

# Instytucje, głupcze!

■ Leszek Balcerowicz\* 2008-04-26, ostatnia aktualizacja 2008-04-25 19:29:00.0

**Polityka bywa jak teatr i nie ma co się na to obrażać. W tym teatrze trzeba umieć dobrze grać, jeżeli chce się dobrze robić reformy. Ale ta gra nie powinna reform zastępować**

Przez niemal całe swoje życie akademickie i publiczne zajmowałem się instytucjami. Temat ów łączy różne dziedziny wiedzy - nie tylko prawo i ekonomię, ale też socjologię, antropologię, nauki polityczne, historię porównawczą, a także psychologię społeczną i ewolucyjną oraz filozofię polityczną. Wszystkie te nauki w jakimś zakresie badają instytucje.

Instytucje mają trzy cechy charakterystyczne. Po pierwsze, nie są obiektami materialnymi, jak np. maszyny czy drogi. Po drugie, są zewnętrzne w stosunku do poszczególnych ludzi, choć są wytworem człowieka. I po trzecie, instytucje zmieniają się na ogół stosunkowo wolno - w rytmie lat czy dziesięcioleci, nie zaś dni czy tygodni.

Jeżeli badamy instytucje na poziomie kraju, to patrzymy zwykle na ich całość, którą nazywamy ustrojem albo systemem instytucjonalnym. Tą drogą dochodzimy do wielkich pytań - np. czy prawo i państwo tworzą spłot tego typu, że można mówić o rządach prawa. Jeśli prawo pozostaje na papierze, zwłaszcza jego najpiękniejsze części, to trudno mówić o praworządności. Jeśli decyzje podejmowane są na nieformalnych spotkaniach z pogwałceniem zasady podziału władz, narusza to zasady prawa.

Kiedy patrzymy na ustrój, zajmuje nas także kształt pewnych procesów, które zachodzą w każdym społeczeństwie. Weźmy choćby proces wymiany ludzi u steru władzy. To, jaki jest kształt tego procesu, zależy od instytucji. To one decydują, czy mamy do czynienia z demokracją, monarchią dziedziczną, czy też z wyborem lidera przez rządzącą oligarchię.

Inny problem: w każdym bardziej rozwiniętym społeczeństwie istnieje podział pracy, to zaś wymaga koordynacji działań ludzi, którzy wytwarzają różne dobra. Jakie mamy sposoby koordynacji? Zasadniczo dwa. Pierwszy nazywa się rynkiem. To jest mechanizm dobrowolnego współdziałania, który zawsze istnieje tam, gdzie ludzie mają dostatecznie dużo wolności gospodarczej. Jej rdzeniem jest własność prywatna, która pozwala zakładać i rozwijać prywatne przedsiębiorstwa. Jeżeli ludziom odbierze się wolność gospodarczą, koordynacji trzeba dokonywać w inny sposób. Nieuchronnie pojawia się wtedy mechanizm nakazowo-rozdzielczy, czyli centralne planowanie. Nawiasem mówiąc, rosyjscy bolszewicy wzorowali się na mechanizmie niemieckiej gospodarki wojennej z lat 1914-18 oraz na sposobie działania niemieckiej poczty.

Wbrew oczekiwaniom naiwnych kolektywistów zniesienie kapitalizmu nie zmienia społeczeństwa w jeden wielki solidarystyczny kibuc, lecz w zatomizowaną zbiorowość poddaną nakazom i rozdzielnictwu, a także - o czym za chwilę - pozbawioną demokracji.

## Albo demokracja, albo socjalizm

W wielkim, żywym i pasjonującym programie badań nad instytucjami można wyodrębnić cztery zadania. Po pierwsze, trzeba zdefiniować i uściślić główne pojęcia odnoszące się do czynników instytucjonalnych - takie jak: praworządność, rodzaje systemów politycznych, konkurencja, typy organizacji, typy własności itp. Jeżeli jakąś zmienną zdefiniujemy, to staramy się ją następnie mierzyć. Próbuje się więc mierzyć różnice i zmiany w instytucjach. Mamy np. różne indeksy wolności, porządkujące kraje wedle łatwości zakładania i rozwijania przedsiębiorstw czy poziomu korupcji. Gdy mamy liczby, to możemy na nich wykonywać pewne operacje matematyczne. Można więc stosować pewne techniki statystyczne, by głębiej zbadać, jak różnice w instytucjach prowadzą do różnic w warunkach życia.

Drugie zadanie nazywam badaniem praw spójności. Chodzi tu o pytanie: jakie rozwiązania instytucjonalne w różnych dziedzinach życia społeczeństwa mogą ze sobą trwale współistnieć, a jakie, by tak rzec, "odpychają się". Można to porównać do badania struktury ekosystemów. Wiemy, że z pewnych powodów białe niedźwiedzie nie współwystępują z antylopami. Trochę podobnie socjalizmowi nie da się pogodzić z demokracją. Jest faktem empirycznym, że nie znamy żadnego przypadku trwałego współwystępowania demokracji - czyli systemu politycznego, w którym władza pochodzi z wolnych, autentycznych wyborów - i socjalizmu, czyli ustroju gospodarczego o trwałej dominacji własności państwowej. Dlaczego? Padają różne odpowiedzi. Ja udzielam następującej: założmy na moment, że w punkcie startu mamy demokrację i gospodarkę socjalistyczną. Zakładając realistycznie, że gospodarka socjalistyczna musi działać gorzej niż gospodarka oparta na wolności gospodarczej, dochodzimy do wniosku, że ludzie wcześniej czy później dowiedzą się, że istniejący na zewnątrz ustrój kapitalistyczny działa lepiej. A wówczas zaczną się domagać - w ramach demokracji - reform rynkowych. I albo zwyciężą - wtedy demokracja będzie współistniała z kapitalizmem - albo demokracja zostanie odrzucona, a

socjalizm będzie współwystępował z reżimem niedemokratycznym. Połączenie socjalizmu i demokracji jest więc nietrafne.

Inny przykład z zakresu praw spójności: kiedy możliwa jest rozproszona własność spółek akcyjnych, a kiedy nie? Zależy to od kwestii, jak wysoki jest poziom i zakres ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych. Jeśli prawa te są słabe i źle chronione, to nikomu nie opłaca się być akcjonariuszem mniejszościowym, w związku z tym własność spółek akcyjnych będzie skoncentrowana. Udowodniono to empirycznie.

Dalej: jeżeli chcemy mieć dużo małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce, bo to jest bardzo zdrowa jej część, to trzeba patrzeć, jakie są warunki tworzenia i rozwoju tych przedsiębiorstw, a także jakie są obciążenia podatkowe.

### **Mentalność radzieckiego działacza**

Trzecie wielkie zadanie badań nad instytucjami - bodaj najważniejsze z praktycznego punktu widzenia - dotyczy pytania: jak zmiany instytucjonalne różnicują warunki życia ludzi? Wiemy, że bogactwa naturalne nie decydują o poziomie życia ludzi. Nie musimy się więc specjalnie martwić, że Polska nie ma wielkich złóż ropy, złota czy diamentów. Badania ekonomistów dowodzą, że posiadanie wielu bogactw naturalnych niesie ze sobą poważne zagrożenie - brak presji na reformy. Politycy mogą łatwo przekupywać ludzi, bo czerpią dochody z bogactw naturalnych. Szybki wzrost płac w sektorze wydobywczym winduje płace w innych sektorach powyżej tempa wzrostu wydajności pracy i w ten sposób podcina konkurencyjność gospodarki - kiedyś nazywano to chorobą holenderską.

A więc nie bogactwa naturalne są najważniejszą przyczyną bogactwa narodów. Co zatem? To, czy ludzie wytwarzają lepsze, czy gorsze warunki życia, zależy od tego, jak działają. A ich działania zależą z kolei od warunków instytucjonalnych, którym podlegają. Chodzi o to, aby jak najwięcej było działań produktywnych (prorozwojowych), a jak najmniej działań nieproduktywnych, a zwłaszcza destruktywnych. Działania produktywne to z całą pewnością praca, a nieproduktywne to rabunek, wojny albo prosta bezczynność. Działania produktywne to dobre badania, wynalazki i ich wprowadzanie w życie, czyli innowacje. Nieproduktywne - czy mało produktywne - to ciągła działalność rutynowa. To dlatego Zachód 200 lat temu oderwał się od wówczas jeszcze niemal równie bogatych Chin i Indii. Działania produktywne to oszczędzanie, bo oszczędności służą finansowaniu inwestycji. Działanie przyjemne, ale mniej produktywne, to konsumpcja - choć oczywiście inwestycje zwiększają przyszłą konsumpcję. Działania produktywne to dobra edukacja. Jej przeciwieństwem nie jest brak edukacji, lecz zła edukacja. Tak więc ekonomia polityczna socjalizmu była gorsza niż brak wiedzy o gospodarce, a teorie biologiczne Łysenki były gorsze od ignorancji w sprawach przyrody.

Natężenie działań produktywnych decyduje o tempie rozwoju społeczeństwa, a w konsekwencji - o poziomie życia. W 1950 r. Korea Północna i Południowa miały ten sam poziom dochodu na głowę mieszkańca. To było pod względem historycznym i kulturowym to samo społeczeństwo. Jednak w Korei Północnej wprowadzono w życie skrajną wersję systemu antyrynkowego i totalitarnego, podczas gdy w Korei Południowej wprowadzono w życie sprawny kapitalizm. Jakie są rezultaty po 53 latach? W 2003 r. poziom dochodu na głowę w Korei Północnej wynosił 7 proc. poziomu w Korei Południowej. Taką jest cena złego ustroju.

Gdy ma się zły ustrój, to nie ma ważniejszego zadania niż zreformowanie go. Polska i Hiszpania w 1950 r. miały zbliżony poziom dochodu na głowę mieszkańca. W 1990 r. przeciętny Polak miał 42 proc. dochodu na głowę przeciętnego Hiszpana - o tyle bardziej sprzyjał rozwojowi niezbyt doskonały hiszpański kapitalizm w porównaniu z nieuchronnie antyrozwojowym, bo antyrynkowym, socjalizmem.

Warunki życia współczesnego społeczeństwa zależą w głównej mierze od tego, jakie się ma państwo, jaki jest jego kształt, czym się ono zajmuje. Chyba najczęściej nieporozumień, nonsensów i mitów wiąże się z pojmowaniem roli państwa w gospodarce i społeczeństwie. Bardzo często wręcz bezrefleksyjnie powtarza się: jeśli państwo czegoś nie robi, to nikt tego nie robi. Nazywam to mentalnością radzieckiego działacza. Etatystyczni wielbicieli kolektywów nie doceniają ani kosztów interwencji państwa, ani możliwości działania ludzi w strukturach niepaństwowych: w przedsiębiorstwach (rynek) i organizacjach pozarządowych (społeczeństwo obywatelskie). Rozdęte państwo jest nie tylko wrogiem rynku, ale i społeczeństwa obywatelskiego. Do kolekcji dziwolągów ideologicznych można zaliczyć nie tylko tych, którzy zwalczają kapitalizm, a popierają demokrację, ale i tych, którzy w kapitalizmie widzą główne zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego.

### **Życie na zasiłku**

Badania nad zależnościami między kształtem warunków ustrojowych a poziomem życia społeczeństwa dotyczą m.in. inflacji, która może się wahać od zera do milionów procent rocznie. Bezpośrednią przyczyną tej różnicy jest to, z jaką szybkością zwiększamy ilość pieniądza. Ale głębsza przyczyna leży w czynnikach instytucjonalnych.

Jeśli bowiem pieniądź jest związany z kruszcem - a tak było do lat 30. ubiegłego wieku - to nie można go drukować; sama jego natura ogranicza tempo jego psucia. Dlatego w warunkach pieniądza kruszcowego inflacja nie przekraczała 3 proc. rocznie. To była szybkość, z jaką władcy oszukiwali poddanych, zmniejszając zawartość kruszcu w monetach.

Od chwili, gdy pieniądź został oderwany od kruszcu, tempo zwiększania jego ilości może być praktycznie nieskończone. Bo dziś nawet nie trzeba go drukować - mamy zapisy komputerowe. Wszystkie hiperinflacje - czyli sytuacje, gdy ceny rosły w tempie tysiąc czy milion procent rocznie - miały miejsce w systemie pieniądza oderwanego od kruszcu. Proszę nie traktować tego jako apelu o przywrócenie złota w systemie monetarnym (choć nie byłoby to całkiem głupie), lecz raczej jako wskazanie, że po zmianie systemu pieniężnego pojawił się pewien problem. Bardziej światłe społeczeństwa zaczęły się więc zastanawiać, jak zapobiec psuciu pieniądza.

I znalazły rozwiązanie. Jest nim niezależny bank centralny - własny, jeżeli zachowuje się własny pieniądź, zewnętrzny, jeżeli przyjmuje się pieniądź zewnętrzny (np. dolar przyjęty w Ekwadorze i Panamie czy euro w Czarnogórze i Kosowie), albo wspólny (euro w krajach Europy Zachodniej). Za każdym razem jednak gwarantem stabilności pieniądza jest specjalna instytucja, która po to jest niezależna, by mogła skutecznie opierać się presjom na psucie pieniądza. Jak widać, istnieje silny związek pomiędzy jakością pieniądza a rozwiązaniami instytucjonalnymi.

Inny przykład: ilu ludzi zdolnych do pracy pracuje? W Polsce jest pod tym względem bardzo źle, bo oficjalnie pracuje niewiele ponad 50 proc. ludzi w wieku produkcyjnym. Tak zatem jeden statystyczny pracujący Polak utrzymuje jednego statystycznie niepracującego Polaka. Odliczmy studentów, którzy niewątpliwie ciężko pracują - i tak pozostanie ogromna reszta. Dlaczego tak jest? Ekonomia instytucjonalna daje tu odpowiedź: ludzie reagują na bodźce. Skoro można dość łatwo i przez dłuższy czas dostawać pieniądze za niepracowanie, to będzie dużo ludzi niepracujących. Niepracowanie ma najróżniejsze formy - wcześniejszych emerytur, łatwo dostępnych rent inwalidzkich, rozmaitych zasiłków itd.

Tego rodzaju rozwiązania instytucjonalne rodzą w Polsce wielki problem niepracowania. A ponieważ ci, którzy nie pracują, nie płacą podatków i często korzystają z zasiłków, to ci, którzy pracują - płacą wysokie podatki. Owe podatki zniechęcają z kolei przedsiębiorców do tworzenia miejsc pracy. Nie muszą dodawać, że takie rozdęte fiskalnie państwo nie ma nic wspólnego z jakąkolwiek sprawiedliwością, nawet jeśli nazwiemy ją "społeczną". Dlatego najważniejszym zadaniem jest dokończenie reformy systemu emerytalnego i powszechne wprowadzenie prostej zasady: im dłużej pracujesz, tym wyższą masz emeryturę. Tym, co najbardziej różni Polskę od krajów cudzo gospodarczego - tzn. takich, które rozwijały się w tempie 5-6 proc. nie przez trzy lata, lecz przez 30 - jest rozdęte państwo socjalne, które wytwarza wysokie wydatki, wysokie podatki, deficyt budżetu i niskie zatrudnienie.

Badania zależności pomiędzy czynnikami instytucjonalnymi a warunkami życia ludzi nie ograniczają się tylko do kwestii, które nazwalibyśmy gospodarczymi. Dziś coraz głębiej bada się zależności pomiędzy instytucjami politycznymi, zachowaniami polityków oraz konsekwencjami tych działań: treścią praw, skalą i strukturą wydatków budżetowych itd. Bada się np., jaki jest optymalny zakres i forma podziału władzy politycznej. Wiemy, że skrajności są tu złe. Zła jest całkowita koncentracja władzy, czyli władza absolutna, ale nie jest też dobrym rozwiązaniem liberum veto, czyli paraliż władzy. Gdzie leży optimum? To właśnie jest przedmiotem badań. Bada się także zależności pomiędzy kształtem ordynacji, zachowaniami wyborców i polityków, i w konsekwencji - wpływem tych czynników na kształt polityki.

Do zadań ekonomii instytucjonalnej należy też badanie systemu bodźców, jakim podlegają prokuratorzy - tak, aby ponosili odpowiednie ryzyko zarówno wtedy, gdy zaniedbują sprawy wymagające zbadania, jak i wtedy, gdy wszczynają postępowanie bez należytego uzasadnienia. Tego fundamentalnego problemu nie da się sprowadzić do kwestii, czy urząd prokuratora generalnego ma być sprawowany przez ministra sprawiedliwości, czy też trzeba rozłączyć oba stanowiska. Oby Polska nie wpadła tu z deszczu pod rynnę!

### **Okres polityki nadzwyczajnej**

Wreszcie czwarty wielki nurt badań nad instytucjami dotyczy ich dynamiki. Zmiany instytucji mogą bowiem mieć różną skalę i różną rozciągłość w czasie. Jedne mają charakter wielkich przejść pomiędzy zasadniczo odmiennymi typami systemów, inne są mniej rozległe.

Możemy wyodrębnić dwa zasadniczo różne typy ustrojów instytucjonalnych, które charakteryzują się odmienną dynamiką. Pierwszy nazwałbym ustrojem wolnościowym czy zdecentralizowanym - chodzi o taki system, w którym ludzie mają szeroki zakres wolności w kształtowaniu relacji z innymi ludźmi i w łączeniu się z nimi w rozmaitych formach organizacyjnych. Mają więc wolność zakładania firm i organizacji niegospodarczych, a także wolność kształtowania kontraktów. W takim ustroju zmiany dokonują się często i spontanicznie, bo prawo do ich dokonywania nie jest skoncentrowane na szczycie władzy politycznej. Tysiące ludzi mogą dokonywać swego rodzaju wynalazków instytucjonalnych - opracowywać nowe typy kontraktów, kontaktów i organizacji. To dlatego dzisiejszy ustrój Stanów Zjednoczonych - którego niezmienną częścią jest szeroki zakres wolności - różni się pod

wieloma względami od ustroju z wieku XIX. Korporacje amerykańskie mają inny kształt niż sto lat temu. Przeciętna wielkość przedsiębiorstwa jest zupełnie inna. Pojawiły się nowe rodzaje fundacji i stowarzyszeń. Istnieją takie typy kontraktów, jakich nie było sto lat temu. Wszystko to jest dziełem spontanicznej wynalazczości instytucjonalnej ludzi, którzy cieszą się wolnością.

A co się dzieje w ustrojach totalitarnych czy autorytarnych, gdzie władza polityczna ma monopol na zmiany instytucjonalne? Tam dynamika instytucjonalna jest zupełnie inna. W miejsce spontanicznej ewolucji mamy zwykle długie trwanie takich ustrojów. W końcu - często niespodziewane - załamują się one, co niekiedy otwiera drogę do reform.

To prowadzi do innego pytania: dlaczego w jednych krajach reformy zdarzają się wcześniej, a w innych później? I dlaczego czasem są to reformy chybione, a kiedy indziej produktywne? Kierunek, który zajmuje się tymi kwestiami, nazywamy zwykle ekonomią polityczną reform.

Otóż warto pamiętać, że czas historyczny nie jest ciągły - po wolnościowym przełomie, jakim był w Polsce i w innych krajach naszego regionu rok 1989, następuje krótki czas, który nazwałbym "okresem polityki nadzwyczajnej". Co jest cechą specyficzną tego okresu?

Po pierwsze, jest więcej niż zwykle euforii, co sprzyja akceptacji trudnych zmian (choć też sprawia, że później będzie więcej frustracji, bo euforii nie da się utrzymywać przez dłuższy czas). Po drugie, system polityczny ma tę szczególną postać, że siły poprzedniego ustroju nie bronią mocno przeszłości, bo są zdyskredytowane (niektórzy postkomuniści w Polsce popierali reformy), a siły nowego porządku nie są jeszcze podzielone (tak właśnie było w Polsce z "Solidarnością"). Okres polityki nadzwyczajnej jest darem historii. Nie da się go wyprodukować - on się zdarza. Ale gdy już się zdarzy, trzeba go dobrze wykorzystać. Wykorzystuje się go dobrze wtedy, gdy idzie się do przodu szybko i w dobrym kierunku, możliwie szerokim frontem. W tym celu trzeba być przygotowanym - intelektualnie i organizacyjnie.

Okres polityki nadzwyczajnej nie trwa wiecznie. Empirycznie rzecz biorąc, trwa od roku do dwóch lat - tak mniej więcej było w Polsce. Potem nieuchronnie zaczyna się okres polityki "normalnej". Instytucje są bardziej wykrystalizowane, w związku z czym pole swobody jednostek jest mniejsze, pojawia się bardziej wyrazista gra interesów i grup nacisku, a w polityce większą rolę odgrywa komunikacja społeczna i teatr polityczny. Na politykę normalną nie ma się co obrażać. W teatrze trzeba umieć dobrze grać, jeżeli chce się dobrze robić reformy. Ale gra w teatrze nie powinna zastępować reform. Trzeba więc działać tak, by przebijały się lepsze rozwiązania.

Minimum obywatelskiej aktywności w okresie polityki normalnej - to mądrze uczestniczyć w demokracji. Ale można by liczyć na coś więcej - na zachęcanie innych do mądrego udziału w demokracji. Po co? W demokracji, podobnie jak w sztuce, liczą się proporcje. Postawmy więc sobie cel ambitny: aby w Polsce nawet populistą, który chciałby ograniczać praworządność, hamować prywatyzację, zwiększać wydatki budżetu bez pokrycia, uchwałać ustawy pod publiczność, nie odważył się wysuwać takich postulatów w obawie, że przegra wybory.

\* Prof. Leszek Balcerowicz - ekonomista, autor reform gospodarczych z początku lat 90., były szef NBP, obecnie przewodniczący rady fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju

Tekst oparty na wykładzie wygłoszonym 6 marca br. na Uniwersytecie Warszawskim z okazji przyznania autorowi doktoratu honorowego tej uczelni