

Niewiele jest chyba wątpliwości co do tego, że tylko ustanowienie rynku/ów, na którym prywatni uczestnicy rywalizują na podstawie systemu konkurencyjnych cen, może poprawić materialne warunki życia ludności krajów, w których obowiązywała dotąd kolektywistyczna, planowa gospodarka. Dyskusja dotyczy tego jak prywatyzować i ustanawiać takie rynki.

**PAMIĘTAĆ** należy, że rynkowy system cen może dobrze funkcjonować tylko wtedy, gdy jest wspierany przez odpowiednie instytucje. Przede wszystkim rynek wymaga praw, na których jednostki i przedsiębiorstwa mogą się oprzeć. Te prawa muszą być wyraźnie określone, np. musi być jasne do kogo dana część własności ziemi lub przedsiębiorstwo należy. Jak dotąd, ta wyjątkowo prosta kwestia została zaniechana, przynajmniej w niektórych z poprzednio komunistycznych krajów.

Np. tak się rzecz ma na terenie b. NRD, gdzie za główną zasadę przyjęto restytucję własności z okresu przed powstaniem NRD. Dopiero teraz, gdy okazało się, że nikt nie będzie inwestował pełni prawa własności nie są jednoznacznie uregulowane, wprowadzono nowe przepisy, które nadają prawa własności wyraźnie tym podmiotom, które gotowe są inwestować. Nie wystarczy przy tym jasno określić prawa własności. Podmioty gospodarcze muszą mieć moc korzystać z nich szybko i stosunkowo tanio. To z kolei wymaga sprawnego działania organów sądowych i administracji publicznej. W tym sensie rynek może funkcjonować efektywnie tylko wtedy, gdy państwo jest silne. Następnie dla efektywnego rynku niezbędna jest także pewna postawa moralna. Bez elementarnego poziomu wzajemnego zaufania rynkowy system nie może działać.

Biorąc wszystko to pod uwagę, można wyróżnić trzy możliwe stadia określające instytucjonalne warunki dla funkcjonowania rynku:

● Stadium przedkonstytucyjne, w którym jednostki walczą ze sobą i wykorzystują czas oraz podejmują wysiłki, aby przetrwać ataki innych osób. W tym stadium ogólnej anarchii większość dostę-

pnych zasobów jest marnotrawiona w grach o negatywnej sumie i w konsekwencji ogólny dochód jest niski. Obecnie takie warunki występują w niektórych uzyskujących niepodległość krajach należących dotąd do Związku Radzieckiego czy Jugosławii.

● Stadium konstytucyjne, w którym jednostki tworzą system podstawowych reguł i ustanawiają sankcje za ich łamanie. Taki consensus co do reguł, które regulują przebieg gry ekonomicznej i społecznej jest możliwy, gdyż jednostki nie mogą na pewno wiedzieć, jaka będzie ich sytuacja w przyszłości. Skłonne są więc, wobec tej zasadniczej niepewności, stworzyć sobie pewne zabezpieczenia. Owe podstawowe reguły dotyczą: praw człowieka, praw politycznych, podziału władzy i kontroli władzy, organizacji państwa, głównych mechanizmów podejmowania decyzji politycznych itp.

● Stadium pokonstytucyjne, w którym jednostki, przedsiębiorstwa i różne grupy działają w ramach reguł ustanowionych przez konstytucję. Wówczas rozwój jest determinowany zasadniczo przez te reguły, które wyznaczają układ bodźców regulujących zachowania gospodarcze. Można to porównać ze sportem. Np. piłka nożna byłaby inną grą, gdyby nie obowiązywał przepis o spalonym.

### Ekonomista i polityk

Ten rodzaj spojrzenia na organizację społeczeństwa i państwa zasadniczo różni się od ortodoksyjnego podejścia ekonomicznego. Według obowiązującej doktryny, zadaniem ekonomisty jest proponowanie rządowi określonej polityki, np. w zakresie wprowadzenia „optymalnego” opodatkowania z punktu widzenia równowagi budżetowej, oraz oczekiwanie z nadzieją, że politycy zechcą skorzystać z jego rad. Przeciwnie, zwolennicy „ekonomii konstytucyjnej” lub - jak kto woli - „demokratycznej polityki gospodarczej” uznają, że w stadium pokonstytucyjnym uczestnicy gospodarki są świadomi swoich interesów i potrafili postępować zgodnie z nimi w ramach wyznaczonych przez konstytucyjne reguły.

Kiedy więc te reguły są ustanowione, jedyną rolę ekonomisty może uczynić jako doradca, to podpowiadanie swym klientom, jak najlepiej osiągnąć własne cele. Dotyczy to również polityków, którym ekonomista może jedynie doradzić w

# DZIEKI SPOŁECZNYM INNOWACJOM

BRUNO S. FREY

szczególności, jak zostać ponownie wybrany, a szerzej ujmując - utrzymać władzę. W tym znaczeniu większość rad ekonomicznych formułowanych wobec polityków w okresie transformacji musi być uznana za naiwne i ma w rzeczywistości minimalne znaczenie praktyczne.

Ortodoksyjna teoria polityki gospodarczej zakłada istnienie jakiegoś stanu optymalnego i ocenę rzeczywistości z perspektywy tego stanu. Proponowane środki mają doprowadzić do takiej zmiany sytuacji, która zbliży rzeczywistość do pożądanego optimum.

Różne negatywne zjawiska gospodarcze, jak np. tzw. efekty zewnętrzne, czego klasycznym przykładem jest zanieczyszczenie środowiska, są uznawane za przejaw niesprawności rynku, którego funkcjonowanie nie może zapewnić stanu optymalnego. Dlatego też niezbędna jest interwencja państwa, co oczywiście oznacza założenie, że państwo /rząd/ dąży do społecznego optimum i może podjąć odpowiednio do tego działania.

To ujęcie charakteryzuje różne współczesne teorie, takie jak np. makroekonomiczny keynesizm, młode obecnie podejście podażowe, czy też mikroekonomiczne teorie optymalnego opodatkowania lub kształtowania cen dóbr publicznych. W rzeczywistości wszystkie te teorie łączą dominujące w nich nastawienie na optymalizację. Są więc one technicystyczne, a nie humanistyczne, zorientowane.

Z punktu widzenia „demokratycznej polityki gospodarczej”, wymienione teorie są błędne, ponieważ lekceważą one ten istotny fakt, że państwa i rządy są reprezentowane przez polityków i administratorów, którzy jak wszyscy w ogóle dążą do uzyskania własnych maksymalnych korzyści, w granicach wyznaczonych przez

dostępne zasoby i zasady ich pozyskiwania. W rezultacie politycy i biurokraci nie są w stanie i nie dążą wcale w praktyce do jakiegos „wspólnego dobra”. W określonych przypadkach, w gospodarce rynkowej działanie demokratycznie wybranego rządu może nawet pogarszać sytuację. Jaśkrawym tego przykładem są polityczne cykle gospodarcze powodowane przez rządy, które świadomie wywołują recesję na początku swej kadencji, aby uzyskać wysoki wzrost i niski poziom bezrobocia tuż przed wyborami. Rządowi politycy i biurokraci są zainteresowani regulacyjną interwencją w gospodarce, gdyż w ten sposób mogą rozdzielać korzyści pomiędzy dobrze zorganizowane grupy, popierające ich w zamian.

### Między rynkiem i państwem

Te obserwacje doprowadziły niektórych ekonomistów do uznania, że w praktyce występuje niesprawność działania rządów, która może być przezwycięzona tylko poprzez działanie rynku. Logika ich rozumowania była podobna do tego, które wynika z obserwacji niesprawności rynku. Sądzą więc oni, że jeżeli jeden mechanizm (dla jednego rynku, dla innych decyzje polityczne/ nie działa optymalnie, wtedy lekarstwem jest mechanizm przeciwny. Patrząc szerzej, to, co obserwujemy obecnie w Europie Wschodniej, przypomina działanie zgodne z tą logiką. Kiedyś uważano, że niesprawność kapitalizmu przez zwyciężenie państwowa i planowania dzisiaj niepowodzenia kolektywistycznej gospodarki ma przezwyciężyć rynek.

Podejścia akcentujące czy to niesprawność rynku, czy to niesprawność rządu są przejawem tego samego złudzenia, a mian-

owicie, że jeżeli jakiś system decyzyjny nie funkcjonuje doskonale, to inny z pewnością taki będzie. Nie jest to jednak prawdą. Jeżeli bowiem w pewnych okolicznościach rynek nie działa efektywnie, to wcale nie oznacza, że rząd będzie działał lepiej i -odwrotnie. Jest tak między innymi dlatego, że te same uwarunkowania wywołują zarówno niesprawność rynku, jak też niesprawność rządu. Stąd nie ma sensu - jak to czyni ortodoksyjna ekonomia - porównywanie, rzeczywistości z jakimś idealnym społecznym optimum. Uzasadnione jest jedynie porównywanie tego, w jakim stopniu rynek czy decyzje polityczne umożliwiają osiągnięcie konkretnego celu. Porównanie musi więc dotyczyć rozwiązań instytucjonalnych, istniejących rzeczywistości, a sprawą drugorzędą jest, jak bardzo skutki obowiązywania tych rozwiązań odbiegają od mistycznego „optymalnego społecznego dobrobytu”. To oczywiście, że w poprzednio komunistycznych krajach można oczekiwać, że rynek będzie działał lepiej w wielu obszarach gospodarki niż czyniło to dotąd państwo, ale jednocześnie jest równie jasne, że to wcale nie zapewni społecznego optimum, nawet jeżeli okoliczności byłyby jak najbardziej sprzyjające.

Innym poważnym ograniczeniem ortodoksyjnej analizy ekonomicznej jest założenie, że możliwe są tylko dwa społeczne mechanizmy decyzyjne

### rynek i demokracja.

Wyróżnienie tylko tych mechanizmów całkowicie pomija to, że we współczesnych społeczeństwach występuje znacznie więcej różnych innych możliwości społecznych rozstrzygnięć i mechanizmów alokacji zasobów. Właśnie ta uproszczona dychotomia rynku i rządu wiedzie do owej pułapki logicznej, polegającej na oczeki-

waniu, że jeżeli rynek nie działa optymalnie, wtedy może to zapewnić rząd i odwrotnie. Wystarczy jednak tylko przyrzeć się rzeczywistości, by dostrzec, że pomiędzy klasycznymi układami hierarchicznej biurokratycznej zależności i anonimowymi stosunkami rynkowymi odnaleźć można różnorodne rozwiązania łączące różne przedsiębiorstwa, grupy interesu i władze publiczne.

**P**OWYZSZE rozważania mają - jak sądzę - istotne znaczenie praktyczne dla krajów Europy Wschodniej. Zasadniczo wynika z nich następująca teza: nie można wprowadzać rozwiązań instytucjonalnych w sposób mechaniczny, kopiując jakieś podręcznikowe wzory. Nowe instytucje muszą wkomponowywać się w społeczny kontekst, który istniał wokół starych instytucji i który jest częścią historii danego społeczeństwa. To nie oznacza, że należy wahać się i powstrzymywać formowanie się nowych instytucji dlatego, że wydają się one nie dopasowane do mentalności ludności danego kraju. To, co zwykle nazywamy mentalnością, jest odzwierciedleniem zachowania, które jest kształtowane przez istniejące instytucje. Stąd w praktycznym zderzeniu z różnymi instytucjami ludzie dostosowują swoje sposoby zachowania, a w rezultacie zmieniają swoją mentalność.

Jest oczywiście absurdem twierdzenie, że wschodni Europejczycy nie są skłonni ciężko pracować i przejawiają niską dyscyplinę pracy, jeżeli to twierdzenie ma oddawać jakąś ich wewnętrzną naturę, a nie po prostu opisywać postawy i zachowania wykształcone w warunkach kolektywistycznej gospodarki. Jakże przecież inaczej wielu tych samych ludzi zachowuje się, będąc uczestnikami sprawnej gospodarki rynkowej.

Podkreślając to, sądzę zarazem, że nowe instytucje powinny w krajach Europy Wschodniej wyłaniać się w procesie tworzenia społecznych innowacji. Ta kwestia, mająca tak fundamentalne znaczenie dla procesu transformacji, jest - jak dotąd - nie doceniana.