

Rozdział 3.

PRZEMIANY INSTYTUCJONALNE W POLSCE – PROCES ZAKOŃCZONY CZY NIEUSTAJĄCE WYZWANIE?

Katarzyna Bentkowska
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Instytut Rynków i Konkurencji

Wprowadzenie

Transformacja gospodarki socjalistycznej w kapitalistyczną w Polsce stanowiła bezprecedensowy proces przekształceń instytucjonalnych. Sama transformacja była gwałtowną, radykalną zmianą (Ratajczak 2005, s. 58), jednak całościowe przeobrażenia instytucji to stopniowy i długotrwały proces. Tylko formalne instytucje mogą być wprowadzane odgórnie, podczas gdy instytucje nieformalne rozwijają się pod wpływem doświadczeń i systemów wartości, niezależnie od państwa. W praktyce więc nawet taka radykalna zmiana nie może uwolnić się od pewnych zjawisk ewolucyjnych i zależności od przeszłych zdarzeń. Dlatego skutki zmian rozwiązań sprzed 30 lat i dalsze przeobrażenia instytucji możemy obserwować do dziś. Równolegle instytucje nieustannie poddawane są dalszym przekształceniom, już o mniej radykalnym charakterze.

W ostatnich latach można obserwować wzrost zainteresowania instytucjami i ich jakością. W tym zakresie prowadzonych jest wiele badań pokazujących jak kształtują się instytucje w różnych obszarach. Wyniki takich badań pojawiają się w publikacjach naukowych i w prasie. Najczęściej zwraca się jednak uwagę na bieżącą pozycję kraju w danym zestawieniu,

ewentualnie zmianę w stosunku do poprzedniego roku. Planowana analiza ma pokazać zmiany w długim okresie i w możliwie szerokiej perspektywie.

Celem rozdziału jest określenie jakości zmian rozwiązań instytucjonalnych w Polsce na podstawie międzynarodowych badań i wskaźników.

1. Przemiany instytucjonalne – proces ewolucyjny a radykalna zmiana

Transformacja gospodarek socjalistycznych w rynkowe stanowi ważne wyzwanie dla przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, w tym ekonomistów, socjologów, politologów czy historyków (Dzionek-Kozłowska 2009, s. 213). Wszyscy oni starają się z różnych perspektyw ocenić jej przebieg, perspektywy i możliwe konsekwencje. Jest to trudne zadanie, ponieważ dynamika przeprowadzonych zmian była bardzo duża i odnosiła się do wielu płaszczyzn, m.in. ekonomicznej, politycznej, społecznej, kulturowej czy etycznej.

L. Balcerowicz zwraca uwagę, że trzy cechy wyróżniają zachodzące w Europie Środkowo-Wschodniej przemiany od 1989 r. od innych przypadków zmian instytucjonalnych, nawet tych radykalnych (Balcerowicz 2017, s. 40–41). Są to:

- ogromny zakres przeobrażeń – przekształcony został jednocześnie system gospodarczy i polityczny;
- metoda zmian – przy ogromnej skali zmiany miały charakter rewolucji pokojowej;
- kolejność zmian – zmiany z sferze politycznej nastąpiły jako pierwsze, co było odwróceniem znanej z XIX w. sekwencji: najpierw kapitalizm, potem demokracja.

Dobłą bazę do analizy transformacji stanowi ekonomia instytucjonalna, która zwraca uwagę zarówno na funkcjonowanie formalnych instytucji, np. prawa, jak również instytucji nieformalnych, np. postaw i zwyczajów w społeczeństwie oraz mechanizmów egzekucji obowiązujących zasad (North 1994, s. 3–9). Pozwala więc uchwycić zmiany zachodzące na różnych płaszczyznach. Jednak także dla ekonomii instytucjonalnej transformacja stanowi wyzwanie. Trudno jest wyjaśniać nagłą, radykalną zmianę wprowadzoną odgórnie, zrywającą ciągłości instytucji i wdrażającą nowy porządek instytucjonalny. Tradycyjny instytucjonalizm zwracał uwagę

na ewolucyjność zmian (Ratajczak 2011, s. 36) i wyjaśniał przeobrażenia instytucji formalnych stopniowymi zmianami instytucji nieformalnych. Rozwijana później nowa ekonomia instytucjonalna nie skupia się na badaniu zmian instytucji, a robiący to nurt ewolucyjny postrzega zmiany jako stopniowy, długotrwały proces². Akcentuje on tezę, że zmiany instytucji dokonują się pod wpływem poprzednio wprowadzanych instytucji.

Wiąże się to z koncepcją *path dependence* czyli zależności od przeszłej ścieżki zdarzeń. Zgodnie z nią historia systemów instytucjonalnych kształtuje się jako ścieżka, na której kolejne zdarzenia są od siebie zależne (Lissowska 2008, s. 27). Kształt instytucji w danym momencie zależy więc od dziedzictwa przeszłości, wpływu historycznych rozwiązań i ich zmian. Zależność od ścieżki zdarzeń może prowadzić do pułapek rozwojowych – wybór optymalnych rozwiązań czasem jest niemożliwy na skutek przeszłych wyborów. Jeśli w kraju zaczną powszechnie obowiązywać gorsze standardy, mogą zahamować efektywne wybory instytucjonalne (Staniek 2017, s. 101). Koncepcję zależności od ścieżki można odnieść do procesu transformacji, w której nowo powstające instytucje nie były wolne od wpływu przeszłych wzorców, a pewne ich wpływy są nadal utrzymywane. A więc mimo że transformacja jest gwałtowną zmianą w gospodarce, to w praktyce nawet taka radykalna zmiana nie może uwolnić się od pewnych zjawisk ewolucyjnych i zależności od przeszłych zdarzeń. Nie ma jednej gospodarki rynkowej. Nie jest możliwe proste przenoszenie rozwiązań z jednej gospodarki do innej. Każde społeczeństwo musi samodzielnie przeprowadzić niezbędne zmiany instytucjonalne, a osiągnięte rezultaty wcale nie muszą okazać się podobne do wyników innych gospodarek.

D.C. North zwraca uwagę, że kształt systemu instytucjonalnego jest wypadkową celowych zmian oraz nieumyślnego efektu przekształceń instytucji (North 1993). Powstająca w danym kraju matryca instytucjonalna narzuca surowe ograniczenia na pole wyboru nowych rozwiązań (North 2014, s. 2). Proces zmian instytucji ma charakter stopniowy (North 1991, s. 97). Ponadto różne instytucje zmieniają się w różnym tempie – zmiany instytucji formalnych są szybsze niż instytucji nieformalnych. Powolne tempo zmian tych ostatnich może osłabiać skuteczność zmian reguł formalnych, a tylko formalne reguły mogą być wprowadzane odgórnie, podczas gdy nieformalne zmieniają się oddolnie i ewolucyjnie.

² Jednak to właśnie transformacja gospodarek miała ważne znaczenie dla rozwoju badań nowej ekonomii instytucjonalnej odnoszących się do praktyki gospodarczej (Ratajczak 2011, s. 37).

Zwyczaje i tradycje pozostają znacznie mniej wrażliwe na celowe działania reformatorów.

Tymczasem instytucje odziedziczone po socjalizmie charakteryzowały się słabą egzekwowalnością prawa, korupcją i ogólną słabością państwa (Piątek 2014, s. 476). Niewątpliwie wpływało to na efekty zmian całego systemu instytucjonalnego. Ł. Hardt zwraca uwagę, że w Polsce wielokrotnie za pomocą zmian formalnych chciano gruntownie przebudować rzeczywistość zapominając o konieczności ich powiązania z kulturą (Holzer, Nęczyński 2010), czyli instytucjami nieformalnymi.

Oceniając efekt transformacji należy pamiętać, że kształt dzisiejszych instytucji zależy nie tylko od wprowadzonych wtedy rozwiązań, jest w pewnym stopniu uzależniony od wcześniej ukształtowanych instytucji. Poza tym w systemie instytucjonalnym nieustannie wprowadza się pewne zmiany instytucji formalnych. Wszystkie one łącznie składają się na obecny kształt systemu instytucjonalnego i jego efektywność.

2. Ocena instytucji w międzynarodowych badaniach

W ostatnich latach można obserwować wzrost zainteresowania instytucjami i ich jakością. W tym zakresie prowadzi się wiele badań pokazujących jak kształtują się instytucje w różnych obszarach. Można wśród nich wymienić wskaźniki:

- Worldwide Governance Indicators (WGI),
- Economic Freedom of the World (EFW),
- Index of Economic Freedom (IEF),
- Freedom of the World,
- Freedom of the Press,
- Corruption Perception Index (CPI),
- Doing Business (DB).

Każdy z nich opisuje różne aspekty instytucji w Polsce lub różni się w zakresie metody badań. Oceniają one przede wszystkim bardziej wymierne instytucje formalne i to na ten rodzaj instytucji położony zostanie nacisk w analizie. Pewien wpływ instytucji nieformalnych można znaleźć np. przy kształtowaniu korupcji czy praworządności. Zebrane wskaźniki składają się na kompleksowy obraz polskich instytucji widziany z perspektywy międzynarodowej (Kuncic 2014, s. 135).

Analizie poddane zostaną zarówno długoterminowe trendy kształtowania wskaźników, jak i bardziej szczegółowe zmiany w kolejnych latach. Trendy długoterminowe pokazują kierunek zmian. W przypadku większości wskaźników występują jednak okresowe wahania, często znaczące i długotrwałe, warto więc także na nie zwrócić uwagę.

2.1. Ograniczenia analizy

Porównywanie wartości wskaźników w długim okresie jest utrudnione i obarczone błędami. Należy więc zwrócić uwagę na ograniczenia.

Po pierwsze tego typu wskaźniki lepiej obrazują długoterminowe trendy niż systematyczne zmiany. Zwraca na to uwagę Bank Światowy przy wskaźnikach WGI, których zmiany z roku na rok są nieduże i trudno przez to dokładnie uchwycić rzeczywisty obraz sytuacji³. Możemy przyjąć, że podobnie jest przy innych wskaźnikach. Dokładna analiza, jak wspomniano, wymaga jednak także bardziej szczegółowego spojrzenia na zmiany wskaźników, nawet jeśli wartości wskaźników nie oddają doskonale wahań.

Drugi problem wiąże się ze zmianą metody prowadzonych badań. Na przestrzeni lat organizacje wprowadzały modyfikacje w konstrukcji wskaźników, często zmieniała się metoda ich obliczania (np. DB, CPI). W pewnych przypadkach zmiany dotyczą innej liczby źródeł wykorzystywanych w obliczaniu wskaźników w kolejnych latach (np. WGI). Zdarzały się też rozszerzenia wskaźników o kolejne wskaźniki cząstkowe (np. DB).

Trzeci problem wiąże się z brakiem danych. Nie jest możliwa pełna ocena zmian po transformacji, ponieważ większość badań zaczęto realizować po 1989 r. Analiza każdego wskaźnika prowadzona jest od momentu, dla którego dostępne są najstarsze dane. Także ocena ostatnich lat nie jest pełna, ponieważ niektóre wskaźniki publikowane są z opóźnieniem.

Te kwestie utrudniają porównywanie danych z kolejnych lat i mogą wpływać na wyniki analiz. Nie jest możliwe wyeliminowanie tych ograniczeń, pojawiają się one zawsze przy tego typu badaniach.

Warto też zwrócić uwagę, że do obliczania różnych wskaźników mogą być wykorzystywane te same źródła danych (np. Bank Światowy wykorzystuje m.in. dane Freedom House). Jednak przy każdym wskaźniku wykorzystuje się dane z wielu różnych źródeł i ich lista dla różnych wskaźników jest inna. Ponadto inna jest metoda ich obliczania, a same wskaźniki różnych

³ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc> [dostęp: 15.03.2019].

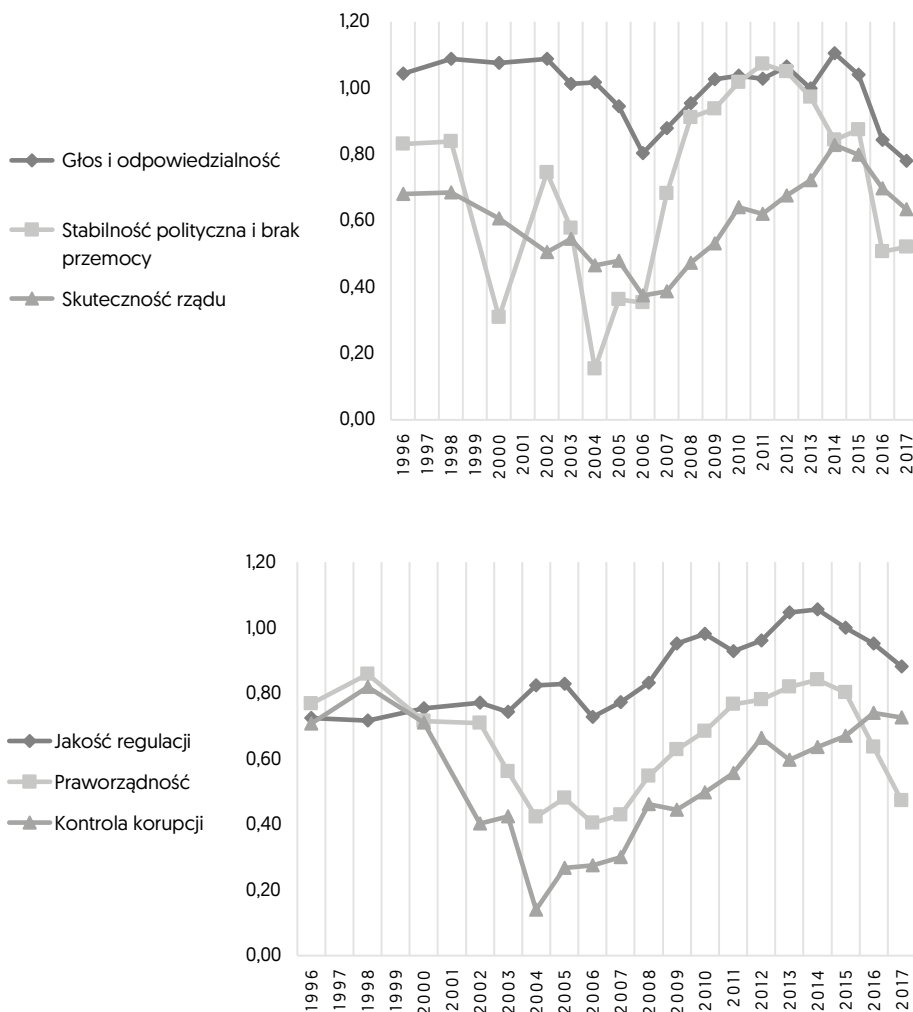
organizacji są inaczej wydzielane i odnoszą się do innych obszarów. Dla uzyskania jak najpełniejszej oceny warto analizować możliwie największą liczbę dostępnych wskaźników.

3. Worldwide Governance Indicators

Wskaźniki WGI Banku Światowego oceniają jakość władzy w kraju. Odnoszą się do wyboru i zmiany władz, monitorowania ich działań, zdolności rządu do skutecznego formułowania i wdrażania dobrych polityk oraz stosunku obywateli do państwa i jego instytucji. Oceniają 6 wymiarów instytucji (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010). Przyjmują wartość od -2,5 do 2,5 gdzie wyższa wartość oznacza lepszą jakość instytucji.

Są w śród nich:

- Głos i odpowiedzialność (*Voice and Accountability*) – możliwość uczestnictwa obywateli w wyborze władz, wolność słowa, wolność stowarzyszenia i wolne media.
- Stabilność polityczna i brak przemocy (*Political Stability and Absence of Violence*) – ryzyko destabilizacji władz, przemoc na tle politycznym i terroryzm.
- Skuteczność rządu (*Government Effectiveness*) – jakość usług publicznych, służby cywilnej, formułowania i wdrażania polityk oraz wiarygodność zobowiązań rządu.
- Jakość regulacji (*Regulatory Quality*) – zdolność władz do sformułowania i wdrożenia dobrych przepisów wspierających rozwój sektora prywatnego.
- Praworządność (*Rule of Law*) – zaufanie podmiotów i respektowanie przyjętych w społeczeństwie norm, w szczególności dotyczących egzekwowania umów, praw własności.
- Kontrola korupcji (*Control of Corruption*) – stopień sprawowania władzy publicznej dla prywatnych korzyści, zawłaszczenie państwa przez prywatne grupy interesu.

Wykres 1. The Worldwide Governance Indicators dla Polski w latach 1996–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *The Worldwide Governance Indicators. 2018 Update*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#/home> [dostęp: 14.02.2019].

Obraz zmian jakości rządzenia w Polsce przedstawia się raczej niekorzystnie. Wskaźniki WGI ulegały wielu wahaniom. Jako najlepszy dla nich okres (taki, w którym wszystkie lub większość były poprawiane) można uznać lata 2007–2014. Najgorsze lata – gdy pogorszeniu uległo 5 z 6 wskaźników to rok 2000, 2006, 2016 i 2017.

W 2017 r. tylko 2 wskaźniki były lepsze niż w wyjściowym 1996 r. Przy „Jakości regulacji” było to efektem stopniowego wzrostu do 2014 r., co pozwoliło na poprawę wskaźnika w całym okresie badania, mimo zdecydowanego pogorszenia w latach 2015–2017.

Z inną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku „Kontroli korupcji”, gdzie wskaźnik pogarszał się aż do 2004 r., odkąd stopniowo wzrastał do wyjściowego poziomu z 1996 r.

Co zaskakujące, pozostałe 4 wskaźniki były w 2017 r. niższe niż w punkcie wyjściowym, tj. w 1996 r.

„Głos i odpowiedzialność” podlegał okresowym trendom. Długo utrzymywał się na podobnym poziomie – około 1, załamał się w 2006 r., ale potem wzrastał i osiągnął najwyższą wartość w 2014 r. W kolejnych latach uległ silnemu spadkowi do najniższego w historii badania poziomu w 2017 r.

„Stabilność polityczna i brak przemocy” w porównaniu z wartością wyjściową odnotowała największy spadek w relacji do 1996 r. Wskaźnik wcześniej już ulegał dużym wahaniom – do 2008 r. następowały 2-, 3-letnie okresy spadków i wzrostów z rekordowo niskim poziomem w 2004 r. Po poprawie w latach 2008–2012, gdy osiągnął najwyższą wartość, wskaźnik wyraźnie załamał się. Duże wahania wskaźnika pokazują niską stabilność instytucji w Polsce w tym obszarze.

Wskaźnik oceniający „Praworządność” także uległ bardzo silnemu spadkowi w porównaniu do wartości wyjściowej. Najwyższą wartość osiągnął w 1998 r., w kolejnych latach ulegał pogorszeniu osiągając najniższą wartość w 2006 r. Później systematycznie wzrastał do 2014 r. i osiągnął poziom bliski maksymalnemu. W ostatnich 3 latach nastąpiło najpierw lekkie, a później silne pogorszenie.

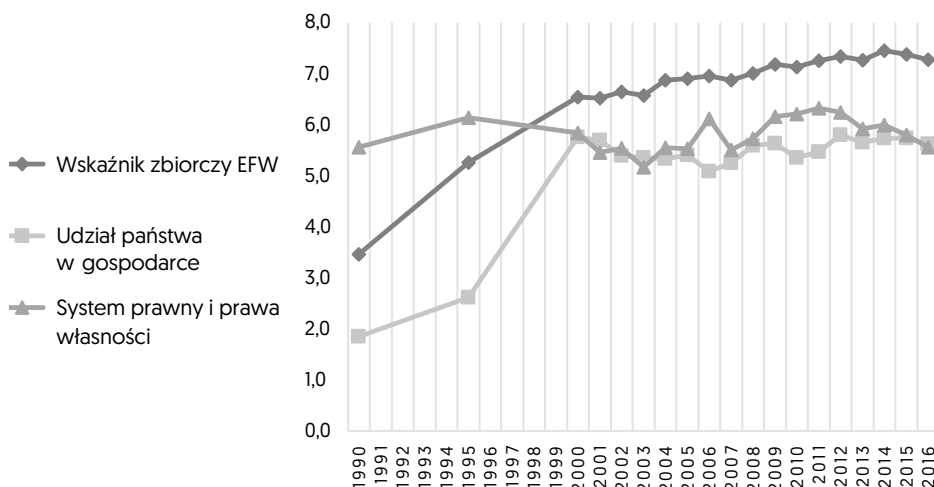
„Skuteczność rządu” także podlegała sporym wahaniom, ale widoczne są długookresowe trendy. Do 2006 r. obserwujemy trend spadkowy, później wskaźnik ulegał poprawie do osiągnięcia najwyższego poziomu w 2014 r. Następnie znów spadał.

4. Economic Freedom of the World

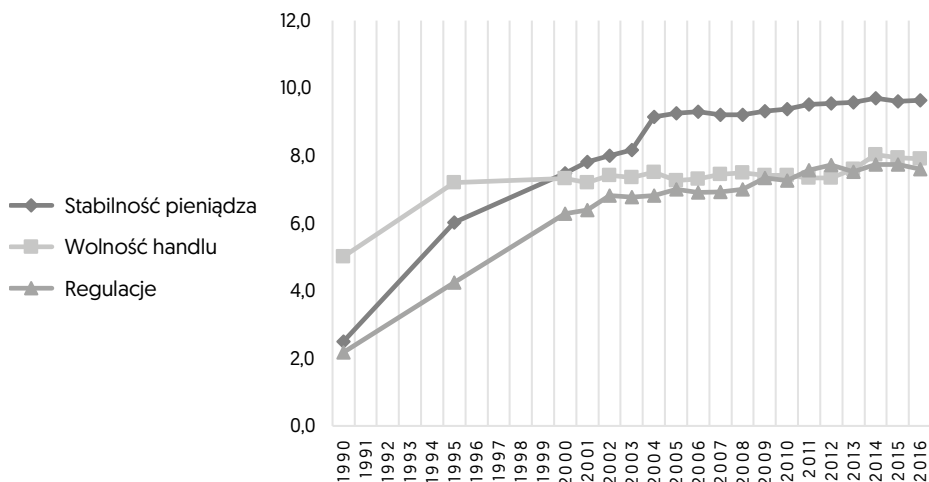
Wskaźnik EFW opracowywany od 1996 r.⁴ przez Fraser Institute mierzy stopień, w jakim polityka i instytucje wspierają wolność gospodarczą. Za kluczowe dla tej wolności uznaje się osobisty wybór, dobrowolną wymianę, wolność konkurencji i wejścia na rynek oraz bezpieczeństwo osobiste i bezpieczeństwo własności prywatnej (Gwartney i in. 2018). Składa się z 5 cząstkowych indeksów (ocenianych w skali 0–10, im wyższa wartość tym lepsza ocena) obrazujących:

- udział państwa w gospodarce (*Size of Government*) – wydatki rządowe, wysokość podatków, liczba przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo;
- system prawny i prawa własności (*Legal System and Property Rights*) – spójność systemu prawnego, niezależność sądów, ochrona praw własności, egzekwowalność kontraktów;
- stabilność pieniądza (*Sound Money*) – poziom inflacji, ale też np. możliwość posiadania kont walutowych;
- wolność handlu (*Freedom to Trade Internationally*) – wysokość ceł, bariery regulacyjne, kontrola przepływów kapitału i ludzi;
- regulacje (*Regulation*) – przepisy wpływające na uzyskanie kredytu, regulacje rynku pracy, regulacje dla biznesu.

Wykres 2. Economic Freedom of the World dla Polski w latach 1990–2016



⁴ Pojedyncze dane są dostępne także dla wcześniejszych lat od 1980 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EFW Panel Dataset, Data by country, <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom> [dostęp: 27.02.2019].

Najwcześniejszy wskaźnik EFW dla Polski pochodzi z 1990 r., a najnowsze dane odnoszą się do 2016 r., kiedy EFW osiągnął ponad dwa razy wyższy poziom. Taki wynik lokuje Polskę w drugim kwartyle wyników dla 162 krajów (Gwartney i in. 2018, s. 8). W pierwszym kwartyle są np. także dokonujące transformacji gospodarki Estonia, Litwa, Rumunia, Łotwa czy Czechy. Można więc oceniać, że istnieje potencjał do dalszej poprawy wyniku. Jednocześnie warto zauważyć, że choć Polska odnotowywała dość stabilny wzrost, to zdarzały się niewielkie regresy w wartości wskaźnika. W 2016 r. nastąpił spadek niemal wszystkich cząstkowych wskaźników EFW (za wyjątkiem wolności handlu). Z podobnym spadkiem wartości 4 z 5 wskaźników cząstkowych mieliśmy dotąd do czynienia tylko raz – w 2003 r. Wtedy jednak był to pojedynczy spadek – w poprzednim roku wskaźniki cząstkowe wzrastały i także w kolejnym roku nastąpiła ich poprawa. Tymczasem 2016 r. jest drugim z rzędu rokiem spadku tych wskaźników.

Ocena Polski w zakresie „Stabilności pieniądza” jest bardzo dobra. Odnotowano tu też największą poprawę w porównaniu do wartości wyjściowej. Dobrze wypadają „Wolność handlu” i „Regulacje”. Ocena regulacji jest o ponad 5 pkt. wyższa niż w 1990 r. Słabiej na tym tle oceniany jest „Udział państwa w gospodarce” i „System prawny” – tu wskaźniki nadal nie przekraczają 6 punktów. O ile jednak w przypadku „Udziału państwa w gospodarce” wskaźnik jest 3 razy wyższy niż w 1990 r., to „System prawny” oceniany

jest tak samo. Tymczasem można było oczekiwać, że przez prawie 30 lat uda się poprawić ten niewysoki wynik.

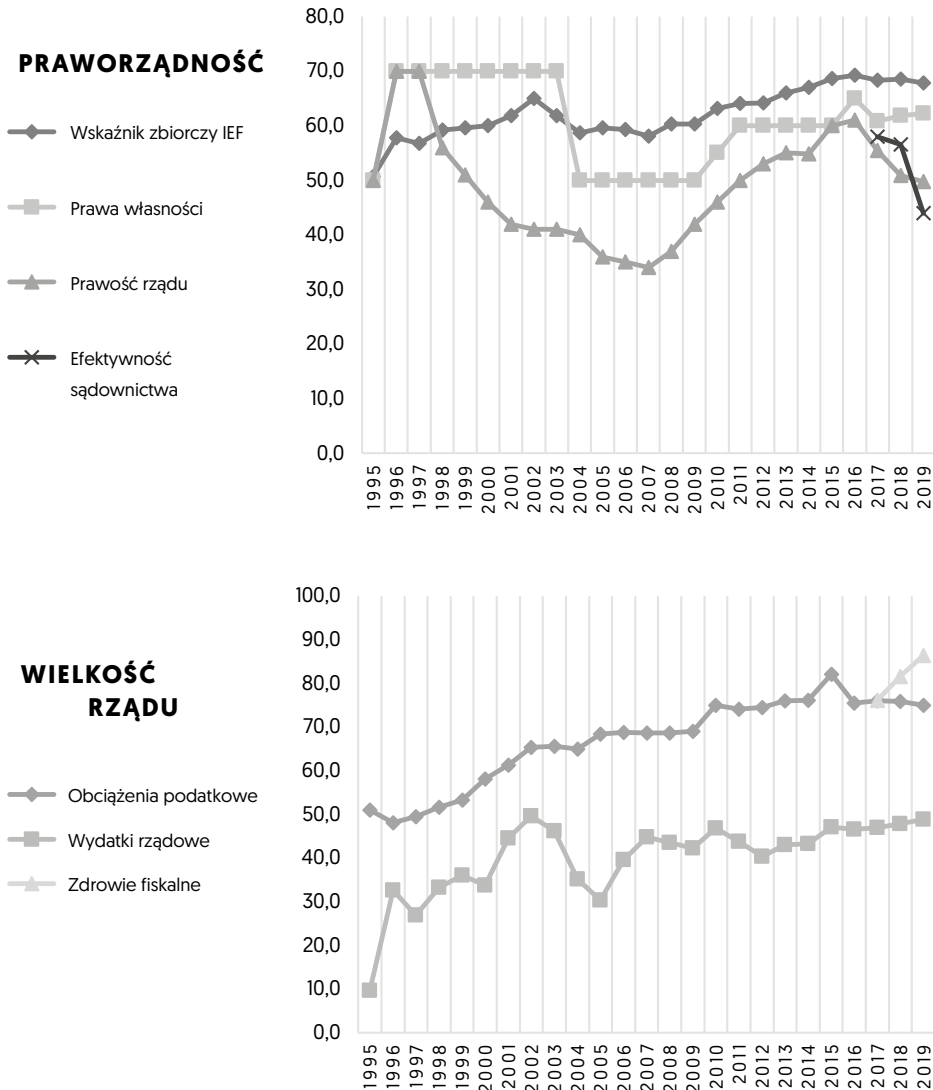
5. Index of Economic Freedom

IEF opracowywany od 1995 r. przez Heritage Foundation ocenia wolność gospodarczą na podstawie 12 czynników ilościowych i jakościowych, pogrupowanych w 4 kategorie (Miller, Kim, Roberts 2019, s. 457):

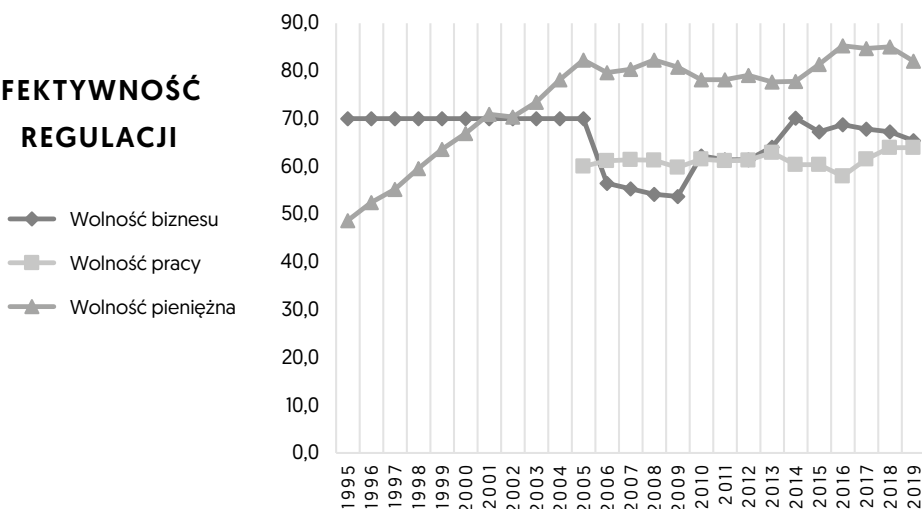
- Praworządność (*Rule of law*)
 - prawa własności (*Property rights*) – jakość ram prawnych pozwalających podmiotom nabywać i wykorzystywać własność prywatną oraz jej zabezpieczenie jasnym i skutecznie egzekwowanym prawem,
 - prawość rządu (*Government integrity*) – korupcja w instytucjach rządowych, wpływ na podejmowanie decyzji takich praktyk jak przekupstwo, wymuszenia, nepotyzm,
 - efektywność sądownictwa (*Judicial Effectiveness*) – jakość ram prawnych służących ochronie praw obywateli i niezależność sądów.
- Wielkość rządu (*Government size*)
 - wydatki rządowe (*Government Spending*) – obciążenia nałożone przez wydatki państwa,
 - obciążenia podatkowe (*Tax Burden*) – krańcowe stawki podatków od dochodów i ogólny poziom opodatkowania,
 - zdrowie fiskalne (*Fiscal Health*) – poziom deficytu i długu publicznego.
- Efektywność regulacji (*Regulatory Efficiency*)
 - wolność biznesu (*Business Freedom*) – wpływ regulacji i infrastruktury na efektywne funkcjonowanie przedsiębiorstw,
 - wolność pracy (*Labor Freedom*) – regulacje krajowego rynku pracy,
 - wolność pieniężna (*Monetary Freedom*) – stabilność pieniądza i kontrola cen.
- Otwarte rynki (*Market Openness*)
 - wolność handlu (*Trade Freedom*) – zakres barier taryfowych i pozataryfowych,
 - wolność inwestycji (*Investment Freedom*) – brak ograniczeń w przepływach kapitału,
 - wolność finansowa (*Financial Freedom*) – efektywność banków i niezależność sektora finansowego.

Wskaźniki te przyjmują wartość od 0 do 100 i na ich podstawie oblicza się indeks wolności gospodarczej także mieszczący się w takiej skali. W zależności od jego wyniku kraje dzielone są na wolne, raczej wolne, umiarkowanie wolne, raczej niewolne i represyjne (Miller, Kim, Roberts 2019, s. 468).

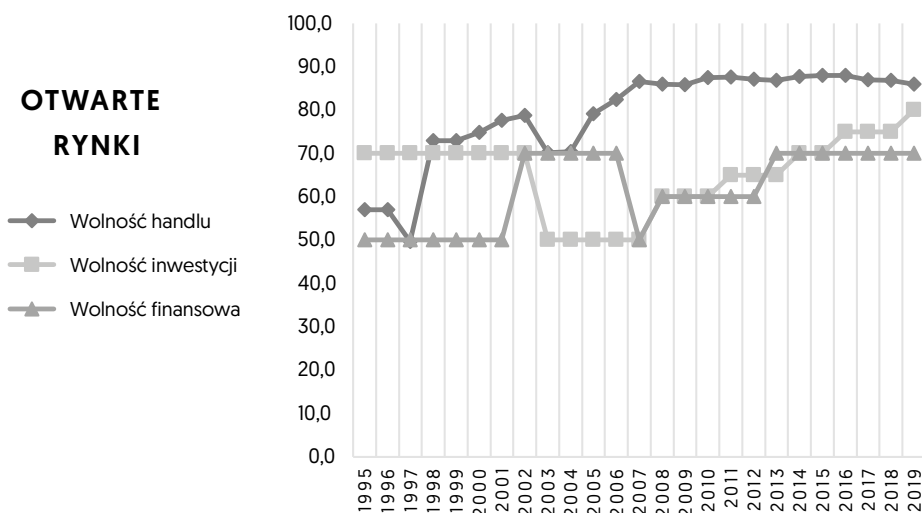
Wykres 3. Index of Economic Freedom dla Polski w latach 1995–2019



EFEKTYWNOŚĆ REGULACJI



OTWARTE RYNKI



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony: <https://www.heritage.org/index/download> [dostęp: 11.03.2019].

Polska w 2019 r. zaliczona została do krajów umiarkowanie wolnych (Miller, Kim, Roberts 2019, s. 344). Dla porównania wiele krajów po transformacji zaliczanych jest do grupy krajów raczej wolnych (Estonia, Litwa, Czechy i Łotwa), a Bułgaria i Rumunia – choć też w grupie krajów umiarkowanie

wolnych – znajdują się wyżej w rankingu. Wartość IEF od 1995 r. stopniowo wzrastała. Początkowo Polska zaliczana była do krajów raczej niewolnych i dopiero w 2000 r. osiągnęła graniczny dla grupy krajów umiarkowanie wolnych wynik 60. Nadal jednak indeks podlegał wahanom – serię spadków odnotowano w latach 2003–2007, miały one też miejsce w ostatnich latach: 2017 i 2019.

Najgorzej wypadają wskaźniki z kategorii „Praworządność”. Tu po szybkiej poprawie w 1996 r. serii spadków podlegała ocena „Prawości rządu”. Trend spadkowy został przełamany dopiero w 2008 r. Rekordowy poziom osiągnęła w 2016 r., ale potem odnotowała silny spadek i ostatni wynik jest niższy niż w 1995 r. Ochrona „Praw własności” także została szybko poprawiona i uzyskiwała najlepsze oceny w latach 1996–2003. Potem przez kilka lat utrzymywała się na poziomie z 1995 r. i dopiero w 2010 r. poprawiła się, choć dotąd nie wróciła do najwyższego poziomu. Niekorzystnie przedstawia się ocena sądownictwa, choć trudno tu o ocenę zmian, ponieważ dane dostępne są tylko dla ostatnich 3 lat. Jednak widać po nich, że mimo i tak niskiego poziomu wynik uległ jeszcze pogorszeniu z wyraźnym załamaniem w 2019 r. Ostatni wynik jest niższy od światowej średniej, spadek wartości indeksu oceniającego efektywność sądów jest w raporcie wymieniony jako jedna z głównych przyczyn pogorszenia zagregowanego IEF dla Polski. Raport wskazuje na konieczność reform wzmacniających niezależność sądownictwa i zwraca uwagę, że w obecnej sytuacji trudno zagwarantować ochronę praw własności.

Druga grupa wskaźników „Wielkość rządu” kształtuje się relatywnie dobrze. „Obciążenia podatkowe” oceniane są lepiej niż w 1995 r., a wyniki podlegały niemal stałej poprawie (z małymi, przejściowymi załamaniem). Dopiero w ostatnich 2 latach nastąpiło rok po roku niewielkie pogorszenie wskaźnika. Gorzej wypada kategoria „Wydatki rządowe”, które wprawdzie zostały poprawione w stosunku do 1995 r., ale z dość niską oceną 48,8 pkt. w 2019 r. utrzymują zdecydowanie się poniżej światowej średniej wynoszącej 66 pkt. „Zdrowie fiskalne” w ostatnich latach oceniane jest lepiej, ale dane dostępne są tylko dla 3 lat. Są też wyższe niż średnia światowa.

W trzeciej grupie „Efektywność regulacji” wszystkie wskaźniki w 2019 r. były wyższe niż światowa średnia. Największą poprawę osiągnięto przy wskaźniku „Wolność pieniężna” – dzięki szybkiemu wzrostowi do 2005 r., po którym nastąpiła stabilizacja. „Wolność pracy” utrzymuje się na podobnym poziomie dla całego okresu dostępności danych. Większe zmiany odnotowano w przypadku „Wolności biznesu”. W latach 1995–2005 wskaźnik utrzymywał się na stałym poziomie, a w 2006 r. gwałtownie się

załamał i jego wartość spadała przez 4 kolejne lata. W 2010 r. znów się poprawił, choć wcześniejszy poziom 70 pkt. osiągnął dopiero w 2014 r. Niestety później ponownie się pogorszył i w efekcie w 2019 r. jest niższy niż w 1995 r.

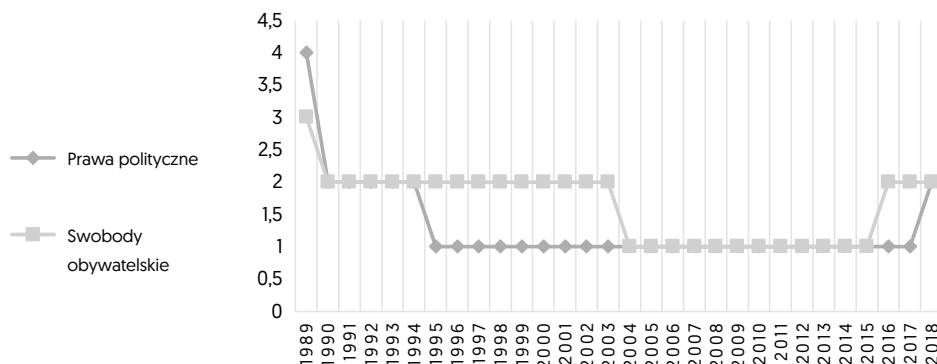
Ostatnia kategoria „Otwarte rynki” wypada najlepiej. Tu wskaźniki utrzymują się na wysokim poziomie, zdecydowanie powyżej światowej średniej. Najpierw stabilny wskaźnik „Wolność finansowa” skokowo poprawił się w 2002 r. Potem załamał się w 2007 r., niwelując tym samym wcześniejszy wzrost, ale rok później uległ już poprawie i w 2013 r. ponownie osiągnął najwyższy notowany poziom. Wskaźnik „Wolność inwestycji” także załamał się tylko raz – w 2003 r., przez 5 lat utrzymywał się na niższym poziomie, po czym zaczął wzrastać i w 2019 r. osiągnął najwyższy poziom. Wskaźnik „Wolność handlu” podlegał pewnym wahaniom. Ostatecznie był w 2019 r. o 50% wyższy niż w 1995 r.

6. Freedom of the World

Wskaźnik Freedom in the World Freedom House analizuje prawa polityczne i swobody obywatelskie. Kraj może uzyskać od 0 do 4 punktów za każdy z 25 wskaźników, co daje potencjalny łączny wynik 100. Wynik ten jest podstawą do przyznania oceny w 2 kategoriach:

- praw politycznych – m.in. wybór władz, pluralizm, przejrzystość działań rządu czy korupcja,
- swobód obywatelskich – m.in. wolne media, swoboda wyrażania poglądów, swoboda zrzeszania, ale też niezależne sądy i równość obywateli wobec prawa, ochrona własności prywatnej i wolności ekonomicznej.

Ocena ta zawiera się w skali od 1 do 7, gdzie 1 oznacza najlepsze warunki. Następnie kraje są klasyfikowane jako wolne, częściowo wolne i niewolne.

Wykres 4. Freedom in the World dla Polski w latach 1989–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *Country and Territory Ratings and Statuses, 1973–2018*, <https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources> [dostęp: 26.02.2018] oraz danych z 2019 r., <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/poland> [dostęp: 11.03.2019].

Dla Polski dane dostępne są już od 1989 r., kiedy za prawa polityczne uzyskała wynik 4 pkt., a za swobody obywatelskie 3 pkt. Wtedy Polska należała do krajów częściowo wolnych. Już w kolejnym roku obie oceny poprawiły się i otrzymały po 2 pkt. Oznaczało to awans do grupy państw wolnych. W przypadku praw politycznych dojście do najlepszej możliwej wartości wskaźnika zajęło 6 lat – w 1995 r. Polskę oceniono na 1 pkt, w przypadku swobód obywatelskich trwało to dłużej – aż 15 lat – dopiero w 2004 r. uzyskała wynik 1. Wskaźniki te w kolejnych latach utrzymywały się na korzystnym poziomie – załamanie nastąpiło w 2016 r. kiedy ocena swobód obywatelskich ponownie pogorszyła się do 2 pkt. i do 2019 r. utrzymuje się na tym poziomie. W przypadku praw politycznych załamanie nastąpiło w 2018 r., także tu wskaźnik pogorszył się do 2 pkt. Polska nadal oceniana jest jako kraj wolny. Dla porównania Węgry są obecnie krajem częściowo wolnym. Jednak warto zastrzec, że w Europie oprócz Węgier do kategorii krajów częściowo wolnych zaliczane są tylko kraje Bałkańskie (za wyjątkiem Chorwacji), Ukraina i Mołdawia (*Freedom in the world 2019*, s. 14).

Polska w raporcie opisującym 2018 r. wymieniona jest wśród krajów „do obserwacji” w kolejnym roku (*Freedom in the world 2019*, s. 15). Zwraca się w nim uwagę na naruszenie ram prawnych kraju i fundamentów demokracji, w szczególności dążenie do zapewnienia kontroli nad sądownictwem przez rząd. To dążenie do zwiększenia politycznego wpływu na instytucje

w państwie jest ocenione jako zagrożenie dla demokracji⁵. Niestety w raporcie zwraca się uwagę, że w 2018 r. – już po raz 13 z rzędu – odnotowano spadek globalnej wolności wskaźnika (*Freedom in the world 2019*, s. 1). Polska w ostatnich latach wpisała się w ten trend.

7. Freedom of the Press

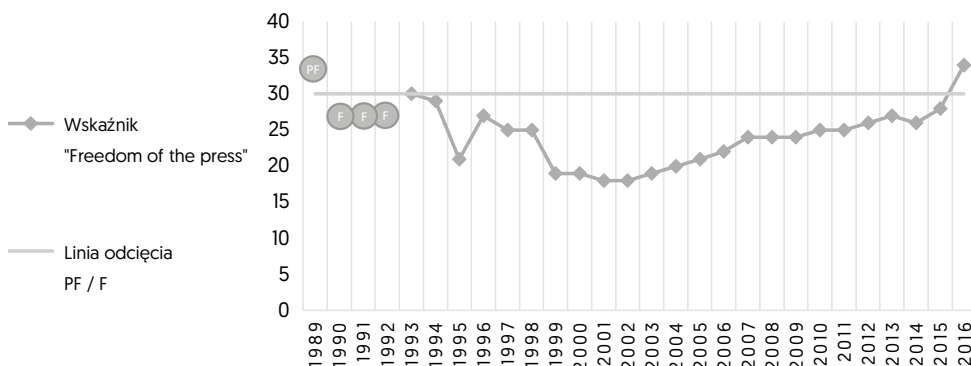
Wskaźnik Freedom of the Press opracowywany przez Freedom House od 1980 r. ocenia wolność prasy. Odnosi się do 3 obszarów:

- prawnego – regulacje pozwalające wpływać na treści zawarte w mediach i ich wykorzystanie w praktyce, gwarancje dla swobody wyrażania poglądów, niezależność regulatorów;
- politycznego – wpływ polityków na treści w mediach, dostęp do informacji, zróżnicowanie mediów i prezentowanych treści, wyciąganie konsekwencji wobec dziennikarzy za publikowane treści;
- ekonomicznego – struktura własności, jej przejrzystość i koncentracja, selektywne wycofywanie reklam przez urzędników państwowych, wpływ korupcji na publikowane treści.

Wskaźnik ma uchwycić różne formy nacisku na przepływ obiektywnych informacji i zdolność dostawców informacji do swobodnego działania czy strach przed reperkusjami. Wyniki odzwierciedlają nie tylko działania rządu, ale także zachowanie prasy oraz wpływ prywatnych właścicieli czy różnych grup nacisku (*Freedom of the Press 2017*, s. 2).

Uzyskane wyniki mieszczą się w przedziale od 0 (najlepsze) do 100 (najgorsze). Są one podstawą do uzyskania oceny dzielącej kraje na wolne, częściowo wolne i niewolne.

⁵ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/poland> [dostęp: 11.03.2019].

Wykres 5. Freedom of the Press dla Polski w latach 1989–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *Freedom of the Press Data: Editions 1980–2017*, <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press> [dostęp: 26.02.2019].

Niemal od początku zestawienia, tj. od 1990 r., Polska określana jest jako kraj wolny (F). Najniższy, tj. najlepszy wynik – 18 pkt. – uzyskała w latach 2001–2002. Co interesujące w kolejnych latach następowało jego regularne pogarszanie (za wyjątkiem 2014 r.). Rekordowo silny spadek odnotowano w 2016 r. (o 6 punktów do 34 pkt.). Taki wynik sprawił, że według Raportu globalnego to Polska jest krajem o największym regresie wolności prasy w 2016 r. Co więcej Polska spadła w zestawieniu z kraju wolnego do częściowo wolnego (PF – punktem odcięcia jest poziom 30 pkt.) po raz pierwszy od 1989 r., kiedy też była zaliczana do tej kategorii. Wskaźnik osiągnął wartość podobną do poziomą z początku lat 90.⁶

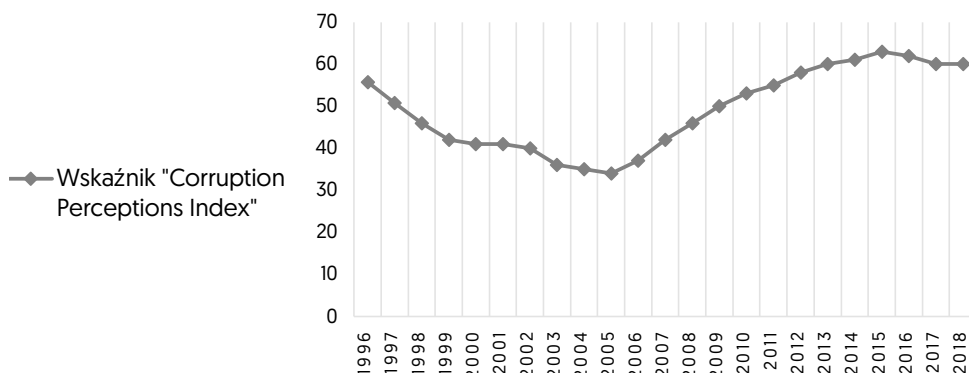
W 2016 r. globalny poziom wskaźnika wolności prasy spadł do poziomu najniższego od 13 lat. Polska jest w raporcie wymieniana jako jeden z odpowiedzialnych za to krajów (*Freedom of the Press 2017*, s. 1–4). Zwraca się w nim uwagę na autocenzurę i polaryzację, a w szczególności na nietolerancję rządu wobec niezależnych lub krytycznych doniesień, nadmierną ingerencję polityczną w media publiczne oraz ograniczenia nakładane na ocenę polskiej historii i tożsamości (*Freedom of the Press 2017*, s. 23).

⁶ W początkowo dostępnych danych podawano tylko ocenę opisową: kraj wolny, częściowo wolny, niewolny, bez wartości liczbowej wskaźnika.

8. Corruption Perception Index

CPI publikowany od 1995 r. przez Transparency International ocenia postrzeganie poziomu korupcji w sektorze publicznym. Wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 100, gdzie 0 oznacza najwyższy poziom korupcji, a 100 jej brak⁷.

Wykres 6. Wskaźnik „Corruption Perception Index” dla Polski w latach 1996–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dla Polski, https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_early/0 [dostęp: 14.02.2019].

Wskaźnik CPI pokazuje, że aż do 2005 r. korupcja w Polsce wzrastała. Później nastąpiło odbicie i do 2015 r. korupcja z roku na rok oceniana była jako niższa – wskaźnik osiągnął poziom 64. W dwóch kolejnych latach korupcja ponownie wzrosła i w 2018 r. utrzymała się na tym poziomie.

W raporcie Transparency International zwraca się uwagę, że ponad dwie trzecie krajów osiągnęło w 2018 r. wynik poniżej 50, a średni wynik wyniósł zaledwie 43. Pokazuje to, że wiele krajów ma nieustający problem z ograniczeniem korupcji, co może wiązać się z kryzysem demokracji na całym świecie (*Corruption Perception Index 2018*, s. 6). Mimo istnienia pewnych postępów w niektórych krajach większość nie czyni poważnych postępów w walce z korupcją. Na tym tle Europa Zachodnia i UE są regionem o najniższej korupcji. Spośród państw po transformacji tylko Estonia była w międzynarodowym rankingu w 2018 r. wyżej niż Polska. Widać

⁷ Zgodnie z metodą wykorzystywaną do 2012 r. wskaźnik przyjmował wartość od 0–10, po zmianie sposobu obliczania skala została zmieniona na 0–100. Dane do analizy zostały więc przeliczone by zapewnić porównywalność.

więc, że postrzeganie korupcji jako wysokiej pozostaje problemem państw po przemianach – może to być skutkiem niedostatecznych przemian instytucji nieformalnych i akceptacji dla korupcyjnych zachowań. Jednocześnie widać, że wiele krajów UE znajduje się na najwyższych pozycjach zestawienia, należałoby więc oczekiwać dalszego obniżania korupcji także w Polsce; załamanie trendu poprawy na tym polu jest niepokojące.

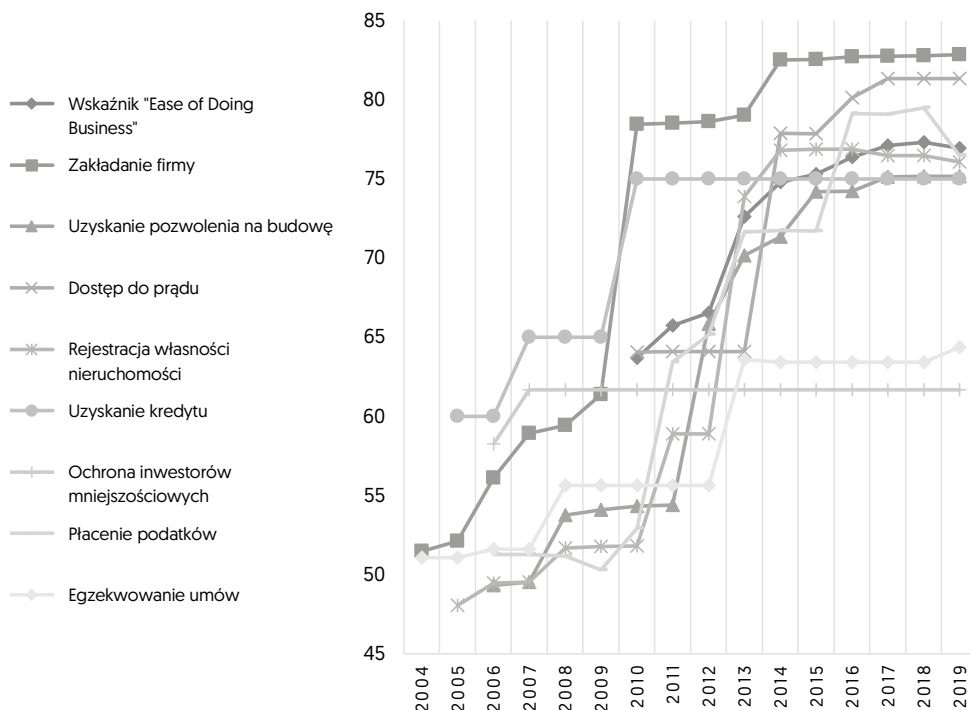
9. Doing Business

Raporty Doing Business od 2003 r. zawierają analizy regulacji wpływających na warunki prowadzenia działalności gospodarczej dotyczące 10 obszarów:

- zakładanie firmy,
- uzyskanie pozwolenia na budowę,
- dostęp do prądu,
- rejestracja własności nieruchomości,
- uzyskanie kredytu,
- ochrona inwestorów mniejszościowych,
- płacenie podatków,
- handel międzynarodowy,
- egzekwowanie umów,
- procedury upadłościowe.

W obliczaniu wskaźników wielokrotnie modyfikowano metodę obliczania (*Changes to the Methodology Doing Business 2019*)⁸. Zmieniała się też liczba wskaźników – w 2004 r. było ich tylko 5, podczas gdy w 2019 r. jest 10. Ponadto w początkowych raportach wiele danych określano bardziej szczegółowo, np. oceniając łatwość zakładania firmy podawano liczbę dni na to potrzebnych, liczbę procedur, koszt i minimalny kapitał (*Doing Business 2004*). Nie podawano natomiast wartości wskaźnika. Nawet główny wskaźnik *Ease of Doing Business* do 2010 r. nie był publikowany w raportach – zawierały one jedynie pozycję kraju w rankingu.

⁸ Dane do analizy zostały przeliczone.

Wykres 7. Doing Business dla Polski w latach 2004–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Historical-data Doing Business*, <http://www.doingbusiness.org/en/data> [dostęp: 26.02.2019].

Wskaźniki DB pokazują korzystną ocenę zmian zachodzących w Polsce. W 2019 r. wszystkie wskaźniki cząstkowe są wyższe niż ich wyjściowy poziom (a wyższe wartości wskaźnika oznaczają lepszy wynik). Największą poprawę odnotowano w procedurach upadłościowych, zakładaniu firmy, rejestrowaniu własności nieruchomości, uzyskiwaniu pozwolenia na budowę i płaceniu podatków.

Zbiorczy wskaźnik *Ease of Doing Business* publikowany od 2010 r. wzrastał i dopiero w 2019 r. po raz pierwszy odnotowano jego spadek, mimo to był wyższy niż w 2010 r. Do spadku całego wskaźnika przyczyniło się pogorszenie 3 wskaźników cząstkowych: procedury upadłościowe, płacenie podatków i rejestrowanie własności nieruchomości. Dwa ostatnie pogorszyły się już w 2017 r., ale wtedy zrekompensowała to poprawa pozostałych wskaźników i pozwoliła na wzrost zagregowanego wskaźnika. W 2019 r. poprawiły się tylko 3 wskaźniki, pozostałe utrzymały się na niezmiennym

poziomie. Tymczasem mimo korzystnych zmian trudno uznać wyniki Polski za niewymagające dalszej poprawy. Np. w kategorii „Zakładanie firmy” Polska znalazła się w 2019 r. na 121. pozycji w rankingu 190 krajów (*Doing Business 2019*, s. 197). W kategorii „Płacenie podatków” na 69., w „Ochronie inwestorów mniejszościowych” na 57. i w przypadku tego wskaźnika od 2007 r. nie odnotowano poprawy.

Podsumowanie

Po transformacji w wielu obszarach odnotowano istotną poprawę funkcjonowania instytucji w Polsce. Najwyraźniej widoczne jest zwiększenie stabilności pieniądza (EFW, IEF) oraz w wolności handlu (EFW, IEF). Nieźle kształtują się regulacje wpływające na prowadzenie działalności gospodarczej (WGI, EFW, IEF, DB). Poprawiły się też wskaźniki dotyczące rozmiarów rządu, czyli przede wszystkim jego wydatków i obciążenia podatkami (EFW, IEF, DB).

Co zaskakujące szczegółowa analiza danych z długiego okresu pokazuje, że w wielu obszarach odnotowywano okresowe pogorszenie wskaźników. W pewnych obszarach najnowsze wyniki są zbliżone lub nawet gorsze niż te z początkowego okresu tworzenia wskaźników. Ponadto porównania z wynikami innych krajów, także dokonujących transformacji gospodarki, nie zawsze pokazują korzystny obraz przemian w Polsce i sugerują, że dzisiejsze wyniki mogłyby być lepsze (np. wskaźnik EFW, czy niska ocena łatwości zakładania firmy i płacenie podatków w DB). Pokazuje to, że proces zmian nie został zakończony i nadal wiele można zrobić, by poprawiać instytucje w Polsce.

Słabość pewnych instytucji może wiązać się z powolnymi przemianami instytucji nieformalnych i ich niedostosowaniem do zmian instytucji formalnych. Trudno to zauważyć na podstawie wskaźników, ale instytucje nieformalne mogą wpływać na praworządność, stosunek obywateli do państwa, stabilność polityczną, korupcję, do pewnego stopnia też na skuteczność działań rządu. Mogą też znajdować odbicie w wolności pracy – z jednej strony widać je w skali dążeń rządu do regulacji mediów, z drugiej – w treściach przez nie publikowanych.

Na niewystarczające przemiany instytucji nieformalnych mogą więc wskazywać niekorzystne oceny praworządności (widoczne zarówno we wskaźnikach WGI, jak i IEF). W badaniach uwzględniane są w pewnym

stopniu postawy ludzi, ich zaufanie do prawa. Znajduje to wyraz w respektowaniu przepisów i ich kształtowaniu. Wskaźniki pokazują, że jakość regulacji w Polsce uległa poprawie. Jednocześnie jednak słaba ocena praworządności pokazuje, że system prawny nie działa efektywnie – podmioty nie respektują w pełni przyjętych zasad formalnych, występują problemy z egzekwowaniem kontraktów, sądy są niewystarczająco sprawne i niezależne, a prawa własności nieodpowiednio chronione.

Nadal oceny korupcji są dość wysokie (WGI, IEF, CPI). Odnotowano wprawdzie niewielką poprawę wskaźników w stosunku do lat bazowych, ale w ostatnich latach poziom korupcji ponownie wzrósł. Kraje Europy Zachodniej z lepiej zakorzenionymi instytucjami gospodarki rynkowej osiągały lepsze wyniki.

Pogorszeniu, zwłaszcza w ostatnich latach, uległy też oceny obszarów związanych ze swobodami politycznymi i obywatelskimi, które także można wiązać z instytucjami nieformalnymi. Gorzej niż w pierwszych badaniach oceniana jest dziś „Stabilność polityczna” oraz „Głos i odpowiedzialność” według WGI. Wskaźnik Freedom of the World także pokazuje, że oceny praw politycznych i swobód obywatelskich w ostatnich latach pogorszyły się. Może się to wiązać ze słabością mediów. Wskaźnik Freedom of the Press od 2004 r. regularnie się pogarsza – w 2016 r. po raz pierwszy od 1989 r. Polska spadła w zestawieniu z kraju wolnego do częściowo wolnego. Kształt instytucji nieformalnych może prowadzić do wywierania nacisku na niezależne media i chęci podporządkowania sobie mediów publicznych. Wpływa też pośrednio na postać odnoszących się do nich regulacji formalnych. Także same treści prezentowane w mediach wiążą się z nieformalnymi postawami ludzi. Wolne media są warunkiem dobrego rozwoju instytucji w innych obszarach. Gorsza ocena ich niezależności jest więc niepokojąca.

Podsumowując analizę należy zauważyć, że ma ona charakter badań wstępnych i pozwala rozpoznać, jak kształtuje się ocena zmian instytucji w Polsce po transformacji.

Na dalszym etapie można pogrupować wskaźniki cząstkowe tak, by odnosiły się do pewnego obszaru, np. praworządności, regulacji dla biznesu, korupcji itp. i opracować łączne wskaźniki bazujące na różnych źródłach. Pozwoli to wyłonić dokładniejszy obraz instytucji w poszczególnych obszarach.

Ciekawym kierunkiem dalszych analiz mogłoby też być przeprowadzenie podobnej analizy instytucji w innych krajach po transformacji.

Z racji tego, że trudno analizować każdy wskaźnik osobno, a instytucje są złożone i żaden szczegółowy wskaźnik nie określa ich kompleksowo, można

opracować na ich bazie zbiorczy wskaźnik oceniający instytucje i porównywać kraje dokonujące transformacji.

Można też zweryfikować hipotezę czy instytucje wpływają na wzrost gospodarczy kraju i inwestycje zagraniczne.

Bibliografia

- Balcerowicz L. (2017), *Wolność, rozwój, demokracja*, Wydawnictwo Czerwone i Czarne, Warszawa.
- Changes to the Methodology Doing business* (2019) <http://www.doingbusiness.org/en/methodology/changes-to-the-methodology> [dostęp: 14.03.2019].
- Corruption Perception Index 2018* (2019), Transparency International, <https://www.transparency.org/cpi2018> [dostęp: 31.01.2019].
- Doing business in 2004, Understanding Regulation 2004*, World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press, Washington.
- Doing business 2019, Training for Reform* (2019), World Bank, Washington.
- Dzionek-Kozłowska J. (2009), *Transformacja ustrojowa z perspektywy koncepcji path dependence*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 74.
- Freedom of the press 2017*, Freedom House (2017), <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017> [dostęp: 08.03.2019].
- Freedom in the world 2019*, Freedom House (2019), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat> [dostęp: 11.08.2019].
- Gwartney J., Lawson R., Hall J., Murphy R. (2018), *Economic Freedom of the World 2018, Annual report*, Fraser Institute, <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom> [dostęp: 08.03.2019].
- Holzer R., Nędzyński K. (2010), *Dobre rządzenie i ekonomia instytucjonalna*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/dobre-rzadzenie-i-ekonomia-instytucjonalna/> [dostęp: 06.03.2018].
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 5430, <https://ssrn.com/abstract=1682130> [dostęp: 15.02.2019].
- Kuncic A. (2014), *Institutional quality dataset*, „Journal of Institutional Economics”, Vol. 10, Iss. 01.
- Lissowska M. (2008), *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

- Miller T., Kim A. B., Roberts J.M. (2019), *Index of Economic Freedom, 25th Anniversary Edition*, The Heritage Foundation, <https://www.heritage.org/index/download> [dostęp: 14.03.2019].
- North D.C. (1991), *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives”, Vol. 5, No. 1.
- North D.C. (1993), *Economic Performance through Time, Lecture to the memory of Alfred Nobel*, https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/north-lecture.html [dostęp: 04.01.2018].
- North D.C. (1994), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C. (2014), *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Piątek D. (2014), *Konwergencja instytucjonalna w krajach transformujących się*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 35/2.
- Ratajczak M. (2011), *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana?*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne”, nr 9.
- Ratajczak M. (2005), *Instytucjonalizm wzbogacenie czy alternatywa ekonomii głównego nurtu?*, „Ekonomia i Prawo”, nr 1.
- Staniek Z. (2017), *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Diffin, Warszawa.

Strony internetowe

- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>
<https://freedomhouse.org/>
<http://www.doingbusiness.org/>
<https://www.fraserinstitute.org/>
<https://www.heritage.org/>
<https://www.transparency.org/>