

III. ARTYKUŁY

LESZEK BALCEROWICZ

PRAWO A EKONOMIA*

Na początku powinienem wyjaśnić, dlaczego ekonomista zamierza pisać o prawie. Otóż prawo jest tak obszerną dziedziną, że zajmują się nią nie tylko prawnicy, ale także przedstawiciele innych nauk społecznych oraz filozofowie państwa i prawa. W samej ekonomii od dwudziestu, trzydziestu lat obserwujemy odrodzenie się znaczenia czynników instytucjonalnych, do których należy również prawo. W jakimś sensie jest to powrót do klasycznej ekonomii. Rozwijają się spontanicznie nowe kierunki, dla których centralną zmienną wyjaśniającą ważne zjawiska jest wpływ czynników instytucjonalnych. Można tu przytoczyć ekonomiczną analizę prawa (*Law and Economics / Economic Analysis of Law*) – przedmiot powszechnie wykładany na amerykańskich uniwersytetach, który stara się przewidzieć skutki różnych rozwiązań prawnych, zanim się je wypróbuje na społeczeństwie. Ponadto, w głównych działach ekonomii właściwie nie da się wyjaśnić ważnych zjawisk bez odwołania się do jakiejś konfiguracji czynników prawnych. I tak, zmienności i różnic w inflacji nie można wyjaśnić w oderwaniu od instytucjonalnego usytuowania banku centralnego. Jednym z czynników wpływających na funkcjonowanie służby zdrowia jest typ zawieranych kontraktów. A różnice w poziomie zatrudnienia w poszczególnych krajach wynikają między innymi z różnych poziomów regulacji rynku pracy i wysokości płacy minimalnej, której windowanie jest najlepszym sposobem zwiększania bezrobocia. Nie są to moje osobiste przekonania, lecz wyniki badań empirycznych. Przepisy wprowadzane pod hasłem ochrony najsłabszych i najbiedniejszych nierzadko bardzo ludziom szkodzą, zwłaszcza ludziom biednym. Tymi zagadnieniami zajmuje się nowoczesna ekonomia.

Dla porządku dodam, że używając pojęcia „prawo”, mam na myśli nie tylko prawo w znaczeniu zbioru zdań, lecz także prawo w działaniu, to znaczy proces tworzenia i egzekwowania przepisów prawa. Właściwie mówimy wtedy o państwie w działaniu. Z tak rozumianym prawem wiąże się pojęcie praworządności (państwa prawa).

Chcąc omówić kilka wyników badań, dotyczących zależności między różnymi rozwiązaniami prawnymi a warunkami życia, zacznę od pewnych rozróżnień. Powszechne – zwłaszcza w Polsce – rozumienie demokracji, jako wybieralności władz, utożsamia ją ze zjawiskami pozytywnymi. Jeśli natomiast społeczeństwo jest niezadowolone, to za zło także wini demokrację. Taki sposób rozumowania przejawia się między innymi w wynikach sondaży, w których dwie trzecie respondentów wskazuje nierówność wobec prawa, jako poważną słabość

* Tekst oparto na wykładzie inauguracyjnym wygłoszonym w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w Warszawie. Artykuł na podobny temat opublikowałem w „Ius et Lex” III, 2005.

demokracji w Polsce (z pracy sądów było zadowolonych 20% respondentów). W niczym nie ujmując demokracji, należy zauważyć, że w nowoczesnych naukach społecznych definiuje się ją wężej, co jest bardziej użyteczne analitycznie. Od czasów wielkiego ekonomisty i myśliciela społecznego Józefa Schumpetera demokracja to ustrój, w którym rządy *i rządzący* zmieniają się w regularnych, uczciwych i wolnych wyborach, czyli nie-demokracja to system, w którym rządy zmieniają się w inny sposób.

Dlaczego ta definicja demokracji jest bardziej użyteczna? Otóż pozwala ona dostrzec, że praworządność, rządy prawa i demokracja są zarówno pojęciowo, jak i historycznie rozłączne. Patrząc na historię Zachodu, dostrzegamy, że najpierw w wyniku historycznych procesów powstały rządy prawa – władcy zostali ograniczeni, a władza przestała być arbitralna. Dopiero na tym podłożu zaczęła wzrastać współczesna demokracja, rozumiana jako system rządów (ustrój), w którym każdy dorosły posiada prawa wyborcze. Przez pryzmat tych definicji dostrzegamy, że bywały przypadki krajów bardzo praworządnych, w których władze nie pochodziły z wyborów, np. Hongkong za czasów Brytyjczyków albo Cesarstwo Austro-Węgierskie za czasów Franciszka Józefa. Jednocześnie jest wiele krajów demokratycznych o niskim poziomie praworządności, czy to ze względu na ingerencję władz politycznych w procesy sądowe, czy też ze względu na prostą niewydolność wymiaru sprawiedliwości. Może więc istnieć państwo demokratyczne w sensie wybieralności władz, w którym poziom praworządności jest niski. Rozłączne definiowanie praworządności i demokracji pozwala nam zadać pytanie, jaki jest związek między jednym a drugim. Czy dla praworządności jest szczególnie istotne, żeby państwo było demokratyczne, co wynika z niektórych badań?

Nie chcę w żadnej mierze stwarzać wrażenia, że nie mam szacunku dla demokracji. Przeciwnie – mam i podzielam znane zdanie Churchilla. Chcę powiedzieć, że jeżeli chodzi o czynniki wywierające wpływ na jakość życia społecznego, w tym zwłaszcza gospodarczego, to praworządność ma wagę szczególną.

Czym wobec tego jest praworządność? Znowu dochodzimy do wielkiego tematu i do wielkiego pojęcia, które – podobnie jak pojęcie wolności czy sprawiedliwość – jest przedmiotem niekończących się dyskusji. Nie mam zamiaru w nie wchodzić. Chcę tylko powiedzieć, że zwykle praworządność wiążemy z kilkoma niezbędnymi warunkami. Po pierwsze, jest to sytuacja, w której sprawujący władzę rządzą za pomocą prawa, a nie na przykład przy wykorzystaniu służb specjalnych. Po drugie, rządy sprawowane są poprzez takie prawo, które może wpływać na zachowania ludzi. Prawo to wobec tego nie może działać wstecz (gdyż na przeszłe zachowania nie można wpływać) i musi być znane obywatelom (nie może bowiem wpływać na ich zachowania jeśli nie jest znane). Stąd takie – wydawałoby się czysto formalne – warunki, jak wymóg ogłoszenia z odpowiednim wyprzedzeniem, czy postulat, by przepisy były dostatecznie jasne (choć nie we wszystkich przypadkach jasność jest wartością absolutną) i niesprzeczne. Wreszcie, prawo powinno domagać się od ludzi zachowań wykonalnych. Ujmując to może trochę górnolotnie, można stwierdzić, że prawo nie może być sprzeczne z naturą ludzką. Przykład prohibicji w Stanach Zjednoczonych uświadamia nam niebezpieczeństwa wynikające z prawa sprzecznego może nie z naturą ludzką, ale z głęboko zakorzenionymi nawyka-

mi. Powyższe trzy warunki nie wyczerpują definicji praworządności, ale muszą być w dostatecznym stopniu spełnione, aby można było o niej mówić.

Jest rzeczą użyteczną, by praworządność pojmować jako zjawisko stopniowalne. Trudno ją mierzyć, ale podejmuje się takie próby empiryczne, których wyniki przedstawię poniżej. Zanim jednak do nich przejdę, uważam za stosowne przypomnieć – w kontekście różnych dyskusji/sporów zasadę tylko pozornie oczywistą – że nie można kwestionować wyników badań, nie podważając ich założeń metodologicznych. Jeżeli ktoś twierdzi, że wyniki mu się nie podobają, to tak jakby mówił: „nie podoba mi się rzeczywistość”. Na rzeczywistość nie można się obrażać.

Analizując znaczenie poziomu praworządności w odniesieniu do praw własności, chcę przytoczyć wyniki trzech badań. W pracach tych położono szczególny nacisk na poziom przestrzegania, w tym egzekwowania prawa, co ma związek z aparatem wymiaru sprawiedliwości. Zanim jednak stwierdzimy, że im wyższy poziom egzekwowania prawa, tym lepiej, powinniśmy uczynić jedno zastrzeżenie odnośnie jakości regulacji. Albowiem wysoki stopień egzekwowania złego prawa niekoniecznie jest najlepszym społecznym rozwiązaniem. Tak więc zależność: im wyższy stopień egzekwowania, tym lepiej – dotyczy prawa o dostatecznie dobrej jakości. Należy również pamiętać, że w przywołanych poniżej próbach empirycznych chodziło o prawo własności, które było niesocjalistyczne, to znaczy nie narzucało monopolu własności państwowej.

Wybitny ekonomista amerykański, Robert Barro, w swoich badaniach nad głównymi determinantami tempa rozwoju gospodarki stwierdził, że jeżeli praworządność mierzyć w umownej skali od jeden do sześciu, to podwyższenie o jeden punkt na tej skali prowadzi do zwiększenia tempa wzrostu przeciętnie o 0,2 punktu procentowego, pomijając odrębny jeszcze, dodatkowy wpływ praworządności na skalę inwestowania. Takie zwiększenie tempa wzrostu może się wydawać niewielkie, ale jeśli uwzględnimy kilka lub kilkanaście lat, to sumując uzyskamy znaczące wielkości. Bliższe naszej rzeczywistości były badania/wyniki prac Timothy'ego Frye'a, który spróbował określić, jakie jest poczucie bezpieczeństwa prawa własności wśród 115 właścicieli sklepów w Warszawie i w Moskwie w roku 1998. Okazało się, że w Warszawie jest ono większe niż w Moskwie i że to większe poczucie bezpieczeństwa miało bardzo wymierne skutki – więcej inwestowano, co przejawiało się w wyższym odsetku inwestycji w remonty kapitalne sklepów. W badaniach tych najsilniejszym czynnikiem wpływającym na poczucie bezpieczeństwa było zaufanie do policji.

W innych badaniach z 1997 r. przeprowadzono ankiety wśród drobnych przedsiębiorców w Polsce, Rumunii, Rosji, na Słowacji i na Ukrainie. Badania te wykazały, że im wyższy był deklarowany poziom bezpieczeństwa prawa własności, tym wyższy odsetek reinwestowanych zysków. Lepsza ochrona praw własności oznacza zatem więcej inwestycji. To poczucie bezpieczeństwa mierzono m.in. odsetkiem respondentów, którzy deklarowali, że płacą łapówki służbom publicznym, opłacają się mafii i uznają sądy za mało skuteczne w egzekwowaniu umów. W Moskwie, na Ukrainie i w Rosji 90% respondentów przyznało się, że płaci łapówki, natomiast w Polsce i Rumunii – 20%. W 1998 r. opłacanie się za ochronę grupom niepaństwowym sygnalizowało 0,6% badanych firm w Rumunii, 8% w Polsce, 15% na Słowacji, 89% na Ukrainie,

93% w Moskwie. We wszystkich trzech omawianych badaniach empirycznych próbowano zmierzyć zależność między ochroną prawa własności a ważnymi determinantami rozwoju gospodarczego, jakimi są inwestycje.

Drugim czynnikiem wpływającym na tempo rozwoju gospodarki, który bardzo intensywnie badano w ciągu ostatnich kilkunastu lat, był stan rozwoju sektora finansowego, a więc sektora banków komercyjnych, rynku kapitałowego oraz takich instytucji, jak: giełda, banki inwestycyjne, fundusze emerytalne itd.

Z wielu badań empirycznych wynikają dwa główne wnioski. Po pierwsze – odpowiednio mierzony wyższy poziom rozwoju sektora finansowego idzie w parze z szybszym rozwojem gospodarki, przy czym nie jest to prosta zależność. Stwierdzenie, że rozwijająca się gospodarka wytwarza zapotrzebowanie na usługi finansowe i w związku z tym następuje rozwój sektora finansowego, jest słuszne tylko do pewnego stopnia. Jednocześnie bowiem samoistny rozwój sektora finansowego przyczynia się do rozwoju gospodarki. Jak wynika z badań, rozwój ten pobudza przede wszystkim niezwykle cenną, w części nieinwestycyjną siłę rozwoju gospodarczego, jaką jest wyższa produktywność. Innymi słowy: dane zasoby dają lepsze wyniki.

Na podstawie tych badań można zakładać, że jeżeli finanse trafiają do firm za pośrednictwem zewnętrznych inwestorów – a więc banków i udziałowców, działających między innymi poprzez giełdę papierów wartościowych – to ci inwestorzy we własnym interesie sprawują odpowiednio skuteczny nadzór. Kolejny ważny wniosek: tempo rozwoju sektora finansowego w znacznym stopniu zależy od pewnych rozwiązań prawnych. I tu przytoczę kilka kolejnych przykładów. Otóż amerykański ekonomista Jeffrey Wulgers stwierdził (w odniesieniu do okresu 1993-1996) bardzo istotne różnice w tempie przepływu kapitału z dziedzin o niższej produktywności do obszarów, w których produktywność mierzona wielkością wartości dodanej była wyższa. Ma to ogromne znaczenie, ponieważ im szybciej kapitał przepływa tam, gdzie przynosi większe zyski, tym wyższy jest wzrost gospodarczy. Te różnice są bardzo duże. Tempo przepływu w Niemczech, Japonii czy Stanach Zjednoczonych było dwa razy większe niż w Meksyku i ponad sześć razy większe niż w Bangladeszu, Indiach i Kenii. Co powodowało różnice w tempie przepływu kapitału? Poziom ochrony inwestorów, czyli dawców kapitału. Im lepiej chroniono ich przed utratą funduszy, tym szybciej zainwestowany kapitał reagował na pojawiające się różnice w produktywności.

Rozwiązania prawne mają także kolosalne znaczenie dla kształtu firmy. W gospodarce amerykańskiej wielką rolę odgrywają obecnie ogromne korporacje o rozproszonej własności, kontrolowane za pośrednictwem giełdy papierów wartościowych. Ale jeszcze sto lat temu tak nie było. Wielkie przedsiębiorstwa amerykańskie należały wówczas prawie wyłącznie do właścicieli w osobie założycieli lub banków, ponieważ nie było innych instytucji (takich jak fundusze emerytalne, fundusze ubezpieczeniowe), które mogłyby być ich udziałowcami. Skąd ta zmiana? Badania empiryczne znowu podpowiadają, że jedną z ważnych przyczyn tej transformacji było wzmocnienie prawnej ochrony udziałowców, zwłaszcza mniejszościowych. Jest to zrozumiałe, ponieważ duże ryzyko utraty inwestowanego kapitału, powoduje mniejszą skłonność do przekazywania własnych pieniędzy firmie, która miałaby być tym miejscem takiej inwestycji. W większości krajów, w dużych przedsiębiorstwach przeważa własność rodzin-

na. Na podstawie badań stwierdzono, że dzieje się tak między innymi dlatego, że państwa te cechuje niższy stopień prawnej ochrony udziałowców mniejszościowych. Struktura własności firmy zależy więc od stopnia ochrony inwestorów w postaci udziałowców mniejszościowych.

Bardzo silna zależność występuje także pomiędzy zakresem praw i poziomem ochrony banków a dostępnością kredytów. Z badań wynika, że im niższy jest poziom ochrony banków przez państwowy system prawny, tym kredyt jest droższy. Dlatego, że bank musi wkalkulować w koszt kredytu marżę ryzyka, która wynika ze słabszej ochrony przed utratą pożyczanych przez niego funduszy. Marża ta dodatkowo podnosi oprocentowanie. Jeżeli ktoś wobec tego chce sprawić, by kredyt był na trwałe tańszy, to na pewno nie powinien osłabiać prawnej pozycji wierzycieli, czyli banków. Powinien ją wzmacniać. Jeżeli będzie ją osłabiać, to na pewno zaszkodzi, szczególnie drobnym przedsiębiorstwom.

Na koniec przejdę do trzeciej dziedziny, w której prowadzi się bardzo intensywne, interesujące badania nad zależnościami pomiędzy rozwiązaniami prawnymi a rozwojem gospodarki i ich różnymi aspektami. To obszar, który po angielsku nazywa się *regulations*, co zwykle tłumaczymy na polski jako przepisy prawnoadministracyjne albo jako regulacje. Generalnie chodzi o wszelkie przepisy, które ograniczają wolność działania jednostek – przedsiębiorców, inwestorów, konsumentów. Jest ich całe mnóstwo. Wiemy oczywiście, że wolność absolutna nie jest ideałem, a w każdym razie nie w każdej dziedzinie. W wielu przypadkach ograniczanie wolności jest uzasadnione minimalizacją szkód, jakie można wyrządzić innym ludziom. Niemniej wiedząc o tym, trzeba jednocześnie pamiętać, że każda regulacja kosztuje i że te koszty bardzo często są niedostrzegalne, choć w sumie bardzo duże. Przytoczę tutaj trzy przykłady. Po pierwsze, koszt regulacji może polegać na tym, że zmienia zachowania ludzi, którzy regulacjom podlegają. Dotyczy to szczególnie takich przepisów administracyjnych, które uzasadnia się, skądinąd bardzo szczytnymi, hasłami: wzmocnić bezpieczeństwo, ochronić ludzi przed jakimiś szkodami. Ale niemal każda regulacja tego typu sprawia, że ludzie są mniej ostrożni i wywołuje zachowania, które w ekonomii nazywa się „*moral hazard*”. Czasami eliminuje się pewne mechanizmy, dzięki którym działa dyscyplina.

Rozważmy trzy przykłady. Bardzo wysoki stopień ustawowej ochrony depozytów akceptujemy jako oczywistość. Z badań Banku Światowego wynika jednak, że kiedy stopień ustawowej ochrony depozytów jest wysoki, to wyłącza się pewien mechanizm rynkowy, a mianowicie zainteresowanie tych, którzy lokują pieniądze w bankach, rozróżnianiem banków bardziej i mniej solidnych. Wtedy mechanizm nadzoru nad bankami przez oszczędzających zostaje wyłączony. Nie oceniam tu tego zjawiska, chcę natomiast zwrócić uwagę, że wprowadzanie wysokiego poziomu ochrony depozytów wytwarza próżnię i powoduje konieczność zastosowania dodatkowych rozwiązań. Takim dodatkowym rozwiązaniem jest rozwinięty nadzór bankowy. Jeżeli w państwie istnieje rozwinięta ochrona depozytów, to istnieje również rozwinięty nadzór bankowy. Na marginesie dodam tylko, że w Polsce udało nam się zbudować w tym zakresie sprawną instytucję. Bank Światowy nie zaleca w każdym razie krajom biednym, by przechodziły do wysokiego stopnia ochrony depozytów, zanim nie zbudują kompetentnej instytucji nadzoru bankowego, która zastąpi dyscyplinę rynku.

Kolejnym przykładem może być wysoki stopień zabezpieczeń socjalnych (składną bardzo drogie i prowadzących do wysokich podatków), który powoduje wyłączenie pewnych motywów oszczędzania. Chodzi między innymi o motyw przezornościowy. Stopa oszczędzania jest wtedy niższa, a możliwości finansowania inwestycji z funduszy krajowych są odpowiednio mniejsze, wskutek czego niższe jest tempo długofalowego rozwoju gospodarczego. Taka jest społeczna cena rozwiniętych zabezpieczeń socjalnych. Im powolniejszy rozwój dobrobytu, tym więcej bezrobocia, jeżeli przekracza się pewne punkty krytyczne. Nie jest przypadkiem, że w krajach, które przez bardzo wiele lat osiągały nadzwyczaj wysokie tempo rozwoju gospodarczego, a mam tu na myśli głównie tzw. azjatyckie tygrysy, w tym samym okresie utrzymywano bardzo niski stopień zabezpieczeń socjalnych. Nie oznacza to bynajmniej, że ludzie byli pozbawieni tych zabezpieczeń. Mieli je dzięki wyższemu zatrudnieniu, większym możliwościom oszczędzania poprzez rynek kapitałowy, a także dzięki niepaństwowym instytucjom ochronnym. W tej materii istnieje możliwość wyboru. Jeżeli ktoś forsuje państwowe urządzenia socjalne kosztem – z konieczności – wyższych podatków, to tym samym działa na rzecz spowolnienia tempa długofalowego rozwoju. Niższe tempo rozwoju gospodarczego oznacza z kolei ogromne potencjalne koszty społeczne, o których nie można zapominać.

I wreszcie trzeci przykład – prawo pracy, gdzie najlepiej chyba widać myślenie życzeniowe albo – mówiąc wprost – zwykły cynizm. Bardzo obszerne badania OECD i Banku Światowego pokazały, skąd się biorą ogromne różnice w stopie bezrobocia na świecie. Nie ma takiej zasady, że wyższe bezrobocie występuje w krajach, gdzie jest więcej wolnego rynku. Przeciwnie – stosunkowo niskie bezrobocie notuje się w tylko Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i kilku innych krajach, w których rynek pracy nie został ograniczony! Z badań empirycznych wynika, że wysokie bezrobocie jest produktem szczególnych regulacji z zakresu prawa pracy. Chodzi zwłaszcza o nadmierny stopień ochrony pracownika przed zwolnieniem, który ogranicza skłonność firm do zwiększania zatrudnienia. Ale nie tylko. Empirycznie dowiedziono, że innym zjawiskiem niezwykle szkodliwym z punktu widzenia możliwości zwiększania zatrudnienia jest windowanie poziomu płacy minimalnej. Przekonanie, że można spowodować, by niższe płace powszechnie wzrosły na mocy ustawy, to przykład magicznego myślenia. Na tej zasadzie można by uchwalić ustawę, że ludzie mają być szczęśliwsi. Rezultatem podwyższania płac minimalnych ponad poziom akceptowalny dla przedsiębiorstw są mniejsze możliwości i chęci tych przedsiębiorstw do legalnego zatrudniania ludzi. W związku z tym albo zwiększy się bezrobocie, albo rozszerzy szara strefa.

Podałem trzy zależności między regulacją, czyli ograniczeniami swobody życia gospodarczego w różnych dziedzinach, a różnymi aspektami rozwoju gospodarki. Należy stwierdzić, że przywołane tu próby empiryczne to tylko niewielka część badań nad zależnościami między żywym prawem, prawem w działaniu a perspektywami osiągnięcia dobrobytu.

Na koniec należy podkreślić, że tym wielkim obszarem warto się zajmować tym bardziej, że w Polsce mamy za mało badań na temat wpływu różnych rozwiązań prawnych na życie człowieka.

Z całą pewnością jednym z kluczowych warunków dalszego rozwoju Polski – nie tylko gospodarczego – jest też poprawa jakości wymiaru sprawiedliwości, który jest rdzeniem państwa. A należy podkreślić, że nie wymaga to zwiększania nakładów budżetowych.

*Prof. dr hab. Leszek Balcerowicz
jest Prezesem Narodowego Banku Polskiego.
prezes@nbp.pl*

LAW AND THE ECONOMY

S u m m a r y

Law today constitutes an area of intense interdisciplinary research. An example of such research may be the economic analysis of law. The author understands the concept of law as law in action defined as the process of law formation and execution. Such a construction of law arises from democracy and the rule of law which, when considered independently, allow to analyse the relations between them. Next, the rule of law is analysed as a gradable concept, and the study on the influence of law on the rate of investments, the development of the financial sector, the increase in productivity and the ownership structure of firms and the availability of capital are presented.

The influence of administrative legal regulations on people's behaviour and economic development (including, among others, moral hazard, social cost of extensive social protection and reasons for unemployment) is also shown. Concluding, the author draws our attention to the results of some empirical studies carried out recently worldwide and encourages similar studies to be carried out in Poland.