skuteczność apelacji do sądu wyższej instancji stoi w pewnej sprzeczności wyrażanymi przez menedżerów zastrzeżeniami co do obiektywizmu sądów (wpływie pieniędzy i znajomości z sędziami na wyroki i rozstrzygnięcia sądów). Przedstawione oceny percepcji zmian w środowisku instytucjonalnym w Polsce potwierdzają główne słabości procesu transformacji²⁴.

Przedstawione powyżej tendencje w przekroju rocznym można także poddać weryfikacji w odniesieniu do czterech wyodrębnionych okresów *odpowiedzialności legislacyjnej* (wykres 3c). Najwyższe oceny zyskał obszar dotyczący skłonności do apelacji i wiary w jej skuteczność. Pierwsze dwa okresy charak-

Wykres 3c

Kształtowanie się sytuacji w sferze egzekwowania prawa w przekroju wyodrębnionych okresów odpowiedzialności legislacyjnej w Polsce w latach 1997-2009



Źródło: obliczenia własne.

²⁴ Por. T. Kowalski, C. Wihlborg, *Problems of Governance...*, passim; T. Kowalski, *Polska transformacja gospodarcza...*, passim.

teryzował podobny poziom gotowości do apelacji do wyższej instancji sądowej w przypadku niesprawiedliwego potraktowania w sądzie pierwszej instancji. Ta ocena jeszcze wzrosła w okresie 2006-2007 i utrzymała się na podobnie wysokim poziomie w następnym okresie. Percepcja wpływu pieniądza na werdykty sądów w przekroju wyodrębnionych okresów *odpowiedzialności legislacyjnej* była na podobnym, ale zmiennym poziomie, przy czym względną poprawę odnotowano dla okresu 2006-2007. Problem zaufania do obiektywizmu sądów i sędziów (E.1) również w przekroju wyodrębnionych okresów wykazywał zmienność. W tej sferze i pozostałych dwóch (E.2 i E.3) nastąpiło upodobnienie się sytuacji w latach 2006-2007 oraz 2008-2009.

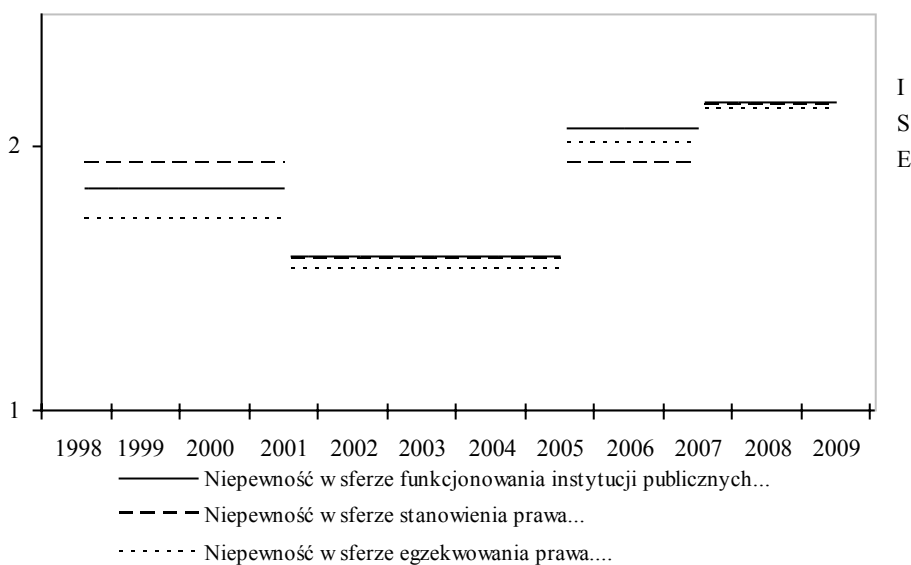
2.4. Ogólna ocena zmian poziomu niepewności

Ocena zmian niepewności rok do roku (tabela 3b) wykazuje podobieństwa do tych dotyczących poszczególnych aspektów otoczenia instytucjonalnego. W pierwszych latach, we wszystkich trzech wyodrębnionych obszarach występowały względnie wysokie fluktuacje percepcji niepewności. Uwagę zwraca jednoznacznie pozytywna ocena kierunku zmian tendencji w 1998 r. w stosunku do 1997 r. oraz coroczne wahania ocen, np. w latach 1999-2001 (tabela 3b). Z danych w tabeli 3b wynika także, że począwszy od 2005 r. wystąpiła systematyczna poprawa ocen – respondenci deklarowali stopniową redukcję niepewności.

Wykres 3d przedstawia uśrednione oceny zmian poziomu niepewności odnoszące się do jej postrzegania w perspektywie dziesięcioletniej. W pierwszym

Wykres 3d

Percepcja skali ogólnej niepewności w sferze instytucji publicznych, stanowienia prawa i jego egzekwowania w przekroju wyodrębnionych okresów odpowiedzialności legislacyjnej w Polsce w latach 1997-2009



latach 1998-2001 (rząd AWS) średnia ocena wyrażona przez respondentów w odniesieniu do niepewności w sferze stanowienia prawa wyniosła 1,93, wobec instytucji publicznych i funkcjonowania prawa – 1,84, w zakresie egzekwowania prawa – 1,72 (wykres 3d). Okres ten łącznie oceniono więc jako ten, w którym niepewność pozostawała na tym samym poziomie. Okres legislacyjny 2002-2005 (rząd SLD-PSL) charakteryzował się ogólnym wzrostem niepewności oraz zbieżnością ocen we wszystkich trzech wyodrębnionych obszarach (wykres 3d). Następny przedział – lata 2006-2007 (rząd PiS-LPR-SRP) – cechował się znaczącą względną poprawą w sferze niepewności czyli jej spadkiem, szczególnie wyraźnym w odniesieniu do funkcjonowania instytucji publicznych. Lata 2008-2009 (rząd PO-PSL) to dalsza poprawa sytuacji oraz wyraźne upodobnienie się ocen we wszystkich trzech obszarach. Przedstawione tendencje dla dwóch ostatnich okresów *odpowiedzialności legislacyjnej* wskazują na postęp i być może sygnalizują trwałą tendencję, która wymaga jednak kontynuacji badań.

V. PODSUMOWANIE

Polska równoległe z liberalizacją gospodarki, wysiłkami na rzecz budowy podstaw instytucjonalnych gospodarki wolnorynkowej oraz usuwania luk w podstawowych obszarach prawa od pierwszych lat 90. przygotowywała się do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspiracje członkowskie wiązały się z koniecznością wprowadzenia w życie *acquis communautaire*. Było to złożone i długotrwałe zadanie. Obejmowało zarówno bezpośrednie przyjęcie regulacji unijnych, jak również pośrednie, poprzez narodowe procedury legislacyjne, wprowadzenie w życie dyrektyw UE. Takie nagromadzenie niezbędnych działań i rozłożenie ich w czasie stanowiło jedno ze źródeł faktycznej i subiektywnie odczuwanej niestabilności środowiska instytucjonalnego i otoczenia biznesowego i ogólnie jego niskiej jakości. Dodatkowym czynnikiem potęgującym taką percepcję był brak ciągłości rządów; poza tym względnie częste zmiany gabinetów, skracanie kadencji parlamentu, czy też to, że w całym okresie transformacji (1989-2009) żadna partia (czy też koalicja) nie zdołała zwyciężyć w dwóch kolejnych wyborach parlamentarnych.

Zaprezentowane wyniki, choć trzeba je interpretować z ostrożnością, rzucają dodatkowe światło na uwarunkowania przebiegu transformacji rynkowej w Polsce. Mimo powszechnej świadomości, a w ostatnich latach także mobilizacji opinii publicznej i sektora politycznego, dominuje obraz względnie trwałego utrzymywania się obszarów problemowych. Szczególnej uwagi wymagają zarówno sfera tworzenia, jak i egzekwowania prawa. Ta pierwsza potrzebuje większej transparentności i poprawy sprawności proceduralnej. Ta druga w percepcji menedżerów nadal jest upolityczniona i nie w pełni skuteczna.

Niesprawność w funkcjonowaniu wielu instytucji publicznych oraz korupcja stały się jednym z podstawowych tematów w mediach oraz podczas trzech ostatnich kampanii wyborczych do parlamentu. W latach 1990-2009 polskie społeczeństwo było nie tylko informowane o patologiach, ale również

mobilizowane przeciw tym występującym w otoczeniu instytucjonalnym rynku. Tym samym mogło się to przełożyć na powszechny negatywny odbiór i swoistą nadwrażliwość na takie zjawiska w otoczeniu instytucjonalnym.

Mimo pewnego postępu w niektórych obszarach (np. wyraźna tendencja spadku poczucia niepewności), w okresie objętym analizą Polska nie była zdolna do osiągnięcia istotnej poprawy w szeroko rozumianym otoczeniu instytucjonalnym gospodarki. Znajdowało to wyraz zarówno w ocenach podmiotów krajowych, jak i w opiniach zagranicznych inwestorów oraz kręgów opinio-twórczych. W efekcie pozycja konkurencyjna Polski była względnie niska. Zdecydowana poprawa rzeczywistej jakości otoczenia instytucjonalnego w Polsce i jego subiektywnego wizerunku są więc warunkiem koniecznym lepszego wykorzystania jej potencjału gospodarczego.

dr hab. Tadeusz Kowalski
Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego
w Poznaniu
tadeusz.kowalski@ue.poznan.pl

PERCEPTIONS OF INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN POLAND BETWEEN 1997-2009

Summary

The aim of this paper is to present and assess the results of surveys into perceptions of shifts in the Polish institutional framework. The author's empirical research was carried out in Poland during the years 1997-2009 and was focused on three key areas of the institutional environment, namely the functioning of government agencies, the law making and the law enforcement.

The paper is divided into Introduction, three main Sections and Conclusion. The second Section is devoted to the presentation of the political scene and parliamentary elections in Poland in the years 1989-2009. The next Section presents the dynamics of law making in Poland and its fluctuations over the terms of parliament. Section four contains an analysis and assessment of the changes in perception of the functioning of government agencies, the law making and law enforcement. It ends with an assessment of the general uncertainty in these three key areas. The Conclusion contains a summary of the considerations and assessments drawn from both quantitative and qualitative analyses of the descriptive and statistical materials.

