

László Csaba

NOWA EKONOMIA POLITYCZNA NA RZECZ ROZWOJU

Jeszcze kilka lat temu dyskurs ekonomiczny w krajach postkomunistycznych był zdominowany przez dwa frazesy. Pierwszym było twierdzenie, że „przemiany dokonały się”, natomiast drugim – niezwykle optymistyczne oceny perspektyw wzrostu tej grupy krajów (Iradian, 2009). Większość wierzyła w cudowne następstwa przystąpienia do Unii Europejskiej – członkostwo powszechnie postrzegano jako siłę napędową wzrostu gospodarczego (Stojkov-Zaldueno, 2011) prowadzącą do bezwarunkowej konwergencji. Takie podejście od dawno dominowało w analizach teoretycznych i politycznych.

Globalny kryzys finansowy lat 2008–2009 oraz powolny i niepewny proces wychodzenia z niego, z utrzymującą się niestabilnością finansową w strefie euro i wokół niej, zaczęły budzić wątpliwości dotyczące przyszłości nowych państw członkowskich (NPC). O ile tylko nieliczni analitycy wątpią w słuszność ogólnej strategii globalnej integracji i europeizacji, o tyle dokładne analizy wzbudziły wątpliwości co do trwałości procesów związanych z nadrabianiem strat gospodarczych. W strategiach poszczególnych krajów daje się zauważyć wspólny wątek – zakwestionowanie trwałości modelu wzrostu obowiązującego powszechnie w ciągu poprzednich dwóch dekad. Widać to doskonale w tak różnych krajach jak Rosja (Yasin et al., 2013), Polska (Kołodko,

2012), Czechy (Svejnar-Uvalic, 2012, Kocenda i Hanousek, 2013), Serbia (Uvalic, 2013) i Węgry (Csaba, 2013a).

Biorąc pod uwagę zróżnicowane uwarunkowania początkowe, błędy polityczne, niedoskonałości instytucjonalne, słabość państwa i w wielu przypadkach niedoskonałe interakcje ze światem zewnętrznym, w szczególności z Unią Europejską, autor doszedł do przedstawionych poniżej wniosków.

Spowolnienia potencjalnego i rzeczywistego wzrostu nie można przypisać wyłącznie przypadkowym czynnikom i błędom politycznych. W chwili gdy zabrakło jednorazowych bodźców zewnętrznych, takich jak boom zasobów naturalnych w Rosji, członkostwo w UE państw Europy Środkowej, czy też budowanie pokoju, konsolidacja demokratyczna i europeizacja w Serbii, stało się jasne, że wyczerpał się dotychczasowy model wzrostu.

Wyraźnie widać, że prosta kontynuacja dotychczasowej polityki, np. polegająca tylko na doskonaleniu układu instytucjonalnego, nie daje spodziewanych efektów dla tempa wzrostu, a odsuwanie w czasie strategicznych decyzji, kluczowych dla długookresowego rozwoju, ma swoje negatywne skutki już dzisiaj, a nie dopiero w długim okresie, kiedy według Keynesa wszyscy będziemy martwi.

Diagnoza: co zrobić, jeżeli coś poszło nie tak?

W analizie porównawczej nie jest możliwe dotarcie do sedna doświadczeń poszczególnych nowych państw członkowskich (NPC), mimo że historia każdego z nich jest zupełnie inna. Interakcje pomiędzy różnymi podmiotami i pojawienie się poszczególnych opcji politycznych nadal opierają się wszelkim próbom umieszczenia tak zróżnicowanych krajów w jednym worku. Spróbuję jednak pokazać, że podobnie jak w przypadku państw członkowskich z południa Europy, zapał do reform ostygł po roku 1997. Co więcej, stan finansów pozostawał niepewny, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę łącznie sektor publiczny i prywatny. Ponadto Unia Europejska nie zapewniła oczekiwanego przez wielu skutecznego parasola instytucjonalnego i politycznego. Choć prawdopodobnie nie jest to dużym zaskoczeniem dla naukowców i praktyków doskonale obeznanych z zagadnieniami UE, trzeba przyznać, że rzeczywistość okazała się dokładną odwrotnością optymistycznych oczekiwań rynków, decydentów i środowisk akademickich, jakie

obserwowano w momencie przystąpienia NPC do Unii Europejskiej, tj. mniej więcej dziesięć lat temu.

1. Reformy, których nigdy nie przeprowadzono. Z publikacji na temat utworzenia Europejskiej Unii Walutowej (Cassel, 1998; Issing et al., 2001) jasno wynika, że wprowadzenie wspólnej waluty nie miało być prostą zmianą techniczną, która przekłada się na niższe zewnętrzne koszty finansowania dla każdego z uczestników, niezależnie od treści i jakości polityk krajowych. UGW postrzegano jako impuls dla reform, zwłaszcza w krajach południa Europy, gdzie sztywny rynek pracy i jakość regulacji państwowych uznawano za czynniki uniemożliwiające przystąpienie do UGW.

W chwili przystąpienia do UE dla NPC oczywiście było, że choć udało im się opanować konkretne zadania wynikające z sowieckiego dziedzictwa, stanęły przed nimi trudniejsze wyzwania w postaci zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego i skutecznych systemów opieki społecznej (więcej na ten temat, zob. Kołodko, 2003). W dużej mierze pokrywało się to z rodzącym się w tym czasie dyskursem rozwoju Banku Światowego pod dyrekcją Wolfensohna, kiedy podkreślano potrzebę stworzenia nowych ram środowiskowych, społecznych i instytucjonalnych, zapewnienia partycypacji politycznej, a także przeprowadzenia krajowych reform własności (na miejsce uniwersalnych rozwiązań stosowanych w poprzednich dziesięcioleciach).

Krótko mówiąc: wizje, które nawet z dzisiejszej perspektywy można uznać za uzasadnione, nigdy nie zostały wprowadzone w życie. Ani na południu, ani na wschodzie starego kontynentu nie przeprowadzono kompleksowych reform strukturalnych, które utorowałyby drogę zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu i solidnym finansom publicznym. Światowy kryzys lat 2008–2009 w pewien sposób rzucił światło i ukazał słabości, skłonność do unikania zmian i minimalizm charakteryzujący politykę wielu krajów Europy.

2. Finanse: konsolidacja na pół gwizdka albo jej całkowity brak. Zarówno w teorii, jak i w praktyce UGW, stabilność finansową uznawano za warunek wzrostu gospodarczego. Abstrahując od UGW i przystąpienia do niej lub nie, stabilność finansów publicznych była postrzegana jako element nieodzowny (co potwierdzają przykłady Szwecji i Danii, państw członkowskich nienależących do UGW, czy też Estonii i Łotwy, które dołączyły do UE później).

Z tym *per se* ważnym spostrzeżeniem wiąże się kilka problemów. Po pierwsze, skupiono się wyłącznie na finansach publicznych. W rzeczywistości, zwłaszcza w krajach o rozwiniętym pośrednictwie finansowym, zadłużenie sektora prywatnego – zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych – może być i często jest większe niż zadłużenie sektora publicznego. Treści Traktatu z Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu koncentrują się na finansach publicznych, przez co przepływy prywatne często były zaniedbywane.

Powszechnie wiadomo, szczególnie z perspektywy czasu, że zadłużenie sektora prywatnego może prowadzić do finansowej zapaści, i tak też się stało: zarówno w przypadku kryzysu na amerykańskim rynku kredytów typu *subprime*, jak i w przypadku greckich i irlandzkich banków oraz estońskich, bułgarskich, rumuńskich i łotewskich gospodarstw domowych. Brak kontroli i zarządzania prywatnymi przepływami okazał się poważną słabością.

Wysiłki podejmowane w sferze finansów publicznych również nie były do końca zadowalające. Działania konsolidacyjne w większości krajów Europy Zachodniej złagodzone w momencie przystąpienia danego kraju do UGW. Lata stosunkowo dynamicznego wzrostu nie przyniosły poprawy w zakresie stosunku długu do PKB. Wśród byłych krajów bloku wschodniego tylko na Węgrzech finanse publiczne nie były trzymane w ryzach. W pozostałych krajach stały się one przedmiotem ścisłej kontroli, a pomimo tego zadłużenie sektora prywatnego doprowadziło do niekontrolowanej implozji. Wraz z postępującym kryzysem zadłużenia w krajach południowej Europy ich sytuacja coraz bardziej przypomina historię NPC, w których dług publiczny i prywatny są ze sobą powiązane (kiedy jeden z nich spada, drugi wzrasta). W związku z powyższym powinny one być przedmiotem wspólnej analizy¹. Nasuwa się wniosek, że słaba struktura konsolidacji jest problemem zarówno na wschodzie, jak i na południu.

3. Wbrew oczekiwaniom UE nie jest motorem wzrostu. To stwierdzenie może dla niektórych zabrzmieć trywialnie, ale musimy pamiętać,

¹ Ratowanie irlandzkich banków, które doprowadziło do czterokrotnego wzrostu irlandzkiego długu (z zaledwie 25% PKB w 2007 r. do 92,1% w 2010 r., a następnie do 117,6% pod koniec 2012 r. (według EBC, 2013) to tylko jeden z przypadków interakcji finansów publicznych i prywatnych. Podobna sytuacja wystąpiła w czasie ratowania prywatnych dłużników w Grecji, podczas gdy wierzyciele z sektora publicznego nadal nie znaleźli rozwiązania.

że z przystąpieniem do UE wiązano ogromne nadzieje. Po pierwsze, wierzone, że NPC podejmą próbę dogonienia „starych” państw członkowskich w zakresie infrastruktury instytucjonalnej, na co zresztą wskazywałaby logika pogłębiania integracji. Ponadto w ich własnym interesie byłoby wdrożenie skuteczniejszych rozwiązań i korzystanie w tym celu z zewnętrznych źródeł finansowania.

Po drugie, nadzieje wiązano z konwergencją. Wierzone, że w małych, otwartych gospodarkach, takich jak gospodarki NPC, naturalną decyzją byłoby szybkie przyjęcie euro, przede wszystkim ze względu na powszechnie znane korzyści ekonomiczne związane z członkostwem w uniach walutowych dla małych i słabych państw działających w warunkach niestabilnej gospodarki światowej. Co więcej, większa konkurencja, niższe koszty transakcji, brak ryzyka związanego ze zmianami kursów walutowych powinny stanowić bodziec do szybkiego przyjęcia wspólnej waluty. Dotyczy to szczególnie takich krajów jak wszystkie nowe państwa członkowskie (z wyjątkiem krajów bałtyckich), których cykle koniunkturalne zsynchronizowane są z UE, a wymiana handlowa przebiega głównie (w 70–80%) z krajami UE.

Trzecim oczekiwaniem była nadzieja na duże efekty mnożnikowe wydatków UE, szczególnie związane z Polityką Spójności. Można oczekiwać, że efektywne inwestycje w zakresie spójności doprowadzą do znacznie większego rozwoju produkcji i zatrudnienia, niż można się spodziewać, biorąc pod uwagę ich ograniczone znaczenie makroekonomiczne.

Wreszcie, po czwarte, należy dodać przywołane już postrzeżenie NPC jako nowego bieguna wzrostu w Europie. Gdybyśmy mieli wierzyć neoklasycznym modelom, zacofanie również stanowi potencjał dla przyspieszonego nadrabiania zaległości pod warunkiem realizowania właściwych polityk. Takie oczekiwania mogą się same spełnić. Również mechanistyczne ekstrapolacje, jak ta, na którą powołałem się powyżej, przyniosłyby bardzo optymistyczne scenariusze. Inwestorzy zagraniczni są znani ze swojej skłonności do stadnych zachowań. Po piąte, można było oczekiwać synergii czterech powyższych czynników i ich par.

Pomimo dogłębnej analizy wyników zacytowanych na początku tego artykułu badań poszczególnych krajów, tajemnicą pozostają przyczyny, dla których nie nastąpiła konwergencja, a żadne z głównych NPC nie przystąpiło do UGW. Można przyjąć, że nie wykorzystano żadnej z pięciu powyższych możliwości. Wynika to po części z charakteru

wydatków UE, które koncentrują się na obszarach mniej wydajnych. Z pewnością nie pomógł kryzys finansowy i wywołany nim wstrząs, a częściowo również wpływ miał bardzo ograniczony zakres polityki oraz reform instytucjonalnych. Nie możemy również zapominać, że UE zajęła się przede wszystkim własnym kryzysem i znalezieniem sposobów zapanowania nad nim, przez co daleka była od podejmowania prób stworzenia skutecznego parasola chroniącego przed burzą na globalnych rynkach finansowych, redukcją zadłużenia banków i ogólnym pesymizmem w zakresie potencjału wzrostu NPC (Csaba, 2013b).

4. Kryzys zarządzania kryzysowego. Paradoksalnie, każdy kryzys stwarza również szanse. Wielki Kryzys w pewien sposób przyczynił się do pojawienia się keynesizmu i wolnego handlu, co pomogło w pomysłnej przebudowie Europy od lat 50. do 70. Kryzys z lat 80. i 90. przyniósł w konsekwencji dogłębne reformy państwa opiekuńczego, które uratowały od upadłości wiele krajów świata. Upadek imperium sowieckiego pozwolił natomiast części krajów postkomunistycznych dołączyć do Unii Europejskiej.

Zarządzanie kryzysem w Europie, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, miało charakter doraźny i brakowało w nim spójnej wizji przyszłości. Konsolidacja podatkowa, o ile w ogóle się na nią zdecydowano, została przeprowadzona *ad hoc*. Część krajów, na przykład Czechy, Słowacja, Polska i Litwa odnotowuje wysokie deficyty, sięgające ponad wyznaczony 3-procentowy limit, nawet w okresach wzrostu (EBC, 2013, s. 450).

Podobnie jak w krajach południa Europy i we Francji niewiele wskazuje na to, że prowadzone polityki przyczynią się do ożywienia wzrostu przez mobilizację długoterminowych czynników, takich jak zaufanie, przejrzystość, wysoki poziom badań i rozwoju czy poprawa infrastruktury instytucjonalnej. Nie napawa to optymizmem, chyba że wierzymy w bezwarunkową konwergencję typu neoklasycznego. W przeciwnym razie nie należy oczekiwać większej dynamiki wzrostu, a raczej spadku stopy wzrostu, i to w całej Unii Europejskiej (Halmai-Vásáry, 2012; Halmai-Elekes, 2013). Zapobieżenie temu wymagałoby m.in. wyższych oszczędności, większej koncentracji na dobrach zbywalnych i poprawie środowiska instytucjonalnego.

Jak wskazują dwa dokumenty powołujące się na bogate statystyki i złożone modele ekonometryczne, sytuacja uległa radykalnej zmianie już na długo przed wstrząsem finansowym lat 2008–2009. O ile

w okresie 1997–2007 potencjał wzrostu NPC był o 2,5 do 2,7% wyższy niż potencjał wzrostu krajów UE-15, wynosząc około 4,0–4,5% rocznie, o tyle obecnie sytuacja wygląda zdecydowanie inaczej. Konwergencja potencjalnego wzrostu jest już na tyle zaawansowana, stąd też wspólna stopa wzrostu starych i nowych państw członkowskich UE będzie rosnać prawdopodobnie o około 1 punkt procentowy rocznie. Nie jest to ryzykowne stwierdzenie, jeśli weźmiemy pod uwagę, że według podanych powyżej statystyk EBC tempo wzrostu w strefie euro zmniejszyło się z 2,7% rocznie w latach 1996–2000 do zaledwie 1,2% w latach 2001–2010, przyspieszając nieznacznie w 2011 r. do 1,5%, a następnie odnotowując spadek o 0,7% w 2012 r., oraz o kolejne 0,7% w 2013 r. (dane wstępne). Łączny PKB NPC wynosi około jednej dziesiątej PKB całej UE, a tym samym prognozowany 1% odpowiada temu, czego można się spodziewać po jakiegokolwiek poważnej prognozie makroekonomicznej. Oczywiście omawiane prognozy dotyczą scenariusza nieprzewidującego zmian politycznych. Jest to sygnał alarmowy dla tych, którzy wierzą, że zmiany na lepsze z biegiem czasu nastąpią same.

Doświadczenia związane z zarządzaniem europejskim kryzysem zadłużenia (Csaba, 2013b i cytowana literatura) wskazują na to, że spowolnienie nastąpi nieuchronnie, a możliwości finansowania solidniejszych scenariuszy są mało prawdopodobne. Wynika to z wielu czynników, m.in. z tego, że finanse publiczne nadal koncentrują się na pokrywaniu strat, czego dowodem jest europejski mechanizm stabilności i program skupu obligacji przez EBC, a nie na zmianach priorytetów w zakresie wydatków, zgodnie z potrzebami wspierania wzrostu gospodarczego. Ten ostatni wymaga większych nakładów na edukację zamiast cięć w tym zakresie, które wprowadzane są od jakiegoś czasu od Wielkiej Brytanii po Węgry. Wymagałoby to zwiększenia inwestycji w B+R, a nie zmniejszania nakładów budżetowych do poziomu poniżej 1% PKB w NPC i 1,4 procenta PKB średnio w UE, co stanowi zresztą zaledwie połowę celu określonego w Strategii lizbońskiej, czy też jedną trzecią tego, co na badania i rozwój wydają USA i Japonia. Inwestycje publiczne koncentrują się na sektorze energetycznym i bezpieczeństwie socjalnym. Stymulująco na wzrost podziałałoby tworzenie silnych bodźców skłaniających do oszczędzania energii i przyjęcie mniej energochłonnego przyzwyczajenia w zakresie produkcji i konsumpcji, również w gospodarstwach domowych. Wiedza na temat ekonomii politycznej, na której opierają się te praktyki, nie chroni jednak przed konsekwencjami wzorca alokacji, który w sposób oczywisty nie uwzględnia kwestii

efektywności i konkurencyjności, a przez to technicznie nie jest w stanie przewyciężyć stagnacji poprzez stymulację wzrostu.

Terapia: co należy zrobić?

Terapię należałoby rozpocząć od określenia, czego nie należy się spodziewać, a następnie, powołując się na ustalenia, których źródłem jest przede wszystkim ekonomia rozwoju, opracować kilka linii działania pozwalających na zrównoważony rozwój NPC. W ten sposób możemy jednak opracować zaledwie elementarny projekt nowego modelu wzrostu, ponieważ stworzenie tego ostatniego wymagałoby napisania raczej monografii niż rozdziału.

Rozważając nowe opcje, musimy najpierw odrzucić różnego rodzaju schematy i frazesy powtarzane od dawna w środowiskach akademickich i kręgach politycznych. Jednym z nich jest nieuzasadniona nadzieja na przyspieszenie tempa wzrostu/konwergencji tylko dzięki wyjściu z pozycji kraju słabo rozwiniętego. Warto podkreślić, że modele dotyczące konwergencji obejmują kilka założeń które nie mają zastosowania do nowych państw członkowskich, takich jak swobodne i elastyczne ustalanie cen, swobodny przepływ czynników, wysoka efektywność pośrednictwa finansowego oraz brak zakłóceń. Drugim niesłusznym przekonaniem jest wiara, że UE w pewien sposób uda się pokonać trudności, ponieważ jest to organizacja stojąca ponad instytucjami. I chociaż trudno temu zaprzeczyć, przypomnijmy dwa podstawowe kontrargumenty. Po pierwsze, wzrost gospodarczy w UE wyniósł zaledwie 1,4% w okresie 2001–2010, 1,6% w 2011 r., po czym nastąpiły spadki o 0,3% w 2012 r. i 0,7% w 2013 r. (wyniki strefy euro są jeszcze gorsze) (EBC, 2013, s. 39). Trudno uznać te wyniki za motywujące. Po drugie, UE nie jest przykładem integracji rozwojowej. Chociaż UGW ma na celu podniesienie dobrobytu, zarządzanie kryzysowe – ustanowienie funduszu pakietów ratunkowych europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej oraz działania EBC na rynku obligacji – są w całości ukierunkowane na zarządzanie cyklem biznesowym, a nie na generowanie wzrostu. Wydatki na spójność wynoszą zaledwie 0,46% wspólnego DNB, czyli około 1% środków pochodzących z podatków, przy czym pozostałe środki przeznaczane są na rolnictwo, imigrację, ochronę środowiska i inne obszary działalności. Wielkość funduszy UE uniemożliwia im stanie się motorami wzrostu na poziomie makroekonomicznym.

Trzecim błędnym założeniem jest to, że kiedy kryzys się skończy, wszystko wróci do normy, to znaczy na ścieżkę sprzed kryzysu. Przekonanie to jest błędne z kilku powodów. Po pierwsze, pod względem wzorców i zachęt do działania scenariusz wydarzeń po wyjściu z kryzysu może być zupełnie inny od tego, z czym mieliśmy do czynienia do tej pory. Po drugie, okres przed kryzysem charakteryzował się wygórowanymi oczekiwaniami w zakresie doganiania, a inwestorzy zachowywali optymizm nawet wtedy, kiedy dostępne dane powinny raczej wywoływać sceptyczne reakcje. Po trzecie, delewarowanie, czyli zmniejszanie skali lewarowania banków, to ciągły proces, który będzie się pogłębiać w wyniku zbyt ostrożnych regulacji w ramach układu Bazylea III. Czynnikiem dodatkowo pogarszającym sytuację są niezbyt pozytywne oceny perspektyw NPC. Po czwarte, okres przed kryzysem był czasem taniego pieniądza i optymizmu. W tej chwili pieniądz w NPC nie jest już tani, a nastrój jest raczej pesymistyczny. Po piąte, stopy wzrostu przed rozpoczęciem kryzysu sięgały daleko ponad dotychczas odnotowane wyniki, a także ponad prognozowane tendencje w zakresie wzrostu. Potencjalny wzrost w regionie będzie prawdopodobnie znacznie niższy od oczekiwań i w żaden sposób nie będzie pokrywać się ze scenariuszem nadrabiana zaległości (CF Halmai-Vásáry, 2012).

Czwartym elementem jest spoczęcie na laurach. Dla większości rządów członkostwo w UE oznaczało, że praca domowa została odrobiona, i że nie muszą już podejmować dodatkowych wysiłków w celu modernizacji infrastruktury instytucjonalnej. Takie podejście jest błędem, o czym świadczy brak poprawy sytuacji po zakończeniu światowej burzy finansowej. Jednak rozwiązania i polityki nie ulegną zmianom tak długo, jak w medialnej demokracji złożone kwestie spowolnienia wzrostu nie staną się przedmiotem sensownej dyskusji na forach, które mają wpływ na decyzje dużej grupy wyborców. W związku z tym nacisk na zmiany pozostanie ograniczony, a pokusa, by nie podejmować żadnych działań i pozostawić większość lub wszystkie niepopularne decyzje swoim następcom, nadal będzie silna.

Krótko mówiąc, podobnie jak w przypadku każdej terapii, poprawa rozpoczyna się szczerą i rzeczową rozmową, z uwzględnieniem sytuacji i akceptacją potrzeby wprowadzenia zmian (lub uznaniem, że zaniechanie działań wiąże się z zagrożeniami). Trudno powiedzieć, jaki poziom świadomości kryzysu tworzy „optymalne” warunki dla wprowadzania zmian. Zbyt poważny kryzys uniemożliwia działanie, czego dowodem jest obecna sytuacja w krajach śródziemnomorskich, natomiast

brak poczucia zagrożenia doprowadził do dryfowania NPC w okresie po 2004 r. Niełatwym zadaniem jest zatem przekonanie społeczeństwa, a nawet części środowiska ekonomistów i polityków, że rzeczywiście nadszedł czas, by podjąć działania.

Dopiero przyjęcie powyższego do wiadomości stwarza możliwość opracowania nowego podejścia do ekonomii politycznej. Oznacza to porzucenie złudnej nadziei na znalezienie rozwiązania w obecnym nurcie, jeżeli nadal nie stworzy on niezbędnych instytucji i nie wykaże zainteresowania rozwiązaniami politycznymi. Z tego powodu nowe podejście musi bazować na ekonomii politycznej, w przypadku której podejmowanie decyzji, perswazja, komunikacja i zmiany bodźców są nieodłączną częścią ram analitycznych i projektu wdrożeniowego. Nowość ekonomii politycznej polega na tym, że uznaje ona wartość analiz ilościowych, ponieważ nie zamierza zastąpić logiki właściwej gospodarce prywatnej mobilizacją polityczną, z jej zewnętrznie narzuconymi wartościami lub innymi względami zewnętrznymi. W ten sposób ekonomia rozwoju, w której podejście to było powszechne od dziesięcioleci (Rodrik i Rozenzeig, 2010; Todaro i Smith, 2011), może okazać się pomocna. Poniżej wymieniono obszary, które należy uwzględnić w celu zwiększenia potencjału wzrostu NPC.

1. Praworzadność i ochrona praw własności. Zarządzanie kryzysowe w krajach UE, w tym w najstarszych państwach członkowskich, takich jak Wielka Brytania czy Holandia, obejmowało zwiększony poziom interwencjonizmu państwowego, aż do nacjonalizacji. W kręgach ekonomistów i polityków powstało w ten sposób fałszywe wrażenie, jakoby prawa własności nie były ważne, a zwyczajowe założenie o nieistotności tej instytucji, które dla wygody pojawia się w kursach wprowadzających do makroekonomii, należało uznać za fakt. To, co jest prawdą w założeniach i w kontekście ogólnych ram równowagi, nie sprawdza się w rzeczywistości. To nie przypadek, że jednostki nacjonalizowane, takie jak Fortys czy banki, które skorzystały z pomocy państwowej, takie jak Société Générale i niemieckie banki regionalne, a także hiszpańskie *caxa*, czyli lokalne spółdzielnie oszczędnościowe, nie poprawiły w wyraźny sposób swoich wyników finansowych. Goldman Sachs i wiele innych instytucji w USA już dawno jednak zwróciły pożyczone publiczne fundusze i prowadzą zyskowne operacje.

Zarządzanie kryzysem wymaga szybkich działań, często przekraczających obowiązujące rozwiązania prawne. Jednak ryzykownie

byłoby uznać, że te ostatnie stanowią normę w nowej epoce. Próby takie podejmowano przede wszystkim we Francji, Hiszpanii, Grecji i we Włoszech, ale nie powinno to zachęcać NPC do naśladowania złych przykładów. Im bardziej są one uzależnione od większych oszczędności i inwestycji – jak wskazano powyżej – tym bardziej potrzebują przejrzystych operacji rządowych i ogólnie pojętej praworządności na każdym polu. O ile pojedyncze działania polegające na arbitralnej ingerencji mogą początkowo trwać bezkarne, w chwili, gdy interwencjonizm staje się elementem systemu, jest on w stanie zahamować bezpośrednie inwestycje zagraniczne, które mają strategiczne znaczenie dla każdego kraju. Wpływ ten można jedynie złagodzić, ale bynajmniej nie uda się go zupełnie wyeliminować dzięki korzyściom podatkowym, przy czym te ostatnie są raczej obce polityce konkurencji UE i powodują zakłócenia na rynku (w zakresie efektywności wykorzystania środków publicznych).

2. Należy stymulować pośrednictwo finansowe i podnieść wydajność alokacji. Im bardziej jesteśmy przekonani, że preferencje wyborcze nie pozwalają w NPC na istotny wzrost inwestycji w relacji do PKB, tym mniej sceptycznie podejmiemy do pośrednictwa finansowego. Na razie sytuacja na giełdach jest mało stabilna i trwa zmniejszanie skali lewarowania banków. Koszty pośrednictwa są zazwyczaj wysokie, a konkurencja w bankowości dość ograniczona, co stanowi przeszkodę dla dogłębnej, opartej na potrzebach rynku, restrukturyzacji w nadchodzących latach.

3. Demokracja, prawa człowieka i partycypacja polityczna są trwałymi czynnikami wzrostu. Choć w ostatniej dekadzie powstało wiele opracowań na temat znaczenia swobód gospodarczych, pytanie o to, czy wolność polityczna również wpływa na zrównoważony rozwój, pozostaje otwarte. Podobnie jak wielu innych autorów Wurster (2011) dowodzi, że podejście demokratyczne jest lepszą gwarancją zrównoważonych polityk niż tradycyjnie postulowany autokratyzm w tym zakresie, chociażby ze względu na charakter istotnych (również dla NPC) reform: rozwoju regionalnego, szkolnictwa, emerytur, ochrony środowiska czy służby zdrowia, ponieważ są to obszary, w których na efekty podjętych środków trzeba czekać przez całe dziesięciolecia. W związku z tym wyłącznie polityki mocno osadzone na konsensusie społecznym i zawodowym mogą być na tyle długotrwałe, by okazały się skuteczne.

Ten sposób myślenia reprezentuje również Bank Światowy, który zachęca do większej partycypacji w celu zapewnienia społecznej akceptacji większych, gospodarczo niezbędnych i wydajnych projektów. Własność krajowa zakłada również, że lokalne elity, a nawet duże części społeczeństwa powinny wyznawać podstawowe idee i reprezentować wartości będące fundamentem przyszłych reform, takie jak przejrzystość, równowaga, kapitał międzypokoleniowy i jakość środowiska. Im bardziej oddalamy się od środków stabilizacji finansowej, przesuwając się w kierunku reform strukturalnych i instytucjonalnych, tym mniej istotna staje się *szybkość* decyzji, a rośnie znaczenie ich *jakości i trwałości*. Nie można oczekiwać, że reformy edukacyjne lub reformy systemu emerytur przyniosą widoczne i odczuwalne skutki w ciągu jednego cyklu wyborczego, ani że reformy służby zdrowia czy rozwoju regionalnego można co tydzień dostosowywać do zmieniających się potrzeb. Częstotliwość zmian przepisów prawnych jest zatem dobrym (odwrotnym) wskaźnikiem ich jakości.

4. Niezawisłość, skuteczność i legitymizacja sądownictwa są niezbędne. Im mniej rząd interweniuje jako sędzia rozstrzygający spory między konkurencyjnymi interesami, tym lepsza jest organizacja systemu rozstrzygania sporów. Choć nikt nie spodziewałby się, że spory staną się w Europie zjawiskiem tak samo powszechnym jak w USA, nie ulega wątpliwości, że często obecnie praktykowane „prawo silniejszego” czyni z NPC swego rodzaju „Dziki Wschód”, gdzie zdaniem wielu obserwatorów i uczestników panuje zbójnicki kapitalizm.

Nie będziemy tutaj porywać się na wejście na terytorium nauk politycznych, aby wyjaśnić, dlaczego system *checks and balances* (mechanizmów gwarantujących prawidłowość) jest niezbędny w każdym cywilizowanym społeczeństwie. Z naszego punktu widzenia rola systemu sądownictwa jest ważna w kształtowaniu typu lub odmiany kapitalizmu, który powstaje w danym kraju (Acemoglou-Robinson, 2012). Jest to zdecentralizowany sposób zarządzania konfliktami, często wspierany takimi narzędziami jak arbitraż i odwołanie do *lex mercatoria*, czyli wielu zwyczajów i przyjętych zasad, które kształtowały się w praktyce handlu morskiego od średniowiecza.

Z perspektywy NPC najważniejsze jest uniknięcie rządów przy użyciu prawa (*rule by law*), które były cechą systemu sowieckiego. W odróżnieniu od rządów prawa oznacza to instrumentalne postrzeganie prawa jako sposobu wywierania wpływu politycznego, a nie jako

zbioru reguł gry, które obowiązują również ustawodawcę. Chociaż kwestią zwyczaju, tradycji i stylu rządzenia jest to, czy mechanizmy gwarantujące prawidłowość opierają się bardziej na Trybunale Konstytucyjnym, jak ma to miejsce w Niemczech, czy na Sądzie Najwyższym (np. w USA), podstawowa kwestia wydaje się dość oczywista: potrzebna jest przeciwwaga dla władzy wykonawczej, a także układ, który umożliwi zdecentralizowane zarządzanie konfliktami gospodarczymi i społecznymi, bez polegania na jakimkolwiek szczeblu władzy wykonawczej. Ten ostatni jest często jedną z gospodarczych lub politycznych stron zainteresowanych.

5. W dłuższej perspektywie elementy psychologii społecznej, takie jak zaufanie, wiarygodność, wymierność czy przejrzystość zyskują na znaczeniu. Choć praworządność stanowi minimum, te czynniki, zwłaszcza w dłuższej perspektywie, stają się niepisаныmi regułami gry. W rzeczywistości w większości przypadków obywatele i firmy nie zwracają się do sądów ani nawet do urzędów. Udaje im się załatwić swoje sprawy w poziomie horyzontalnym.

W opracowaniach na temat biznesu często powtarza się stwierdzenie, że im dłuższa umowa, tym słabsza jej moc wiążąca. Im dalej na północ, tym krótsze są okresy obowiązywania porozumień, a zarazem zwiększa się ich domniemana moc wiążąca. Nowoczesne *lean management* jest zbudowane na relacji zaufania, aktywnej współpracy, konsultacjach i pracy zespołowej, informacjach zwrotnych i wolontariacie. Zakłada to istnienie klimatu społecznego, w którym mogą pojawić się i funkcjonować nieformalne instytucje oraz bodźce zachęcające do działania.

Na tle trendów obserwowanych także w nowych państwach członkowskich należy podkreślić znaczenie czynników miękkich. Po pierwsze, w podręcznikach ekonomii można zaobserwować tendencję do przypisywania wszystkiego, co niewymierne, poezji, która jest przyjemna, ale mało istotna, zwłaszcza w procesie podejmowania decyzji. Po drugie, populizm w polityce, w pewnym stopniu kształtowany potrzebami mediów i formułą 40-sekundowych klipów w wieczornych wiadomościach, tworzy tendencję do szukania prostych rozwiązań przynoszących natychmiastowe skutki. Nie należą do nich wymienione czynniki społeczno-psychologiczne. Po trzecie, uwzględnianie tych rozważań może być uznane za szkodliwe dla decydentów, czyniąc ich rządy niezdarnymi, nieefektywnymi i często sprzecznymi z ich interesami lub szkodliwymi dla ich reputacji. Po czwarte, czynniki te

przynoszą efekty tylko w dłuższej perspektywie; Keynes jest często błędnie interpretowany i cytowany w tym kontekście. Choć był on zwolennikiem szybkiego działania w czasie kryzysu, opowiadał się również za symetrią w zakresie finansów publicznych, której efekty widoczne są w perspektywie od 5 do 10 lat. Podobnie, jeśli uznamy kapitalizm za system, w którym przewagę finansową i kulturową można przekazać w spadku kolejnym pokoleniom, krótkoterminowość należy uznać za coś wyraźnie przedkapitalistycznego, odzwierciedlającego warunki panujące na bazarze, gdzie nikt nie wie, co się z nim jutro stanie.

Rzeczywiście, jak wykazały badania – zarówno socjologiczne, jak i biznesowe – im większa złożoność danego zadania lub organizacji, tym większe znaczenie mają czynniki miękkie i niematerialne w odróżnieniu do elementów wymiernych. Reputacja jest marką, którą firma wyrabia sobie obecnością i budowaniem wartości niematerialnych na rynku przez dziesięciolecia, działając w różnych warunkach. Kiedy spojrzymy na reputację wyższych uczelni, od Oksfordu po Harvard, wydawców, od Palgrave do Nomos, lub laureatów Nagrody Nobla, staje się jasne, że wpływ Gabriela Garcii Marqueza nie może i nie powinien być mierzony liczbą napisanych przez niego stron tekstu, objętością jego książek, ani żadnymi wskaźnikami ilościowymi, w tym przychodami, które wypracował w ciągu dziesięcioleci swojej działalności pisarskiej.

Rzeczywiście, reputacja, również w prowadzeniu biznesu, jest wartością niematerialną i niewymierną, o znaczeniu nadrzędnym w stosunku do kwestii wymiernych i policzalnych, które stanowią podstawę do przygotowania, ale nie podejmowania ostatecznych decyzji. Odnosi się to do finansów, inwestycji, a przede wszystkim decyzji osobistych. Jak wyjaśniają Lazear i Shaw (2007), ta ocena jakościowa jest zrównoważona decyzjami organizacyjnymi i ilościową oceną postrzeganego/oczekiwanego wkładu w generowanie dochodów, a przede wszystkim zdolnością do realizacji zadania (która jest kolejnym kryterium jakościowym stosowanym w praktyce biznesowej).

6. Możemy w ten sposób dodać kolejny niewymierny, niematerialny i niepoliczalny czynnik, który zyskuje na znaczeniu w globalnej dyskusji na temat rozwoju: jest nim jakość rządzenia. Powszechnie wiadomo, że Bank Światowy, a w ślad za nim wiele innych organizacji, próbował obliczać jakość zarządzania. Wysiłki te okazały się bezskuteczne.

Im większa jest praktyczna wartość oceny jakościowej (np. stwierdzenie, że Pani X jest solidna, godna zaufania, często sięga po alkohol lub jest w ciąży), tym mniej chętnie określamy coś przy użyciu liczb. Nie możemy uznać kogoś w 78,2 procentach za przyjaciela, 10 procentach za wroga i w pozostałej części za osobnika niezdefiniowanego. Warto pamiętać, że sprowadzanie cech jakościowych do pomiaru ilościowego przez konstruowanie wskaźników agregatowych, też ma swoje ograniczenia. Weźmy na przykład słynny HDI. Czy zwiększenie emisji dwutlenku węgla można zrekompensować dłuższą średnią edukacją dziewcząt?

Dlatego bardzo ważne jest zrozumienie, że jakość zarządzania jest pojedynczym, nadrzędnym, subiektywnie ustalonym wskaźnikiem; łatwo ją stracić, ale bardzo trudno wypracować. Jakość rządzenia zakłada zdolność reagowania na nieprzewidziane zdarzenia, zachowanie integralności, umiejętność myślenia o wspólnym dobrze i wiele innych elementów.

Dobre zarządzanie nie poddaje się zatem ocenie ilościowej, chociaż jest oceniane przez inwestorów, elektorat, prasę i osoby przybywające do danego kraju. Dobre rządzenie z pewnością oznacza coś więcej niż brak korupcji, malwersacji czy autorytaryzmu, lub po prostu spełnianie norm proceduralnych obowiązujących w danym kraju czy UE.

7. Wreszcie należy wspomnieć o nowych kategoriach, które pojawiły się w ciągu ostatnich dwóch dekad w dyskursie na temat rozwoju NPC. Pierwszą jest zdolność rządu państwa do spełniania swoich obowiązków (ang. *state capacity*). Oznacza to nie tylko przyjmowanie odpowiednich praw, ale również działanie zgodnie z nimi, przy zastosowaniu zasady kija i marchewki. „Przechwytywanie” państwa przez grupy interesu (ang. *state capture*) jest prawdopodobnie bardziej zaawansowane w Nowych Państwach Niepodległych niż w NPC, ale trudno zaprzeczyć, że w pewnych sytuacjach grupy przedsiębiorców i inne grupy interesu mają wpływ na decyzje rządzących. Im bardziej wydaje nam się, że oba wymiary wymagają udoskonalenia, tym bardziej doceniamy elementy partycypacji, lokalny komponent własności omówiony powyżej. Odejście od polityk sekularyzacji i industrializacji w dużej części Bliskiego Wschodu i w Afryce Północnej było związane z niezdolnością tych państw do poprawy w zakresie tych elementów. Można spekulować na temat tego, w jakim stopniu winna temu jest tradycja (Lane, 2011), najistotniejszy jest jednak brak zaobserwowanej poprawy.

Można wyliczyć podobieństwa między NPC, ponieważ wszystkie badania – Eurobarometr, World Value Survey i wyniki prac lokalnych think-tanków – wskazują na duży stopień rozczarowania w społeczeństwach postkomunistycznych. Obserwuje się rosnący brak zainteresowania sprawami publicznymi, szczególnie wśród młodzieży. Powstanie ruchów ekstremistycznych, zarówno w krajach starej, jak i nowej Unii, jest wyraźną oznaką podziału między elitą polityczną a społeczeństwem.

Im bardziej doceniamy akceptację społeczną jako warunek uboczny długotrwałych reform, z tym większym niepokojem obserwujemy tego rodzaju nowe tendencje.

Uwagi podsumowujące i perspektywy

Podjąłem próbę przedstawienia ram analitycznych pozwalających na zrozumienie sytuacji nowych państw członkowskich, jak również oprawy dla polityk, które mogłyby stymulować wzrost w regionie, zapewniając mu większą dynamikę niż na, na którą wskazują obecne prognozy. Dwie ramy – analityczna i normatywna – tworzą razem nową ekonomię polityczną, niezbędną dla rozwoju NPC.

Przypomnijmy: rozwój i wzrost nie są już stawiane na równi w literaturze dotyczącej ekonomii. Rozwój mierzy się przede wszystkim poprawą wskaźnika rozwoju społecznego (HDI), do którego dołączyły ostatnio różne subiektywne oceny dobrego samopoczucia. W tej ostatniej linii badań podkreśla się zwłaszcza niematerialne elementy postępu, takie jak zadowolenie z własnego życia, spełnienie w pracy, posiadanie celu w życiu, dbałość o środowisko naturalne i wiele innych elementów. O ile nadal nie uwzględnia się ich w edukacji ekonomicznej, nawet na wiodących uczelniach i na poziomie studiów doktoranckich w „programie globalnej ekonomii”, o tyle odwrotnie jest w przypadku nowoczesnych nauk społecznych. Badania dobrobytu omawiane są w czołowych czasopismach amerykańskich, a najważniejsze organizacje międzynarodowe śledzą rozwój sytuacji w tym zakresie, również dzięki badaniom, na które powołałem się powyżej.

Po co umniejszać znaczenie tego, co wymierne, by skoncentrować się na tym, co subiektywne? Otóż wydaje się, że to podejście ma kilka zalet. Po pierwsze, jako narzędzie analityczne pozwala na lepsze zrozumienie złożonych systemów, jakimi są zagadnienia makroekonomiczne

każdego nowego państwa członkowskiego. Po drugie, przybliżyła to analizę ekonomiczną do rzeczywistej sytuacji na świecie, którą chcemy zrozumieć, ponieważ jest to nieodłączna część naszej diagnozy. Po trzecie, pozwala na lepsze zrozumienie, dlaczego w ciągu ostatnich piętnastu lat odstąpiono od racjonalności politycznej i gospodarczej, zarówno w starych, jak i nowych państwach członkowskich. Po czwarte, takie spojrzenie pozwala docenić warunki społeczne zmian gospodarczych w pełni i w sposób zintegrowany.

Należy podkreślić, że *novum* naszej koncepcji ekonomii politycznej NIE polega na tym, że powracamy do wymiaru społeczno-politycznego, jak było w zwyczaju do momentu przełomu dokonanego przez Samuelsona i jego uczniów. Nowością jest internalizacja i integracja elementów społecznych jako wskaźników siły (zachęta) i sukcesu (trwałość) programu gospodarczego.

Ze względu na ograniczenia przestrzeni i czasu, możliwe było stworzenie zaledwie szkieletu nowego podejścia. Stanowi on ramy, które można i należy wypełnić analizą przypadków z poszczególnych krajów. Część tego rodzaju opracowań została przedstawiona i zacytowana w publikacji pod redakcją Augustina Fosu (2012). Analizę na potrzeby tej książki przeprowadzono jednak przed kryzysem finansowym i wyhamowaniem wzrostu gospodarczego. Bardziej interesujące mogą być dalsze badania uwzględniające kraje postkomunistyczne, w tym te spoza UE, takie jak Rosja i Serbia, a także wszystkie dziesięć – z Chorwacją jedenaście – nowych państw członkowskich UE. Na tej podstawie można wyciągnąć wnioski oparte na empirycznych dowodach. Stworzenie takiego opracowania wymagałoby udziału wielu autorów i zdecydowanie nie można zredukować go do jednego rozdziału. Cztery elementy diagnozy i siedem potencjalnych rozwiązań problemów może jednak posłużyć za podstawę dla lepszej niż dotychczasowe analizy procesów.

Bibliografia

- Acemoglu, D. i Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail?* New York: Crown Publishers.
- Cassel, D. (red.) (1998). *Europäische Integration als Ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Csaba, L. (2013a). Growth, crisis management and the EU: The Hungarian trilemma. *Südosteuropa Mitteilungen*, 53(5–6) – w druku.

- Csaba, L. (2013b). On the new economic philosophy of crisis management in the EU. *Society and Economy*, 35(2): 121–139.
- EBC (2013). *Statistics Pocket Book*. Frankfurt/M (dostępny online).
- Fosu, A. (red.) (2012). *Development Success: Historical Accounts from the More Advanced Countries*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Halmi, P. i Vásáry, V. (2012). Convergence crisis: economic crisis and convergence in the European Union. *International Economics and Economic Policy*, 9(4): 297–322.
- Halmi, P. i Elekes, A. (2013). Growth prospects in the new member-states: challenges and prospects. *Intereconomics*, 48(2): 124–130.
- Hare, P.G. i Turley, G. (red.) (2013). *Handbook of the Economics and Political Economy of Transition*. London: Routledge.
- Irdadian, G. (2009). What explains the rapid growth in transition economies? *IMF Staff Papers*, 56, 2: 811–851.
- Issing, O., Angeloni, I. i Gaspar, V. (2001). *Policy-Making in the European Central Bank*. Cambridge–New York: Cambridge University Press.
- Kocenda, E. i Hanousek, J. (2013). Pyramid state ownership and control in the Czech Republic. W: Hare, P.G. i Turley (red.), *Handbook of the Economics and Political Economy of Transition*. London: Routledge.
- Kołodko, G.W. (red.) *Emerging Market Economies – Globalization and Development*. Aldershot/UK: Ashgate Publishers.
- Kołodko, G.W. (2012). A two-thirds rate of success: Polish transformation and economic development, 1989–2008. W: A. Fosu (red.), *Development Success: Historical Accounts from the More Advanced Countries*. Oxford–New York: Oxford University Press: 277–307.
- Lane, J.-E. (2011). Religion or tradition: the lack of modernization in the Arab world. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9(4): 99–114.
- Lazear, E. i Shaw, K. (2007). Personnel economics: the economists' view of human resources. *Journal of Economic Perspectives*, 21(4): 91–114.
- Rodrik, D. i Rosenzweig, M. (red.) (2010). *Handbook of Development Economics*. Elsevier Handbooks on Economics, Vol. 5, Amsterdam.
- Stojkov, A. i Zaldueno, J. (2011). Europe as a convergence engine: heterogeneity and investment opportunities in emerging Europe. Washington, D.C.: World Bank, *Policy Research Working Paper*, nr 5837/październik.
- Svejnar, J. i Uvalic, M. (2012). The Czech transition: the importance of microeconomic fundamentals. W: A. Fosu (red.), *Development Success: Historical Accounts from the More Advanced Countries*. Oxford–New York: Oxford University Press.

- Todaro, M. i Smith, S. (2011). *Economic Development – 11th edition*. Boston: Addison–Wesley/Pearson.
- Uvalic, M. (2013). Why Serbia has not been a frontrunner in transition. W: P.G. Hare i G. Turley (red.), *Handbook of the Economics and Political Economy of Transition*. London: Routledge.
- Yasin, E., Akindinova, N., Yakobson, L. i Yakovlev, A. (2013). Sostoitsia-li novaya model' ekonomicheskogo rosta v Rossiii? *Voprosy Ekonomiki*, 84(5): 4–39.
- Wurster, S. (2011). Sustainability and regime types: do democracies perform better in promoting sustainable development than autocracies? *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9(4): 538–559.