

TADEUSZ KOWALSKI, CLAS WIHLBORG, VELLO VENSEL

## ROZWÓJ ŚRODOWISKA INSTYTUCJONALNEGO W NOWYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ PRZYPADEK ESTONII I POLSKI\*

### I. UWARUNKOWANIA TRANSFORMACJI RYNKOWEJ

Przedsiębiorstwa funkcjonują w specyficznych warunkach ekonomicznych, prawnych i społecznych, w których dochodzi do wzajemnych interakcji między samymi przedsiębiorstwami, jak również między przedsiębiorstwami a podmiotami indywidualnymi, instytucjami publicznymi, finansowymi oraz różnymi grupami interesu. Współczesne badania wskazują, że rynki nie funkcjonują efektywnie w warunkach słabo rozwiniętej struktury instytucjonalnej.

Zagadnienia odnoszące się do prawnej, politycznej i społecznej infrastruktury wspierającej działalność rynkowych i nierynkowych instytucji biznesowych w większości nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE) z Europy Środkowo-Wschodniej są względnie mało rozpoznane. Słabo rozwinięta struktura instytucjonalna<sup>1</sup> może z kolei tłumaczyć, dlaczego skutki podejmowanych działań stabilizacyjnych czy liberalizacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie zawsze odpowiadają aspiracjom społeczeństw i zamierzeniom wynikającym z teorii ekonomii.

Jednym z bardziej interesujących zagadnień badawczych jest to, jaki był wpływ przygotowań prawno-regulacyjnych (legislacyjnych) do członkostwa w UE na postrzeganie przez podmioty gospodarcze stabilności i przewidywalności procesu stanowienia prawa oraz egzekwowania go. Zakłada się, iż przyjęcie *acquis communautaire* wywiera pozytywny wpływ na jakość środowiska regulacyjno-prawnego oraz biznesowego. Niemniej jednak samo tempo i rytm procesu stanowienia prawa może mieć negatywny wpływ zarówno na postrzeganie stabilności prawa, jak i procesu egzekwowania go. Aby sprostać wymaganiom stawianym przez Unię Europejską i zaadaptować *acquis communautaire* w Polsce, ustanawiano rocznie w okresie 2001-2004 ponad dwieście aktów prawnych. Mogło to mieć również implikacje dla wiarygodności politycznej instytucji publicznych.

Wiele przeszkód stoi na drodze transformacji nowych państw członkowskich UE w dobrze funkcjonujące, konkurencyjne gospodarki rynkowe. Słabo rozwinięty system prawny, w szczególności w zakresie stanowienia i egzekwowania prawa,

---

\* Artykuł stanowi rozszerzoną i uzupełnioną wersję referatu przedstawionego na konferencji *Development and Convergence of Financial Sector of New EU Members*, Tallinn University of Technology, Tallinn 16-20 November 2005. Konferencja dedykowana była pamięci Profesora Vello Vensla. Autorzy dziękują uczestnikom konferencji i recenzentowi za komentarze i uwagi. Wszelkie pozostałe jeszcze niedoskonałości artykułu obciążają wyłącznie jego autorów.

<sup>1</sup> W tym opracowaniu, szczególnie w części empirycznej, pojęcie otoczenia instytucjonalnego identyfikujemy z działaniami instytucji państwa oraz procesem stanowienia i egzekwowania prawa.

jest jednym z najważniejszych ograniczeń dla wzrostu gospodarczego. Najbardziej istotne problemy w zakresie niedorozwoju infrastruktury prawnej obejmują:

- niekompletność podstawowych obszarów prawa,
- polityczną ingerencję w proces stanowienia prawa,
- niewystarczające i powolne mechanizmy wprowadzania w życie decyzji sądów,
- niewystarczającą specjalizację sądownictwa,
- korupcję w sferze publicznej stanowiącą przeszkodę dla rozwoju i wzrostu.

Środowisko gospodarcze w krajach transformujących się jest bardzo dynamiczne, co jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę długą listę celów, które winny być osiągnięte w okresie transformacji. Niektóre z nich zostały osiągnięte w procesie przygotowywania do członkostwa w UE. Inne nadal są realizowane, a wśród nich m.in.:

- restrukturyzacja przedsiębiorstw, które były własnością państwa,
- restrukturyzacja sektora finansowego, w tym w szczególności rozwój systemu efektywnych banków komercyjnych oraz rozwój rynków finansowych,
- ponowne wyznaczenie roli państwa w gospodarce,
- budowanie dyscypliny budżetowej,
- tworzenie opartych na podstawach kapitałowych systemów zabezpieczenia socjalnego itp.

Wspomniana działalność transformacyjna, jak również budowanie odpowiednich instytucji, demokratyzacja w zakresie polityki, czy też wdrożenie metod wyceny przedsięwzięć doprowadziły do zasadniczych przeobrażeń w zachowaniu przedsiębiorstw, ich finansowaniu oraz decyzjach inwestycyjnych. Należy podkreślić, że przedsiębiorstwa wprowadzające zmiany muszą postępować w sposób elastyczny ze względu na konieczność dostosowywania się do nieprzewidzianego kierunku rozwoju podstawowych struktur gospodarki nowych krajów rynkowych.

Reformy instytucjonalne wymagają jednocześnie zasadniczych zmian w podstawach podmiotów gospodarczych. Wszystkie podmioty funkcjonujące w gospodarce (producenci – konsumenci, właściciele – pracownicy, przedsiębiorstwa – gospodarstwa domowe itd.) musiały zmienić swój sposób myślenia i zachowania. Stopień i zakres niezbędnych dostosowań warunkowany był w szczególności sytuacją ekonomiczną i polityczną, która występowała na początku reform rynkowych oraz czynnikami kulturowymi.

Mimo że Węgry rozpoczęły wprowadzanie pewnych rynkowo zorientowanych reform już pod koniec lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, to Polska była pierwszą spośród centralnie planowanych gospodarek, w której udało się wprowadzić autentyczne reformy rynkowe i polityczne. W tym okresie nie istniała spójna teoria transformacji. Z obecnej perspektywy możemy wyróżnić trzy ogólne strategie reform<sup>2</sup>, które były wykorzystywane w poszczególnych gospodarkach transformujących się:

<sup>2</sup> Zaproponowana klasyfikacja nawiązuje do koncepcji kornałowskiej i nieco odbiega od innych występujących w polskiej literaturze; por. np. W. Wilczyński, *Polski przełom ustrojowy 1989-2005. Ekonomia epoki transformacji*, WSB, Poznań 2005; W. Wilczyński, *Polska gospodarka. Między racjonalnością i demagogią*, Zysk i s-ka, Poznań 2006; L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja: szkice z przełomu epok*, PWN, Warszawa 1997.

- terapia szokowa, która w zasadzie została zastosowana jedynie w Niemieckiej Republice Demokratycznej (NRD). Terapia ta (w odniesieniu do warunków finansowych, organizacyjnych i instytucjonalnych) była całkowicie sponsorowana przez RFN<sup>3</sup>. Unikalne warunki tej transformacji rynkowej pozwoliły na skoncentrowanie ogromnego potencjału dla szybkiej realokacji zasobów. Proces transformacji we wschodnich landach był jednak wysoce kosztowny w horyzoncie krótko- i średnio-terminowym zarówno dla podatników RFN, jak również dla samej gospodarki byłej NRD;
- szybkie dostosowanie, właściwie jedyne rozwiązanie dla krajów z byłego Związku Radzieckiego i Europy Centralnej, które były w stanie całkowitego gospodarczego, instytucjonalnego i politycznego kryzysu;
- radykalny wariant szybkiego dostosowania został zastosowany w Polsce, a później także w krajach nadbałtyckich. Strategię tę wprowadziły również inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Czechy, Węgry, Słowenia, Słowacja oraz Chorwacja;
- łagodny wariant znalazł zastosowanie w Rosji i na Ukrainie;
- strategia stopniowa, prowadzona z sukcesem w Chinach od końca lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku.

Kornai przekonuje o błędnym sformułowaniu pytania o wyższość jednej ze strategii – stopniowej, szybkich dostosowań czy szokowej, uznaje bowiem, że w pytaniu tym miarą udanego procesu transformacji jest jego szybkość<sup>4</sup>. Według Kornai, transformacja z gospodarki socjalistycznej w kapitalistyczną powinna być procesem „organicznym”, w którym pewne wydarzenia przebiegają szybko, inne zaś wolno. Kornai podsumowuje swoje rozważania w następujący sposób: „Nacisk winien być położony na konsolidację, stabilność oraz równowagę, a nie na bicie rekordu szybkości [...]. Transformacja społeczeństwa nie jest gonitwą koni”<sup>5</sup>.

Tak więc Kornai wyróżnił dwie główne strategie transformacji:

- strategię rozwoju organicznego, polegającą na stworzeniu korzystnych warunków dla oddolnego, rynkowego rozwoju sektora prywatnego. W takiej strategii aktywa państwowe muszą zostać sprzedane zewnętrznym, niezależnym podmiotom. Należy unikać rozdawania własności państwowej konieczne jest też zacieśnienie ograniczenia budżetowego przedsiębiorstw;
- strategię przyspieszonej prywatyzacji w celu możliwie szybkiego wyeliminowania własności państwowej. Podstawowym mechanizmem prywatyzacji jest zachęcanie menedżerów do przejęcia przedsiębiorstwa – według autora jest to swego rodzaju forma rozdawnictwa<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Zob. W. Zank, *The Power of Legends and the Long-term Effects of Short-term Mistakes – The Convulsions of Monetary and Economic Transformation in East Germany 1990-1997*, w: *Financial Reform in Emerging Market Economies. Quantitative and Institutional Issues*, red. T. Kowalski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1997.

<sup>4</sup> J. Kornai, *Making the Transition to Private Ownership*, „Finance & Development” 2000, nr 3 (37), s. 12-13.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>6</sup> J. Kornai, *Ten Years After ‘The Road to a Free Economy’: The Authors Self-Evaluation*, „Economic Systems” 2000, nr 4 (24), s. 353-359.

Kornai podkreśla, że transformacja z gospodarki centralnie planowej w gospodarkę kapitalistyczną powinna mieć wymiar rozwoju organicznego. Tym samym uważa on, że strategia rozwoju organicznego jest najwłaściwsza.

Uznajemy, że tym, co Kornai prawdopodobnie miał na względzie, jest dbałość o równoczesny przebieg rozwoju instytucji oraz procesów liberalizacji i prywatyzacji w celu uniknięcia sytuacji, w której członkowie społeczeństwa nagle zostaną właścicielami, a nie będzie temu towarzyszyć odpowiednie wsparcie instytucjonalne i wiedza. W rezultacie największe korzyści mogą odnieść ci, którzy dysponują niedostępną dla innych wiedzą, władzą oraz wykorzystują informacje poufne, na co wskazują poniższe przypadki zaczerpnięte z literatury przedmiotu.

Potencjalnym zagrożeniem dla gospodarki oraz dla systemu finansowego może być zniekształcony system bodźców, zobrazowany przez Winklera m.in. w odniesieniu do Macedonii<sup>7</sup>. Zwrócił on uwagę, że „większość właścicieli banków nadal postrzega swoje instytucje jako instrument realizowania własnych potrzeb płynności, tym samym te instytucje finansowe zasługują raczej na miano zniekształcających rynek niż instytucji wpierającej jego rozwój”<sup>8</sup>.

Najbardziej podstawowym wymogiem instytucjonalnym dla gospodarki rynkowej jest ustanowienie i następnie egzekwowanie praw własności. Brak tego warunku prowadzi np. do „kumoterskiego kapitalizmu” (*crony capitalism*), terminu tego użył Peev w odniesieniu do doświadczeń Bułgarii; określa nim: 1) brak lub nierozwinięte reguły i ograniczenia instytucjonalne (prawa własności, nadzór korporacyjny, instytucje rynkowe); 2) specyficzna kultura zabiegania o specjalne nierynkowe warunki i korzyści finansowe (*rent-seeking*), będąca pozostałością po okresie socjalizmu; 3) podmioty gospodarcze nastawione na realizację celów krótkoterminowych zachowują się jak quasi-urzędnicy państwowi, quasi-właściciele i quasi-menedżerowie; 4) celem nowych właścicieli sprywatyzowanych przedsiębiorstw nie jest maksymalizacja zysku. Zwycięzcami w tej specyficznej transformacyjnej konkurencji są podmioty skutecznie zabiegające o specjalne nierynkowe warunki i korzyści finansowe, nastawione na wyzysk i eksport kapitału<sup>9</sup>.

Buiter, na podstawie analizy transformacyjnych doświadczeń Rosji, wskazuje na zniekształcenia w formowaniu kapitału, we wszystkich jego wymiarach: prywatnym, publicznym, fizycznym, ludzkim i społecznym<sup>10</sup>. Autor ten wymienia następujące, kluczowe czynniki wpływające na taki stan rzeczy: niepewne prawa własności i powszechne postawy łupieżcze (włączając w to zabiegi o uzyskanie uznaniowych warunków i korzyści finansowych, aktywność nieproduktywnych „naciągaczy”, poprzez lobbyng, korupcję oraz inne nielegalne formy wywierania wpływu), a także złodziejstwo, chaotyczny transfer

<sup>7</sup> A. Winkler, *Private and Financial Sector Development in Transition Economies: The Case of Macedonia*, „Economic Systems” 2000, nr 3 (24), s. 257-284.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 280.

<sup>9</sup> E. Peev, *Corporate Governance System Evolution to European Structures in Bulgaria*, „Economic Systems” 2000, nr 4 (24), s. 349.

<sup>10</sup> W. Buiter, *From Predation to Accumulation? The Second Transition Decade in Russia*, „Economics of Transition” 2000, nr 3 (8).

praw własności, wymuszenia oraz groźby i przemoc w stosunku do własności osobistej. Buitter zauważa, że nawet międzynarodowe instytucje finansowe nie są w stanie w znaczącym stopniu przyczynić się do powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Rosji oraz innych krajach dokonujących transformacji swoich gospodarek. Instytucje te, jego zdaniem, mogą jedynie przyczynić się w ważny, aczkolwiek ograniczony sposób do ewentualnego powodzenia rządowego programu reform<sup>11</sup>.

S. Gomulka dokonał identyfikacji licznych doświadczeń oraz lekcji, których nauczyli się politycy na podstawie procesu transformacji. Dla celów niniejszej publikacji szczególnie istotne są dwa wnioski wskazane przez Gomulkę: „Sukces transformacji zależy przede wszystkim od szybkości tworzenia instytucjonalnych, prawnych, mikroekonomicznych oraz makroekonomicznych warunków sprzyjających rozwojowi oraz wzrostowi nowego sektora prywatnego, zarówno w ujęciu krajowym, jak i zagranicznym” oraz „dla instytucji finansowych potrzebne są solidne podstawy regulacyjne”. Niezbędnym fundamentem stabilnego środowiska makroekonomicznego są funkcjonujące w gospodarce banki, instytucje ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne oraz giełda papierów wartościowych<sup>12</sup>.

W niniejszy artykule skupiono się na analizie rozwoju instytucji, których istnienie przyczynia się do przestrzegania prawa własności oraz sprzyja podmiotom indywidualnym i przedsiębiorstwom w przewidywaniu i rozumieniu zasad funkcjonowania instytucji publicznych, procedur legislacyjnych i zasad egzekwowania prawa. W myśl nowej ekonomii instytucjonalnej (NIE), przedsiębiorstwo traktuje się jako „sieć wzajemnie powiązanych kontraktów pomiędzy podmiotami indywidualnymi [...], których celem jest efektywna organizacja produkcji”<sup>13</sup>. W wielu badaniach naukowych posłużono się podejściem instytucjonalnym w celu wyjaśnienia zagadnienia złożoności procesu transformacji oraz wielości jego form<sup>14</sup>. Zgodnie z podejściem nowej ekonomii instytucjonalnej, trzy podstawowe rodzaje instytucji – rynek, przedsiębiorstwo i państwo – muszą być postrzegane poprzez pryzmat ich wzajemnych interakcji. Tym samym szczególną rolę odgrywają wzajemne powiązania między sferą makroekonomiczną a sektorem przedsiębiorstw. Mają one dwójakiego rodzaju charakter: rozwój na poziomie makro może mieć wpływ na funkcjonowanie i stan sektora przedsiębiorstw, szczególnie jeśli przedsiębiorstwa zmuszone są do prowadzenia działalności w środowisku, które nie sprzyja zdrowym zasadom nadzoru właścicielskiego, a firmy są silnie zależne od zewnętrznego kapitału pożyczkowego. Jednocześnie sektor przedsiębiorstw może wpływać na sferę makroekonomiczną gospodarki poprzez różne kanały, a przedłużający się okres potrzebny do restrukturyzacji przedsiębiorstw może wyraźnie osłabić wzrost gospodarczy.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 603-604.

<sup>12</sup> S. Gomulka, *Ten Years of Retrospect: Secrets of Successful Macroeconomic Policies*, „Transition Newsletter” 2000, nr 5 (11), s. 18-19.

<sup>13</sup> E. Furubont, R. Richter, *The Contribution of the New Institutional Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1998, s. 272.

<sup>14</sup> Por. np. L. Moers, *Institutions, Economic Performance and Transition*, Tinbergen Institute Research Series, nr 269, Thela Thesis, Amsterdam 2002; E. Van de Mortel, *An Institutional Approach to Transition Process*, Ashgate Aldershot, Burlington 2002.

W badaniu procesów transformacji przydatne jest również podejście oparte na teorii agencji<sup>15</sup>. Meyer, wykorzystując w swej analizie transformacji przedsiębiorstw tę teorię, wyraźnie wskazuje na znaczenie przejrzystych i jasnych struktur zarządzania, kierowania i nadzoru właścicielskiego. Ten autor podkreśla również rolę instytucji powstałych w celu wykreowania mechanizmów wspierających funkcjonowanie przedsiębiorstw i sprawowanie nadzoru właścicielskiego<sup>16</sup>.

W dalszej części artykułu dokonano pogłębionej analizy zależności występującej pomiędzy kierowaniem i nadzorem właścielskim a rozwojem instytucjonalnym. Zaprezentowano także pierwsze wyniki własnych badań porównawczych na temat rozwoju instytucjonalnego w Estonii i Polsce. Wybór tych krajów nie jest przypadkowy; Polska była pierwszym krajem w Europie Środkowej, który podjął udaną próbę fundamentalnych reform rynkowych i politycznych. Estonia z kolei uznawana jest za wzorcowy przykład konsekwencji we wdrażaniu liberalnych reform rynkowych. W badaniach tych skupiono uwagę na trzech podstawowych zagadnieniach: związkach między przedsiębiorstwami a instytucjami publicznymi, procedurach legislacyjnych i na zasadach stanowienia oraz egzekwowanie prawa w tych krajach.

## II. KIEROWANIE I NADZÓR A ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY

Słabość gospodarczego kierowania i nadzoru (*economic governance*) w państwach transformujących gospodarkę ma trzy główne wymiary. Są to:

- rozległa interwencja państwa w gospodarkę i towarzysząca jej uznaniowość, która stwarza możliwości przepukstwa urzędników i przyjmowania przez nich łapówek;
- brak odpowiedzialności oraz przejrzystości w postępowaniu rządu, jak również słabe zarządzanie. Powstanie efektywnej służby cywilnej oraz instytucji publicznych jest ważnym warunkiem uniknięcia konfliktu interesów, rozwoju transparentnego procesu budżetowego, ustanowienia efektywnego systemu podatkowego, uniknięcia zaległości płatniczych itd.;
- brak stabilnego, opartego na regułach środowiska instytucjonalnego wspierającego zachowania rynkowe. Rozwój prywatnego sektora wymaga istnienia prawa i respektowania kontraktów. Kluczowe znaczenie ma więc poszanowanie prawa własności, przejrzyste procedury upadłościowe oraz efektywne działanie systemu sądownictwa.

Według Klitgaarda i in., władze lokalne są znacznie bardziej podatne na zjawisko systemowej korupcji ze względu na słabszy samorządowy system administracyjny, charakteryzujący się niską skalą płac<sup>17</sup>. Może to być przyczyną zatrudniania słabo wykwalifikowanych pracowników oraz ich

<sup>15</sup> Zob. np. K. M. Eisenhardt, *Agency Theory: An Assessment and Review*, „Academy of Management Review” 1989, nr 1 (14), s. 57-74.

<sup>16</sup> K. Meyer, *Direct Investment in Economies in Transition*, Edward Elgar, Cheltenham 1998.

<sup>17</sup> R. Klitgaard, R. MacLean-Abaroa, L. Parris, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, ICS Press and World Bank Institute, Oakland 2000.

podatności na korupcję<sup>18</sup>. Tylko silne państwo jest w stanie utrzymać porządek rynkowy, przestrzegać uniwersalnych praw oraz jednocześnie regulować wysoce nierówną dystrybucję władzy gospodarczej w gospodarce transformującej się. Słabość państwa sprzyja tendencji, w której w miejsce „normalnej” korupcji pojawia się korupcja systemowa<sup>19</sup>. W warunkach gruntownie skorumpowanych układów kierowania istnieje bardzo mała lub wręcz nie istnieje polityczna wola do przeprowadzenia reform tych systemów. Wielka korupcja, która pojawia się na najwyższych szczeblach rządowych, ma szczególnie silny negatywny wpływ na gospodarkę.

Niestety, dostępne są wyłącznie fragmentaryczne i głównie jakościowe dane dotyczące badań w zakresie państwowego kierowania i nadzoru. W szczególności niewiele jest systematycznych badań nad wpływem korupcji na funkcjonowanie gospodarek<sup>20</sup>. Kiedy wręczane łapówki nie są wysokie (co może mieć miejsce, gdy nisko opłacani i nieuczciwi prawnicy, będący egzekutorami prawa, pracują w źle zarządzanym środowisku), a zarobki płynące z szarej strefy i sfery kryminalnej są względnie wysokie, to ewentualne zaostrzenie polityki antykorupcyjnej może jedynie pogorszyć sytuację<sup>21</sup>.

W warunkach niewydolności państwa w sferze istotnych usług publicznych (takich jak odpowiednie i przezroczyste reguły prawne zapewniające realizację transakcji i respektowanie umów itd.), może dojść do sytuacji, w której ta sfera usług zostanie „sprywatyzowana” lub stanie się domeną podziemia gospodarczego<sup>22</sup>. Wówczas podmioty gospodarcze mogą podjąć decyzję o wynajęciu autonomicznie zarządzanych organizacji lub prywatnej ochrony zapewniającej respektowanie zapisów umów. Będąca tego rezultatem niestabilna transformacja może prowadzić raczej do powstania i umocnienia się kleptokracji, niż dobrze funkcjonującej gospodarki rynkowej.

W świetle powyższych rozważań można wyodrębnić co najmniej trzy kluczowe wyzwania, którym należy stawić czoło, aby skutecznie zakończyć proces transformacji<sup>23</sup>:

1) Przewyciężenie obu form korupcji: a) tzw. wielkiej korupcji, w której nielegalnie nabyte prawa w praktyce są w stanie „zdominować państwo”. Podmioty dysponujące tak zdobytymi prawami mogą wykorzystać władzę do ochrony monopolu, utrudniania konkurencji i hamowania reform; b) powszechnej, endemicznej korupcji, w której podmioty posiadające władzę dokładnie określają wysokość płatności za współpracę, tym samym nie tylko nakładają swoisty, dodatkowy „podatek na gospodarkę”, ale również podkopują reguły prawa, które są zasadniczym elementem gospodarki rynkowej. Walka z korupcją wymaga przejrzystych struktur prawnych i regulacyjnych, silnego wymiaru sprawiedliwości, godnych zaufania

<sup>18</sup> Zob. Ibidem.

<sup>19</sup> Zob. np. R. Klitgaard, *Subverting Corruption*, „Finance & Development” 2000, nr 2 (37), s. 2-5.

<sup>20</sup> Zob. np. D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton, *Governance Matters: From Measurement to Action*, „Finance & Development” 2000, nr 2 (37), s. 10-13.

<sup>21</sup> M. Kugler, T. Verdier, Y. Zenou, *Organized Crime, Corruption and Punishment*, „CEPR Discussion Paper” 2003, nr 3806, February.

<sup>22</sup> Np. w Rosji, por. ibidem.

<sup>23</sup> Na ten temat zob. np. P. Loungani, *Managing Director's Address: Transition Countries Must Face Triple Challenges of Corruption, Role of State, External Viability*, „IMF Survey” 2003, nr 22 (29), s. 369-375.

instytucji egzekwowania prawa oraz wysoko wyspecjalizowanych, właściwie wynagradzanych urzędników państwowych i sędziów.

2) Wykreowanie bardziej rynkowo zorientowanej roli państwa w krajach dokonujących transformacji, w których sektor państwowy jest zbyt duży. Państwo powinno zredukować do minimum lub najlepiej całkowicie zrezygnować z zaangażowania w działalność o charakterze komercyjnym i skoncentrować swój wysiłek na dostarczaniu najważniejszych dóbr publicznych (edukacji, regulacji, wymiaru sprawiedliwości czy efektywnej sieci bezpieczeństwa socjalnego).

3) Utrzymanie odpowiedniej pozycji w kontaktach gospodarczych z zagranicą (to jest prowadzenie polityki bezpiecznego poziomu deficytu na rachunku bieżącym oraz poziomu zadłużenia zagranicznego).

W rzeczywistości występują znaczne różnice w postępie reform między poszczególnymi krajami. Do grupy krajów o największym zaawansowaniu reform należy Republika Czeska, Polska, Węgry i Estonia. W znacznie gorszej sytuacji znalazły się gospodarki krajów Wspólnoty Niepodległych Państw. Ich początkowa izolacja wpłynęła niekorzystnie zarówno na warunki wstępne, jak i sam przebieg reform gospodarczych i politycznych. Wynikało to m.in. z obciążeń dłuższego okresu istnienia systemu komunistycznego, większego dystansu do Zachodu, braku dostępu do morza w przypadku państw Centralnej Azji i Kaukazu, nadmiernej industrializacji oraz konfliktów społecznych. Havrylyshyn i Odling-Smee dodatkowo podkreślają negatywny wpływ na kierunek i przebieg reform ze strony podmiotów zawdzięczających swą uprzywilejowaną pozycję skutecznym zabiegom o uzyskanie uznaniowych warunków i korzyści finansowe<sup>24</sup>.

Stagnacja w procesie transformacji może zostać spowodowana zarówno przez złe warunki wstępne, jak i przez interesy osób oraz podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w zabiegi o uzyskanie uznaniowych warunków i korzyści finansowych. Zabiegi te (*rent-seeking*) mogą być znacznie bardziej opłacalne od działalności produkcyjnej. Stara elita zarządzająca (nomenklatura), jak na ironię odnosi największe korzyści z fragmentarycznych reform, przy czym przynależność do dawnych elit wcale nie jest warunkiem koniecznym, jednak z pewnością znacznie pomaga. W krajach transformacji, a szczególnie w WNP, szybko stało się jasne, że to właśnie członkowie dawnej nomenklatury mogą „czerpać znacznie większe korzyści poprzez utrzymywanie przywilejów w systemie, w którym nadal ma miejsce uznaniowy interwencjonizm ze strony państwa, a nie poprzez podejmowanie na własne ryzyko przedsięwzięć, mających na celu restrukturyzację starych, nieefektywnych przedsiębiorstw, czy też zakładanie nowych firm”<sup>25</sup>.

Według Klitgaarda istotę korupcji można wyrazić za pomocą następującej formuły<sup>26</sup>:

$$C (\text{korupcja}) = M (\text{monopol}) + D (\text{uznaniowość}) - A (\text{odpowiedzialność})$$

Tak więc korupcja, w rozumieniu Klitgaarda, ma miejsce, jeśli organizacja (osoba) posiada monopol na określone dobro bądź usługę, kieruje się

<sup>24</sup> O. Havrylyshyn, J. Odling-Smee, *Political Economy of Stalled Reforms*, „Finance & Development” 2000, nr 3 (37), s. 7-10.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>26</sup> R. Klitgaard, *International Cooperation against Corruption*, „Finance & Development” 1998, nr 1 (35), s. 3-6.



uznaniowością w podejmowaniu decyzji, kto i ile danego dobra/usługi otrzyma, oraz nie ponosi odpowiedzialności za swoje decyzje. W literaturze przedmiotu wspomina się również o korupcji i niestabilności politycznej, jako o dwóch stronach jednej monety<sup>27</sup>, a badania empiryczne wydają się to potwierdzać, gdyż odpowiedzią biznesu na upolitycznienie sfery decyzji gospodarczych i regulacyjnych jest przejście do podziemia gospodarczego.

Działanie mechanizmów egzekwowania prawa jest bardzo ważne, a w sytuacji niedociągnięć w ich funkcjonowaniu lukę w tym względzie wypełniają mechanizmy „samoegzekwowania”. Niemniej jednak, jak wskazują Klein i Murphy: „Przeprowadzający transakcję nie mogą polegać wyłącznie na mechanizmach samoegzekwowania, z uwagi na fakt, iż skala i surowość prywatnych sankcji w przypadku niestosowania się do przepisów jest ograniczona”<sup>28</sup>. Strategia oparta na zastosowaniu prywatnych mechanizmów egzekwowania reguł publicznego prawa może czasami służyć gospodarce wschodzącej w krótkim i średnim okresie, jednak publiczne, sprawne mechanizmy egzekwowania prawa są bez wątpienia ostatecznym celem przeprowadzanych reform prawnych.

Tabela 1

Rola państwa w procesie transformacji

Modelowa rola rządu	Środowisko prawne	Środowisko regulacyjne
<i>Niewidzialna ręka</i>	Rząd nie jest ponad prawem, używa władzy wyłącznie w celu dostarczenia minimalnych dóbr publicznych. Sądy stoją na straży przestrzegania umów.	Rząd przestrzega reguł. Regulacje mają charakter minimalny. Incydentalna, niewielka korupcja.
<i>Pomocna ręka</i>	Rząd jest ponad prawem, jednak wykorzystuje władzę w celu pomocy niektórym interesom, branżom. Urzędnicy państwowi stoją na straży przestrzegania umów.	Rząd w agresywny sposób wprowadza regulacje w celu wspierania niektórych branż. Zjawisko zorganizowanej korupcji.
<i>Grabieżcza ręka</i>	Rząd jest ponad prawem i wykorzystuje władzę w celu wymuszania, wyludzenia swoistej renty. System prawny nie istnieje. Grupy mafijne zastępują państwo w charakterze egzekutora prawa.	Drapieżne regulacje. Zdezorganizowana korupcja i przekupstwo. Biurokracja przyjmując retorykę „pomocnej ręki”.

Źródło: T. Frye, A. Shleifer, op. cit., s. 355.

Prawna i regulacyjna rola państwa w procesie transformacji została zdefiniowana przez Frye i Schleifer<sup>29</sup>. Może być scharakteryzowana za pomocą trzech podstawowych modeli, zaprezentowanych w tabeli 1. Modele te nawiązują do „koncepcji niewidzialnej ręki” Smitha, przy czym obiektem opisu i klasyfikacji jest rola i pozycja rządu względem szeroko rozumianego

<sup>27</sup> P. Mauro, *Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research*, „Finance & Development” 1998, nr 1 (35), s. 13.

<sup>28</sup> B. Klein, M. Murphy, *Vertical Integration as a Self-Enforcing Contractual Arrangement*, „The American Economic Review” 1997, nr 2 (87), s. 417.

<sup>29</sup> T. Frye, A. Shleifer, *The Invisible Hand and the Grabbing Hand*, „The American Economic Review” 1997, nr 2 (87), s. 354-358.

środowiska prawnego i regulacyjnego. Różne rozwiązania w zakresie pozycji instytucjonalnej rządu są tutaj powiązane z prawdopodobieństwem i skalą korupcji (tab. 1).

Jak wynika z tabeli 1, prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji jest niskie, gdy rząd nie stoi ponad prawem oraz gdy używa władzy wyłącznie w celu dostarczenia minimalnego zakresu dóbr publicznych (model niewidzialnej ręki rządu). Korupcji szczególnie sprzyja sytuacja, w której rząd jest ponad prawem i dowolnie określa branże i sektory będące obiektem jego pomocy (model pomocnej ręki rządu). Najbardziej chaotyczna sytuacja ma miejsce wówczas, gdy rząd stoi ponad prawem, a władza ma charakter kleptokratyczny (grabieżcza ręka rządu). Wówczas stosowane są sztywne regulacje w warunkach, w których nadał utrzymuje się korupcja. Ma ona jednak mniej zorganizowany charakter, a biurokracja państwowa wobec obywateli i podmiotów gospodarczych wykorzystuje retorykę pomocnej ręki rządu/państwa. Wyżej opisane modele stanowią jedynie ogólne przybliżenie realnych warunków i charakterystyk rozwoju instytucjonalnego, które w różnym stopniu i czasie można było zaobserwować w poszczególnych krajach budujących gospodarki rynkowe.

### III. ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY W POLSCE I ESTONII

W tej części artykułu zaprezentowane zostaną pierwsze wyniki badań porównawczych dotyczących postrzegania instytucji publicznych, procedur legislacyjnych oraz stanowienia i egzekwowania prawa. Zaprezentowano tu ujęcie tych problemów z punktu widzenia estońskich i polskich przedsiębiorców i menedżerów<sup>30</sup>. W badaniach posłużono się kwestionariuszem zbliżonym do wykorzystywanego przez Bornera, Brunetti i Wedera<sup>31</sup>. W celu stworzenia punktu odniesienia wyników badań uzyskanych w Estonii i Polsce, takie same badanie przeprowadzono w Rosji, Finlandii oraz w Szwecji<sup>32</sup>.

#### 1. Funkcjonowanie instytucji publicznych

W tabelach 2-6 zaprezentowano wyniki dotyczące postrzegania przez menedżerów relacji między nimi a instytucjami publicznymi. W szczególności uwaga skupiona została na ocenie percepcji tych zachowań pracowników instytucji publicznych, które mogą przełożyć się na wzrost kosztów prowadzenia

<sup>30</sup> Wnioskowanie na temat postrzegania instytucji publicznych, procedur legislacyjnych oraz stanowienia i egzekwowania prawa w Estonii prowadzono na podstawie 128 zgromadzonych odpowiedzi w 1998 r. oraz 142 odpowiedzi w 2000 r. W Polsce badanie prowadzone było w latach 1997-2004, każdorazowo na grupie ponad 100 menedżerów średniego i wyższego szczebla. Dla utrzymania porównywalności w niniejszym artykule zaprezentowano wyniki ankiet dla lat 1998, 2000 oraz w przypadku Polski dodatkowo dla 2004 r. Wszystkie dane zaprezentowane w tabelach 2-15 pochodzą z badań własnych autorów.

<sup>31</sup> S. Borner, A. Brunetti, B. Weder, *Political Credibility and Economic Development*, St. Martin's Press, New York 1995.

<sup>32</sup> Liczba respondentów była następująca: Rosja – 132, Finlandia – 65 oraz Szwecja – 63. Uczestnicy badania reprezentowali różne zawody, ale byli głównie menedżerami wyższego szczebla. Pracowali w różnych branżach przemysłu, w przedsiębiorstwach zlokalizowanych najczęściej w większych miastach.

biznesu. Pytania miały formę twierdzeń, z którymi respondenci w określonym stopniu zgadzali się lub nie.

Na podstawie wyników zgromadzonych w tabeli 2 zauważyć można poprawę sytuacji w Estonii w 1998 i 2000 r. i relatywnie lepszą sytuację w tym kraju w porównaniu z Polską. W przypadku Polski uzyskane dane wskazują na coraz silniejszą ingerencję urzędników państwowych w prowadzenie biznesu. Wyraża się to wyraźnym wzrostem odsetka odpowiedzi wskazujących na występujące „często” (z 38,1 do 51,4%) oraz „przeważnie” (z 11,3% w 1998 r. do 23,4% w 2004 r.) utrudnienia ze strony urzędników państwowych (tab. 2).

Tabela 2

## Ingerencja urzędników państwowych

„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 itd.)”. Taka sytuacja zdarza się (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	0	5,5	37,5	36,7	18,0	2,3
	2000	0	10,6	40,1	39,4	9,2	0,7
Polska	1998	0	9,3	37,1	38,1	11,3	3,1
	2000	0	2,5	26,2	58,6	10,6	2,1
	2004	0,9	1,9	15,9	51,4	23,4	6,5

Rezultaty badania (tab. 3) wskazują na niewielki wzrost skłonności menedżerów estońskich do obrony przed „żądaniem” ze strony urzędników państwowych (w 2000 r.). Polscy menedżerowie natomiast umocnili swoją pozycję wobec nieuczciwych żądań urzędników w okresie między rokiem 2000 a 2004.

Tabela 3

## Postępowanie w sytuacji niesprawiedliwych procedur i żądania łapówki

„Zalóżmy, 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?” (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	7,0	36,0	25,0	7,1	9,3	15,6
	2000	9,2	34,5	24,6	12,6	8,5	10,6
Polska	1998	10,3	16,5	19,6	3,1	24,7	25,8
	2000	4,3	26,6	30,9	9,6	21,3	7,5
	2004	3,7	28,0	17,8	7,5	17,8	25,2

W okresie objętym analizą w Polsce wystąpiły niekorzystne tendencje (tab. 4); nastąpił wyraźny spadek odsetka odpowiedzi „nigdy” w okresie między 1998 a 2004 r. (z 54,6 do 13,1%, dodatkowo zaś w latach 2000-2004 silnie wzrósł udział odpowiedzi „często” (odpowiednio z 10,6 do 20,6%). Percepcja zachowań urzędników estońskich była względnie korzystna (tab. 4); wzrósł

Tabela 4

## Nadużycie władzy przez urzędników państwowych

„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 (Odpowiedzi w %).

Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	6,3	32,1	36,7	20,3	2,3	2,3
	2000	13,4	33,7	32,4	14,9	1,4	4,2
Polska	1998	54,6	28,9	10,3	4,1	2,1	0
	2000	18,1	36,2	26,6	10,6	4,3	4,3
	2004	13,1	36,3	15,0	20,6	9,3	2,8

odsetek odpowiedzi „nigdy” (odpowiednio z 6,3 do 13,4%) oraz spadł odsetek odpowiedzi „często” i „przeważnie” (przy wzroście odpowiedzi „zawsze” z 2,3 do 4,2%).

Tabela 5

## Prywatne relacje z urzędnikami państwowymi i ich wpływ na przebieg procedur administracyjnych

„Czy znajomość osobista z urzędnikiem zajmującym się Twoją sprawą może przyspieszyć jej bieg?” (Odpowiedzi w %).

Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	1,6	3,1	18,0	28,1	32,0	17,2
	2000	0	6,3	28,9	27,5	17,6	19,7
Polska	1998	2,1	11,3	35,1	17,5	26,8	7,2
	2000	1,1	2,1	7,4	19,1	44,7	25,5
	2004	0,9	0,9	15,0	27,1	29,0	27,1

Pytanie dotyczy stopnia zażyłości pomiędzy przedsiębiorcami i urzędnikami instytucji publicznych i jego wpływu na przebieg procedur administracyjnych<sup>33</sup>. Jak wynika z informacji zamieszczonych w tabeli 5, w Estonii nastąpiło przesunięcie pomiędzy odpowiedziami „przeważnie” i „czasami” (na korzyść „czasami”), w Polsce natomiast wystąpiła pomiędzy rokiem 1998 a 2000 tendencja odwrotna. W latach późniejszych natomiast zauważyć można zmianę tendencji, spadek odpowiedzi „przeważnie” i wzrost „czasami”.

Zagadnienie analizowane w tabeli 6 w bezpośredni sposób odwołuje się do słabej formy korupcji, polegającej na możliwości wywierania wpływu na wynik procedur z uwagi na osobiste relacje z urzędnikiem państwowym. W przypadku Estonii odpowiedzi respondentów uzyskane w 2000 r. skupiają się w coraz większym stopniu na stwierdzeniu „czasami”. W Polsce natomiast w 2000 r.

<sup>33</sup> Wpływ osobistych relacji na przebieg procedur administracyjnych może być postrzegany w kategoriach słabej formy korupcji (por. pkt 2 niniejszego artykułu).

Tabela 6

Prywatne relacje z urzędnikami państwowymi i ich wpływ na decyzje administracyjne

„Czy znajomość osobista z urzędnikiem zajmującym się Twoją sprawą może wpłynąć na jego decyzję (wysokość podatku, wydanie licencji...)?” (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	10,2	17,2	29,7	25,0	14,8	3,1
	2000	6,3	23,2	38,0	17,6	12,1	2,8
Polska	1998	28,9	24,7	28,9	9,3	7,2	1,0
	2000	4,3	17,0	24,5	20,2	24,5	9,6
	2004	5,6	18,7	26,2	17,8	24,3	7,5

wystąpiła znaczna zmiana w uzyskanych wynikach, w związku ze wskazywaniem stwierdzeń „czasami”, „często” oraz „przeważnie” w przeciwieństwie do uzyskiwanych wcześniej odpowiedzi „nigdy” i „rzadko”. Od tego czasu tendencja jest dość stabilna. Niemniej jednak warto podkreślić, że nastąpiło w odczuciu menedżerów, wzmocnienie słabej formy korupcji w Polsce w okresie między 1998 a 2000 r.

Czy taka tendencja powinna być powodem do zmartwień? Możliwe, że przed 1998 r. menedżerowie w Polsce czuli się znacznie bardziej bezsilni wobec biurokracji, a odpowiedzi ujawniają jedynie zwiększenie elastyczności urzędników sektora publicznego. Niemniej jednak jeśli elastyczność ta odnosi się wyłącznie do osób, które są w osobistych relacjach z urzędnikami, zaufanie wobec sektora publicznego może być zagrożone. Brak zaufania wobec sektora publicznego nie jest oczywiście zjawiskiem „obcym” w innych krajach UE. Analizując wspomniane tendencje na tle Unii Europejskiej, można uznać, że Estonia podąża w kierunku wzorca krajów Europy Północnej, w których występuje relatywnie silne zaufanie wobec względnie efektywnego sektora publicznego, Polska podąża zaś w kierunku praktyki krajów Europy Południowej, charakteryzujących się słabym stopniem zaufania i niską efektywnością sektora publicznego.

## 2. Procedury legislacyjne

Pytania i odsetki odpowiedzi zawarte w tabelach 7-10 odnoszą się do charakterystyki procedur legislacyjnych. W szczególności nacisk położono na percepcję stopnia niepewności związanej z procedurami legislacyjnymi i ich wpływem na prowadzeniem działalności gospodarczej. Taka niepewność, wynikająca z obawy podmiotów o zmianę „reguł gry” może doprowadzić do trwałego wzrostu kosztów funkcjonowania gospodarki i spowolnienia jej wzrostu.

Wydaje się, że w Estonii percepcja możliwości wprowadzenia nieoczekiwanych zmian w prawie koncentruje się na stwierdzeniu „czasami” (tabela 7; wzrost z 39,8 do 54,9% w 2000 r.). W Polsce w latach 1998-2000 można zauważyć

Tabela 7

## Nieoczekiwane zmiany w prawie

„Czy jako przedsiębiorca masz regularnie do czynienia z niespodziewanymi zmianami prawa i/lub przepisów, które mogą poważnie wpłynąć na Twoje interesy? Zmiany w regulacjach prawnych i polityce [...] są nieoczekiwane” (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	2,3	26,6	39,8	21,9	7,1	2,3
	2000	6,3	19,1	54,9	18,3	1,4	0
Polska	1998	–	–	29,9	48,5	17,5	3,1
	2000	4,3	3,2	35,1	46,8	10,6	0
	2004	1,9	2,8	14,0	43,9	20,6	16,8

poprawę w zakresie radzenia sobie z problemem nieoczekiwanych zmian w regulacjach prawnych. Porównanie percepcji prawdopodobieństwa nieoczekiwanych zmian między 2000 i 2004 r. wypada jednak niekorzystnie; w ocenie badanych na wystąpienie nieoczekiwanych zmian prawa „przeważnie” wskazywało odpowiednio 10,6% i 20,6%, a odsetek odpowiedzi „zawsze” w 2004 r. wyniósł aż 16,8% (tab. 7)<sup>34</sup>.

Tabela 8

## Dostępność informacji

„Czy jako przedsiębiorca jesteś oficjalnie bądź nieoficjalnie informowany (przez prasę, organizacje zrzeszające przedsiębiorców) o nowym prawie i/lub planach zmiany obowiązującego prawa lub przepisów?” (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	5,5	30,5	30,5	14,1	18,6	0,8
	2000	1,5	20,4	33,1	21,8	20,4	2,8
Polska	1998	1,0	15,5	28,8	26,8	23,7	4,1
	2000	3,2	18,1	25,6	23,3	24,5	5,3
	2004	2,8	16,8	29,9	26,2	19,6	4,7

Odpowiedzi w obu krajach są dość stabilne, jednak menedżerowie z Estonii wydają się nieco bardziej usatysfakcjonowani z dostępu do informacji w 2000 r., kiedy to wzrósł procent odpowiedzi „czasami”, w szczególności kosztem odpowiedzi „rzadko” (tab. 8). Uwagę zwraca fakt, że odsetek polskich menedżerów deklarujących względnie wysoką satysfakcję ze sposobu i zakresu uzyskiwanych informacji o wprowadzanych zmianach (łącznie procent odpowiedzi często, przeważnie i zawsze) jest wyższy niż w Estonii.

<sup>34</sup> Taka sytuacja najprawdopodobniej odzwierciedla skutki wzmoczonych przygotowań Polski do członkostwa w UE. Autorzy nie dysponowali danymi za 2004 r. dla Estonii.

Tabela 9

Możliwości wyrażenia swoich opinii lub zaniepokojenia

„Czy w przypadku znacznych zmian w prawie wpływających na Twoje interesy możesz przedstawić pośrednio swoje obawy i/lub bezpośrednio konsultować te zmiany?” (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	51,6	29,6	14,1	3,1	1,6	0
	2000	39,4	28,9	12,0	12,0	7,7	0
Polska	1998	2,1	29,9	51,5	10,3	2,1	2,1
	2000	13,8	39,4	28,5	9,4	4,3	4,6
	2004	19,6	40,2	19,8	14,8	5,6	0

Po raz kolejny tendencje obserwowane w Estonii w odniesieniu do stopnia uwzględnienia opinii przedsiębiorców, pozwalają wnioskować o rosnącym udziale odpowiedzi pozytywnych (lub malejącym odpowiedzi negatywnych), zaś tendencje obserwowane w Polsce mają wyraźnie przeciwną naturę. Jednocześnie należy zauważyć, że odsetek negatywnych odpowiedzi był znacznie wyższy w Estonii zarówno w 1998 r., jak i w 2000 r. (tab. 9). Na podstawie danych zestawionych w tabeli 9 można zauważyć, że choć kierunek zmian w Estonii jest korzystny, to polscy menedżerowie, ogólnie lepiej niż estońscy oceniali możliwości przedstawiania swoich racji wobec urzędników.

Tabela 10

Wiarygodność rządowych zapowiedzi

„Czy oczekujesz po rządzie realizowania ważnych projektów, do których się publicznie zobowiązał (np. nowe prawo podatkowe, rozbudowa infrastruktury, cele budżetowe)? Rządowe zapowiedzi są godne zaufania?” (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	5,5	32,8	37,5	17,2	7,0	0
	2000	5,6	18,3	44,4	18,3	12,0	1,4
Polska	1998	2,0	27,8	34,0	12,4	19,6	4,1
	2000	3,2	33,0	33,0	10,6	8,5	11,7
	2004	14,9	54,2	21,5	7,5	0,9	0,9

Wiarygodność rządu Estonii wyraźnie wzrosła w okresie 1998-2000, natomiast wiarygodność rządu polskiego pogorszyła się zarówno w 2000, jak i 2004 r. Na taki stan w odniesieniu do Polski może mieć wpływ postrzeganie jednego, konkretnego rządu.

### 3. Egzekwowanie prawa

W kolejnych tabelach (11-14) zaprezentowano wyniki badań percepcji sytuacji w sferze egzekwowania prawa w Estonii i w Polsce. Obszar ten stanowi powód do troski we wszystkich krajach transformacji. Wyniki uzyskane dla Estonii wskazują na niewielki wzrost zaufania do sądów i ich obiektywizmu.

Tabela 11

## Obiektywizm sądu

„Założmy, że Twój prywatny spór trafi do sądu. Dowody jednoznacznie świadczą na Twoją korzyść. Czy wierzysz, że wyznaczony sędzia obiektywnie wymierzy sprawiedliwość?” (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	0,8	20,4	39,5	27,5	11,8	0
	2000	0,7	14,1	37,3	32,4	13,4	2,1
Polska	1998	3,1	17,5	14,4	16,5	38,1	10,3
	2000	0	7,4	25,5	21,3	41,5	4,3
	2004	5,6	15,0	29,0	9,3	38,3	2,8

W Polsce występowała w latach 1998-2000 podobna tendencja, która uległa jednak pewnemu odwróceniu w 2004 r. Warto jednak podkreślić, że łączna ocena obiektywizmu sądów (suma odsetka odpowiedzi „często”, „przeważnie” oraz „zawsze”) w Polsce była w wyższa niż w Estonii (tab. 11).

Tabela 12

## Władza pieniądza

„Proszę rozważyć następujące zdanie w odniesieniu do swego kraju: ‘Strona, która więcej płaci (łapówki, lepsi prawnicy) wygra sprawę. Nawet jeżeli dowody są jednoznaczne pieniądze mogą zmienić werdykt’. To się zdarza?” (Odpowiedzi w %).							
Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	0	5,5	21,1	35,2	32,0	6,2
	2000	0	11,3	31,0	23,9	28,2	5,6
Polska	1998	8,2	17,0	36,6	27,8	9,3	1,0
	2000	0	8,5	29,8	38,3	18,1	4,3
	2004	0	6,5	32,7	37,4	16,8	6,5

Cynizm wyrażany co do znaczenia pieniądza i jego wpływu na wynik procesu sądowego wydaje się powszechny w obu krajach. Większość, zarówno estońskich, jak i polskich, menedżerów ocenia, że pieniądze wywierają istotny wpływ na werdykty sądów. Jednocześnie zauważyć można spadek negatywnych odczuć w Estonii, w Polsce natomiast obserwujemy odmienny trend, co potwierdza rezultaty uzyskane we wcześniejszych pytaniach i co jest zgodne z potoczną opinią.

Wyniki uzyskane w obu krajach wskazują na coraz powszechniejsze przekonanie o korzystnym wpływie znajomości osobistej z sędzią na wyniki procesu sądowego. Sytuacja jest więc podobna do tej odnotowanej w przypadku „władzy pieniądza”.

W opinii respondentów z obu krajów odwołanie się do sądu wyższej instancji jest zjawiskiem powszechnym. Wydaje się jednocześnie, że następuje



Tabela 13

## Osobista znajomość z sędzią

„Czy jest bez znaczenia, który sędzia decyduje o sprawie? Czy może pomóc osobista znajomość z wyznaczonym do sprawy sędzią?” (Odpowiedzi w %).

Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	2,3	29,7	36,7	22,7	5,5	3,1
	2000	2,1	21,8	33,8	24,6	12,8	4,9
Polska	1998	7,2	25,7	42,3	14,5	9,3	1,0
	2000	0	17,0	34,0	24,5	16,0	6,4
	2004	0,9	12,1	43,9	24,3	12,1	6,5

wzmocnienie zjawiska w Estonii, w Polsce natomiast utrzymuje się raczej stabilna tendencja (tab. 14). Taka ocena znaczenia sądu wyższej instancji stoi w pewnej sprzeczności z wyrażanymi wcześniej przez menedżerów w obu krajach zastrzeżeniami co do obiektywizmu sądów (wpływie pieniędzy i znajomości z sędziami na wyroki i rozstrzygnięcia sądów) (por. tab. 11, 12 i 13).

Tabela 14

## Odwołanie się do sądu wyższej instancji

„Gdybyś został niesprawiedliwie potraktowany w sądzie (z powodu domagania się łapówki lub werdyktu, którego jednoznacznie nie uznajesz za sprawiedliwy) czy wniósłbyś sprawę do wyższej instancji?” (Odpowiedzi w %).

Kraj	Rok	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Przeważnie	Zawsze
Estonia	1998	0,8	3,7	17,7	10,2	30,0	37,4
	2000	0	2,8	14,8	18,3	32,4	31,7
Polska	1998	8,2	4,1	6,2	4,1	25,8	51,5
	2000	3,2	7,5	9,5	4,3	31,9	43,6
	2004	2,8	7,5	10,3	8,4	22,4	48,6

Przedstawione oceny percepcji zmian w środowisku instytucjonalnym Estonii i Polski wskazują na główne słabości procesu transformacji. Potwierdzają również obraz transformacji wyłaniający się z przeglądu literatury przedmiotu zawartego w punkcie 1 i 2 niniejszego artykułu.

#### 4. Rosja, Finlandia i Szwecja jako kraje odniesienia

W celu pewnego zobiektywizowania percepcji stanu środowiska prawnego w Estonii i w Polsce wyniki uzyskane dla tych dwóch gospodarek porównano z ocenami zebranymi w Rosji, Szwecji i Finlandii (tabela 15). Wybór Rosji podyktowany był tym, że oba kraje przez dziesięciolecia podlegały wpływom i kulturze instytucjonalnej najpierw Rosji, a później Związkowi Radzieckiemu. Porównanie Estonii i Polski z ocenami współczesnej Rosji pozwoli więc na

Tabela 15

Ocena zachowania instytucji publicznych, procedur legislacyjnych i mechanizmów stanowienia i egzekwowania prawa w różnych państwach\*

	Estonia		Polska		Rosja	Finlandia	Szwecja
	1998	2000	1998	2000	2000	2000	2000
<b>Zachowanie instytucji publicznych</b>							
Opór urzędników państwowych	3.7	3.5	3,9	3,9	4.2	2.1	2.3
Chęć przeciwstawiania się i walki z urzędnikami	3.2	3.1	3,6	3,4	2.7	4.1	4.4
Nadużywanie władzy przez urzędników	2.9	2.7	2,6	2,6	3.2	2.0	2.1
Znajomość osobista z urzędnikiem – przyspieszenie procedur	4.4	4.2	4,9	4,8	4.4	2.5	2.4
Znajomość osobista z urzędnikiem – możliwość wpływu na jej/jego decyzje	3.3	3.1	3,6	3,7	4.4	2.1	2.0
<b>Procedura legislacyjna</b>							
Dostępność informacji	3.1	3.5	3,7	3,7	3.5	4.8	4.4
Możliwość wyrażenia swych obaw i opinii	1.7	2.2	2,4	2,4	1.7	4.4	3.6
Wiarygodność oświadczeń rządowych	2.9	3.2	3,2	3,3	2.2	5.1	4.7
<b>Mechanizmy stanowienia i egzekwowania prawa</b>							
Obiektywność sądu	3.3	3.5	4,1	4,1	3.3	5.4	4.8
Wpływ pieniądza na decyzje	4.1	3.9	3,4	3,8	4.3	1.8	2.2
Osobista znajomość z sędzią	3.1	3.4	3,3	3,6	3.6	2.0	2.0
Odwołanie się do sądu wyższej instancji	4.8	4.7	5,0	4,9	4.0	5.0	4.9

\* Skala ocen: 1 = nigdy, 6 = zawsze.

wstępną ocenę obecnego dystansu oraz kierunku i tempa zmian w obu nowych gospodarkach rynkowych. Finlandia i Szwecja to z kolei kraje należące do ścisłej światowej czołówki pod względem jakości środowiska instytucjonalnego.

W tabeli 15 zaprezentowano zbiorcze dane dotyczące percepcji stanu i zmian środowiska instytucjonalnego. Oceny menedżerów wyrażono tutaj jako średnią, a nie odsetek poszczególnych odpowiedzi<sup>35</sup>. Przykładowo, ingerencja urzędników państwowych oceniana jest w Rosji i Estonii stwierdzeniem „często”, z przeciętnymi ocenami 4,2 w Rosji w 2000 r. oraz odpowiednio 3,7 i 3,9

<sup>35</sup> Oceny: 1 = nigdy, 2 = rzadko, 3 = czasami, 4 = często, 5 = przeważnie, 6 = zawsze.

w Estonii i w Polsce w roku 1998 r. oraz 3,5 i 3,9 w 2000 r. W Finlandii i Szwecji natomiast respondenci najczęściej wskazywali stwierdzenie „rzadko”, uzyskując ocenę odpowiednio 2,1 i 2,2. Podobne, bardzo wyraźne różnice występują również w odniesieniu do pozostałych stwierdzeń związanych z zachowaniem instytucji publicznych.

W tabeli 15 zaprezentowano również wyniki dotyczące oceny procedur legislacyjnych. Uzyskane rezultaty pozwalają na wysnucie ogólnego wniosku o istnieniu znacznych różnic między Rosją a krajami skandynawskimi. Estonia i Polska, w ocenie menedżerów, znajduje się między Rosją a oboma krajami skandynawskimi. Dla przykładu, w Finlandii i Szwecji respondenci „przeważnie” wskazują na wiarygodność w rządowych zapowiedzi (uzyskane średnie oceny wynoszą odpowiednio 5,1 i 4,7), w Rosji respondenci wskazywali najczęściej stwierdzenie „rzadko” (średnia ocena 2,2), a w Estonii (średnie noty 2,9 w 1998 i 3,2 w 2000 r.) i w Polsce (średnie oceny 3,2 w 1998 r. i 3,3 w 2000 r.) wskazanie na wiarygodność rządowych zapowiedzi ma miejsce tylko „czasami”.

Uzyskane oceny charakteryzujące mechanizmy egzekwowania prawa wskazują po raz kolejny na znaczące różnice występujące między Rosją a krajami nordyckimi, Polska zaś i Estonia znajdują się między nimi. O ile w Finlandii i Szwecji respondenci przeważnie wierzą w obiektywizm sądów (średnie oceny wyniosły odpowiednio 5,4 i 4,8), o tyle respondenci w Rosji i Estonii tylko czasami wierzą w tenże obiektywizm (średnie oceny wyniosły odpowiednio 3,3 w Rosji oraz 3,3 w 1998 r. i 3,5 w 2000 r. w Estonii). Na tym tle interesującym jest fakt, iż w Polsce obiektywizm sądów oceniany jest na stabilnym, wysokim poziomie (nota 4,1 w 1998 i 2000 r.). Respondenci ze wszystkich krajów wyraźnie demonstrują chęć stawienia oporu i odwołania się do sądu wyższej instancji w sytuacji niesprawiedliwego wyroku, we wszystkich krajach, również w Rosji (średnia nota 4,0), respondenci zgodnie wskazali stwierdzenie „często” dla opisanego zjawiska.

#### **IV. IMPLIKACJE DLA KONWERCENCJI W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ**

Estonia i Polska, wstępując w 2004 r. do Unii Europejskiej, zobowiązały się do wprowadzenia w życie *acquis communautaire*. Było to trudne i długotrwałe zadanie, które obejmowało zarówno bezpośrednie przyjęcie regulacji unijnych, jak również pośrednie wprowadzenie w życie Dyrektyw UE poprzez narodowe procedury legislacyjne. Proces ten w powiązaniu z (od)budową zdrowych podstaw instytucjonalnych i prawnych gospodarki wolnorynkowej, w szczególności zaś potrzeba uszczelnienia luk w podstawowych obszarach prawa, mogły być postrzegane przez podmioty ekonomiczne jako zdarzenia przyczyniające się do niestabilności środowiska biznesowego.

Wyniki uzyskane dzięki wykorzystaniu ankiety i przeprowadzonym wywiadom wskazują na różnice jakości środowiska prawnego w Estonii i w Polsce. Obu krajom daleko do modelu „niewidzialnej ręki rządu”. Z pewnością w Polsce i w Estonii podjęto wysiłek przebudowy otoczenia instytucjonalnego, by dostosować go do wymogów nowoczesnej gospodarki i warunków UE. Postęp jest zróżnicowany i wymaga wiele uwagi ze strony władz narodowych. Proces

egzekwowania prawa jest nadal upolityczniony, powolny i nie w pełni skuteczny.

W okresie objętym analizą rezultaty badań przeprowadzonych w Polsce wskazują na powolny postęp lub nawet na pogorszenie niektórych aspektów środowiska prawnego, w jakim funkcjonują przedsiębiorstwa. Niesprawność w funkcjonowaniu wielu instytucji publicznych oraz korupcja stały się jednym z podstawowych tematów w mediach oraz dwóch ostatnich kampanii wyborczych do parlamentu. Można zauważyć, że w okresie objętym analizą polskie społeczeństwo było nie tylko informowane, ale również zmobilizowane przeciw patologiom obecnym w otoczeniu instytucjonalnym rynku. Tym samym mogło się to przełożyć na powszechny negatywny odbiór i swoistą nadwrażliwość na takie zjawiska w otoczeniu instytucjonalnym.

Negatywne procesy w sferze otoczenia instytucjonalnego w Polsce zostały również odzwierciedlone w przygotowanym przez Transparency International *Indeksie Korupcji 2004*, w którym Polska znalazła się na 67 miejscu, znacznie poniżej „starych” państw członkowskich UE i właściwie na końcu grupy pozostałych nowych państw członkowskich UE. Tak więc pod względem jakości instytucji publicznych Polska w okresie objętym analizą dryfowała w kierunku praktyki krajów Europy Południowej, w których instytucje prawne są relatywnie słabe, a poziom zaufania do sektora publicznego jest niski. Taki stan rzeczy może nie tylko utrudniać integrację Polski z UE, ale może negatywnie oddziaływać na inwestycje oraz rozwój rynku finansowego i tym samym obniżać tempo wzrostu gospodarczego.

Wyniki badań analizujących ewolucję jakości estońskiego środowiska prawnego wskazują na tendencję w kierunku jego udoskonalenia. Sytuacja w Estonii ma charakter zróżnicowany, ale ogólna ocena jest pozytywna; lepsza niż w Polsce. Obserwacja ta znajduje potwierdzenie w *Indeksie Korupcji 2004*, w którym Estonia (wspólnie ze Słowenią) została sklasyfikowana na 31 miejscu, znacznie wyżej niż wiele „starych” państw członkowskich UE. Dlatego też nasuwa się konkluzja, że Estonia jest bliżej modelu „niewidzialnej ręki rządu” i zmierza w kierunku poziomu jakości instytucji osiągniętego przez kraje nordyckie. Umożliwi to Estonii głębszą integrację z powstającym skandynawskim systemem finansowym, co zaowocować powinno dostępem do szerokiego portfela instrumentów finansowych.

Poprawa jakości otoczenia instytucjonalnego w Polsce jest warunkiem przyspieszenia wzrostu gospodarczego i tym samym zredukowania luki cywilizacyjnej i dochodowej. Lepsza jakość i standardy szeroko rozumianych instytucji publicznych należą do najważniejszych czynników rozwoju w Polsce\*.

*Dr hab. Tadeusz Kowalski jest profesorem  
Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.  
tadeusz.kowalski@ae.poznan.pl*

*Prof. Clas Wihlborg jest pracownikiem  
Copenhagen Business School.*

*Prof. Vello Vensel był pracownikiem  
Tallinn Technical University.*

---

\* Z języka angielskiego przełożyła Anna Matysek-Jędrych.

---

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN NEW  
EU MEMBER STATES  
ON THE EXAMPLE OF ESTONIA AND POLAND

Summary

The aim of the paper is to present the results of a series of interviews and surveys carried out among Estonian and Polish managers in Estonia and Poland between 1997-2004. The survey was conducted in an attempt to quantify evolution and perception of the quality of the legal environment in those economies under transition, at the time when both states were preparing to accede to the European Union. The results of that empirical study are presented against the background of the literature on institutional aspects of the economic transformation. The surveys are focused on three vital areas: the functioning of government agencies, or public institutions, the legislative procedures and law enforcement.